GENERALINIO ADVOKATO
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA IŠVADA,
pateikta 2019 m. balandžio 30 d.[1]

Sujungtos bylos C-508/18 ir C-82/19 PPU

Minister for Justice and Equality
prieš
O. G.
ir
P. I.

(*Supreme Court* (Aukščiausiasis Teismas, Airija) ir *High Court* (Aukštasis teismas, Airija) prašymai priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Policijos ir teismų bendradarbiavimas baudžiamosiose bylose – Pagrindų sprendimas 2002/584/TVR – 6 straipsnio 1 dalis – Europos arešto orderis – Sąvoka „teisminė institucija“ – Prokuratūra – Nepriklausomumas nuo vykdomosios valdžios“

1. Savo išvadoje, pateiktoje byloje *Özçelik*[2], nurodžiau, kad „[n]ors dabar norėčiau pamėginti pateikti apibendrintą atsakymą į klausimą dėl valstybių narių prokuratūros teisės išduoti [Europos arešto orderius], nemanau, kad tai reikia daryti nagrinėjant šį prašymą priimti prejudicinį sprendimą“, nes tada būtų reikėję išsiaiškinti, ar pagal Pagrindų sprendimo 2002/584/TVR 8 straipsnio 1 dalies c punktą prokuratūra galėjo išduoti nacionalinį arešto orderį[3].

2. Dabar atsirado proga pateikti tokį atsakymą nagrinėjant du prejudicinius klausimus, kuriuose Airijos teismai siekia išsiaiškinti, ar Vokietijos prokuratūra gali būti laikoma „teismine institucija“, kaip tai suprantama pagal pagrindų sprendimo 6 straipsnio 1 dalį, ir kaip tokia turi teisę išduoti Europos arešto orderį.

I. Teisinis pagrindas

A. Sąjungos teisė. Pagrindų sprendimas 2002/584

3. Šio sprendimo 5, 6 ir 10 konstatuojamosiose dalyse nustatyta:

„(5) Sąjungos siekis tapti laisvės, saugumo ir teisingumo erdve reikalauja panaikinti ekstradiciją tarp valstybių narių ir pakeisti ją perdavimo sistema tarp teisminių institucijų. <…>

1 Originalo kalba: ispanų.

2 Išvados byloje *Özçelik* (C-453/16 PPU, EU:C:2016:783) 45 punktas.

3 2002 m. birželio 13 d. Tarybos pagrindų sprendimas dėl Europos arešto orderio ir perdavimo tarp valstybių narių tvarkos (OL L 190, 2002, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 19 sk., 6 t., p. 34) su pakeitimais, padarytais 2009 m. vasario 26 d. Tarybos pamatiniu sprendimu 2009/299/TVR (OL L 81, 2009, p. 24; toliau – pagrindų sprendimas).

(6) Šiame pagrindų sprendime numatytas Europos arešto orderis baudžiamosios teisės srityje yra pirmoji konkreti priemonė, įgyvendinanti abipusio pripažinimo principą, kurį Europos Vadovų Taryba pavadino teisminio bendradarbiavimo „kertiniu akmeniu“.

<…>

(10) Europos arešto orderio mechanizmas remiasi aukštu valstybių narių tarpusavio pasitikėjimu. Jo įgyvendinimą galima sustabdyti tik tuo atveju, jei viena iš valstybių narių sunkiai ir nuolat pažeidinėja Europos Sąjungos sutarties 6 straipsnio 1 dalyje išdėstytus principus, Tarybos nustatytus [kai šie pažeidimai nustatyti Tarybos] pagal minėtos sutarties 7 straipsnio 1 dalį, ir dėl to atsiranda jos 7 straipsnio 2 dalyje nurodytos pasekmės.“

4. Šio sprendimo 1 straipsnyje „Europos arešto orderio apibrėžimas ir įpareigojimas jį vykdyti“ numatyta:

„1. Europos arešto orderis yra teisminis sprendimas, kurį išduoda [priima] valstybė narė, kad kita valstybė narė areštuotų [suimtų] ir perduotų prašomą perduoti asmenį, siekiant patraukti baudžiamojon atsakomybėn arba vykdyti laisvės atėmimo bausmę [siekiant vykdyti jo baudžiamąjį persekiojimą arba laisvės atėmimo bausmę], arba sprendimą dėl įkalinimo.

2. Valstybės narės vykdo Europos arešto orderį, remdamosi tarpusavio pripažinimo principu ir vadovaudamosi šio pagrindų sprendimo nuostatomis.

3. Šis pagrindų sprendimas nekeičia pareigos gerbti pagrindines teises ir pagrindinius teisinius principus, įtvirtintus Europos Sąjungos sutarties 6 straipsnyje.“

5. Pagrindų sprendimo 6 straipsnyje „Kompetentingų teisminių institucijų nustatymas“ įtvirtinta:

„1. Išduodančioji teisminė institucija - tai išduodančiosios valstybės narės teisminė institucija, kuri pagal tos valstybės teisę yra kompetentinga išduoti Europos arešto orderį.

2. Vykdančioji teisminė institucija - tai vykdančiosios valstybės narės teisminė institucija, kuri pagal tos valstybės teisę yra kompetentinga vykdyti Europos arešto orderį.

3. Kiekviena valstybė narė Tarybos Generaliniam sekretoriatui praneša [apie] kompetentingą pagal jos teisę teisminę instituciją.“

B. Nacionalinė teisė. Gerichtsverfassungsgesetz [4]

6. GVG 146 straipsnyje nustatyta:

„Prokuratūros pareigūnai privalo laikytis oficialių vadovų nurodymų.“

7. Jo 147 straipsnyje nurodyta:

„Teisę vykdyti priežiūrą ir vadovauti turi:

1) federalinis teisingumo ministras, kuriam atskaitingi federaliniai generalinis ir kiti prokurorai;

2) federacinės žemės teisingumo administracija, kuriai atskaitingi visi atitinkamos federacinės žemės prokuratūros pareigūnai;

4 Teismų įstatymas (toliau – GVG).

3) aukščiausią postą užimantis prokuratūros pareigūnas prie aukštesniųjų apygardos teismų ir apygardos teismų, kuriam atskaitingi visi atitinkamo teismo teritorinei jurisdikcijai priskiriamos prokuratūros pareigūnai.

<…>“

8. GVG 150 straipsnyje numatyta:

„Atlikdama savo tarnybines funkcijas, prokuratūra yra nepriklausoma nuo teismų.“

9. Jo 151 straipsnyje įtvirtinta:

„Prokuratūros negali atlikti teismų funkcijų. Taip pat joms negali būti pavesta teisėjų veiklos priežiūra.“

II. Bylų faktinės aplinkybės ir prejudiciniai klausimai

A. Byla C-508/18

10. 2016 m. gegužės 13 d. prokuratūra prie *Landgericht Lübeck* (Liubeko apygardos teismas, Vokietija) išdavė Europos arešto orderį dėl O. G., Airijoje gyvenančio Lietuvos piliečio, siekdama, kad jis būtų patrauktas baudžiamojon atsakomybėn dėl nusikalstamos veikos, t. y. „nužudymo, sunkaus sužalojimo“, kuri, kaip įtariama, padaryta 1995 m.

11. O. G. užginčijo jo perdavimą *High Court* (Aukštasis teismas, Airija), kartu su kitais argumentais nurodęs, kad Liubeko prokuratūra nėra „teisminė institucija“, kaip ji suprantama pagal pagrindų sprendimo 6 straipsnio 1 dalį.

12. *High Court* (Aukštasis teismas) 2017 m. kovo 20 d. sprendimu atmetė O. G. argumentą ir nurodė, kad Vokietijos teisėje numatytas prokuratūros nepriklausomumas ir kad prokurorui priimant sprendimą vykdomoji valdžia gali įsikišti tik išskirtinėmis aplinkybėmis, o šiuo atveju to nebuvo.

13. *Court of Appeal* (Apeliacinis teismas, Airija) pirmosios instancijos teismo sprendimą paliko nepakeistą; jis taikė „funkcinio nepriklausomumo“ ir „*de facto* nepriklausomo veikimo“ kriterijus, atsižvelgęs į gaires, kurias *Supreme Court of the United Kingdom* (Aukščiausiasis Teismas, Jungtinė Karalystė) nustatė byloje *Assange / Swedish Prosecution Authority* [5].

14. Apskundus sprendimą *Supreme Court* (Aukščiausiasis Teismas, Airija), šis teismas pagal SESV 267 straipsnį teikia Teisingumo Teismui tokius klausimus:

„1. Ar prokuratūros nepriklausomumas nuo vykdomosios valdžios turi būti nustatomas atsižvelgiant į jos padėtį atitinkamoje nacionalinės teisės sistemoje? Jei ne, kokie yra kriterijai, kuriais remiantis turi būti nustatytas nepriklausomumas nuo vykdomosios valdžios?

2. Ar prokuratūra, kuri, remiantis nacionaline teise, tiesiogiai ar netiesiogiai paklūsta galimoms Teisingumo ministerijos gairėms ar nurodymams, yra pakankamai nepriklausoma nuo vykdomosios valdžios, kad būtų laikoma „teismine institucija“, kaip apibrėžta pagrindų sprendimo 6 straipsnio 1 dalyje?

5 2012 m. gegužės 13 d. sprendimas [2012] UKSC 22.

3. Teigiamo atsakymo į ankstesnį klausimą atveju, ar prokuratūra taip pat privalo būti nepriklausoma nuo vykdomosios valdžios funkciniu požiūriu, ir kokie yra kriterijai, kuriais remiantis nustatomas nepriklausomumas funkciniu požiūriu?

4. Jei prokuratūra yra nepriklausoma nuo vykdomosios valdžios, ar ji, inicijuodama ir atlikdama tyrimus bei užtikrindama, kad tokie tyrimai būtų atlikti objektyviai ir teisėtai, pareikšdama kaltinimus, vykdydama teismo sprendimus ir baudžiamąjį persekiojimą, nepriimdama nacionalinių nutarčių dėl suėmimo ir negalėdama atlikti teismo funkcijų, laikytina „teismine institucija“ pagal pagrindų sprendimo 6 straipsnio 1 dalį?

5. Ar Liubeko prokuratūra yra teisminė institucija, kaip tai suprantama pagal <…> pagrindų sprendimo <…> 6 straipsnio 1 dalį?“

B. Byla C-82/19 PPU

15. 2018 m. kovo 15 d. Cvikau prokuratūra (Vokietija) išdavė Europos arešto orderį dėl P. I., siekdama, kad jis būtų patrauktas baudžiamojon atsakomybėn dėl, kaip įtariama, padarytų iš viso septynių plėšimo nusikalstamų veikų, už kurias gali būti skirta didžiausia subendrinta dešimties metų bausmė.

16. 2018 m. rugsėjo 12 d. *High Court* (Aukštasis teismas) priėmė nutartį vykdyti Europos arešto orderį, taigi 2018 m. spalio 15 d. P. I. buvo suimtas ir nuo to laiko laikomas suimtu.

17. P. I. ginčija perdavimą ir teigia, kad Cvikau prokuratūra nėra „teisminė institucija“, kaip ji suprantama pagal pagrindų sprendimo 6 straipsnio 1 dalį.

18. Šiomis aplinkybėmis *High Court* (Aukštasis teismas) pateikė Teisingumo Teismui penkis klausimus, tokius pačius kaip ir *Supreme Court* (Aukščiausiasis Teismas) klausimai byloje C-508/18; vienintelis skirtumas yra tas, kad penktajame klausime nurodyta Cvikau prokuratūra.

III. Procesas Teisingumo Teisme

19. Prejudiciniai klausimai Teisingumo Teisme užregistruoti atitinkamai 2018 m. rugpjūčio 6 d. ir 2019 m. vasario 5 d. Jie buvo nagrinėti pirmenybės tvarka (C-508/18) arba taikant skubos tvarkos procedūrą (C-82/19 PPU).

20. Rašytines pastabas, be Komisijos, pateikė O. G., P. I., *Minister for Justice and Equality* (Teisingumo ir lygybės ministerija, Airija), taip pat Vokietijos, Austrijos, Prancūzijos, Vengrijos, Lietuvos, Nyderlandų ir Lenkijos vyriausybės. Viešame teismo posėdyje, surengtame 2019 m. kovo 26 d. kartu su teismo posėdžiu byloje C-509/18, dalyvavo *Minister for Justice and Equality*, P. F. ir – kartu su rašytines pastabas pateikusiais subjektais (išskyrus Vengrijos ir Lenkijos vyriausybes) – Danijos ir Italijos vyriausybių atstovai.

IV. Analizė

A. Pirminės pastabos

21. Keturi pirmieji klausimai, kuriuos (vienodai suformuluotus) pateikė *Supreme Court* (Aukščiausiasis Teismas) ir *High Court* (Aukštasis teismas), yra apibendrinti penktajame abiejų bylų klausime, t. y. ar Liubeko ir Cvikau prokuratūras galima laikyti „teismin[ėmis] institucij[omis], kaip tai suprantama pagal pagrindų sprendimo 6 straipsnio 1 dalį“.

22. Abu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikę teismai mano, kad svarbiausias kriterijus siekiant atsakyti į šį klausimą yra prokuratūros nepriklausomumas nuo vykdomosios valdžios. Taigi jie nori žinoti, kokie veiksniai gali turėti įtakos vertinant šį nepriklausomumą, ir nurodo tokius kriterijus:

– padėtį nacionalinės teisės sistemoje (pirmasis klausimas),

– paklusimą galimiems Teisingumo ministerijos nurodymams (antrasis klausimas),

– „nepriklausomumo funkciniu požiūriu“ nuo Teisingumo ministerijos lygį (trečiasis klausimas).

23. Tuo atveju, jei Vokietijos prokuratūra būtų pripažinta nepriklausoma nuo vykdomosios valdžios, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikę teismai taip pat siekia išsiaiškinti, ar ši prokuratūra, kaip institucija, atliekanti tyrimus, vykdanti baudžiamąjį persekiojimą, įgyvendinanti teismo sprendimus, tačiau nepriimanti nacionalinių nutarčių dėl suėmimo ir neatliekanti teismo funkcijų, yra „teisminė institucija“, kaip tai suprantama pagal pagrindų sprendimo 6 straipsnio 1 dalį (ketvirtasis klausimas).

24. Taigi nepriklausomumas yra teisinės valstybės teisminei institucijai būdinga institucinė *savybė*[6]. Teismų nepriklausomumas užtikrinamas (ir jo reikalaujama) tam, kad teismai galėtų tinkamai atlikti konkrečią funkciją, kurią pagal valdžių atskyrimo principą valstybė pavedė tik jiems. Tai pagalbinė savybė – neesminė vykdant funkciją, kuriai ji pasitelkiama, tačiau labai svarbi tam, kad iš tikrųjų egzistuotų teisinė valstybė.

25. Siekiant prokuratūrą laikyti teismine institucija, kaip tai suprantama pagal pagrindų sprendimo 6 straipsnio 1 dalį, pirmiausia reikės išnagrinėti, ar ji atlieka funkciją, iš esmės panašią į teisminei valdžiai pavestą funkciją. Jeigu taip būtų, reikės išnagrinėti, ar prokuratūra gali šią funkciją vykdyti nepriklausomai[7].

26. Šiuo klausimu priimtuose Teisingumo Teismo sprendimuose galima pastebėti tam tikrų netikslumų (kartais vien terminų), dėl kurių bent iš dalies kilo abejonių abiem prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiems teismams. Manau, kad šias abejones galima išsklaidyti, jeigu, kaip siūlau, visų pirma bus atsižvelgiama į teismų funkcijai būdingą turinį.

27. Analizuodamas sąvoką „teisminė institucija“, kaip ji suprantama pagal pagrindų sprendimo 6 straipsnio 1 dalį, Teisingumo Teismas nurodė, kad ji „visoje Sąjungoje turi būti aiškinama savarankiškai ir vienodai“[8] ir kad „kiekvienai valstybei narei negali būti palikta teisė spręsti dėl [jos] <…> prasmės ir apimties“[9].

28. Siekdamas patikslinti šią savarankišką sąvoką Teisingumo Teismas pažymėjo, kad toje nuostatoje vartojama sąvoka „teisminė institucija“ „taikoma ne tik valstybės narės teisėjams ar teismams, bet yra platesnė ir apima institucijas, kurios turi dalyvauti vykdant teisingumą atitinkamoje teisinėje sistemoje“[10].

6 Galima nurodyti vieną iš daugelio klasikų – D. Simon *Die Unabhängigkeit des Richters*, WBG, Darmštatas, 1975.

7 Būti nepriklausomam nereiškia vien veikti objektyviai arba nešališkai. Kitos valdžios institucijos, kaip antai vykdomosios valdžios institucijos, taip pat turi laikytis objektyvumo ir nešališkumo principų, tačiau negalima teigti, kad jos yra nepriklausomos. Nepriklausomumas – tai savita institucinė garantija, kuri leidžia teisminei institucijai veikti laikantis vien įstatymo. Teismų nepriklausomumo negalima lyginti su kitų institucijų padėtimi – šios institucijos turi veikti pagal įstatymą, savo veiksmus derindamos su teisėtos vyriausybės politikos kryptimis, ir tai yra neatsiejama nuo demokratinės valstybės veikimo.

8 2016 m. lapkričio 10 d. Sprendimo *Poltorak* (C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, toliau – Sprendimas *Poltorak*) 32 punktas.

9 Sprendimo *Poltorak* 31 punktas. Taip yra dėl priežasčių, nurodytų šio sprendimo 24–30 punktuose.

10 Sprendimo *Poltorak* 33 punktas ir 2016 m. lapkričio 10 d. Sprendimo *Kovalkovas* (C-477/16 PPU, EU:C:2016:861; toliau – Sprendimas *Kovalkovas*) 34 punktas.

29. Vis dėlto galimybė *išplėsti* šios sąvokos turinį nereiškia, kad sąvoka apima ir policijos įstaigas [11] ar vykdomosios valdžios instituciją [12].

30. Išdėstęs priežastis, dėl kurių policijos ar vykdomosios valdžios institucijos negalima laikyti „teismine institucija“, Teisingumo Teismas pabrėžė dvi būtinas institucijos savybes, kad ją būtų galima pripažinti „teismine institucija“ [13]:

– pirma, tai turi būti institucijos, „dalyvaujančios vykdant teisingumą“; tai reiškia, kad pagal valdžių atskyrimo principą šios institucijos neapima jau minėtų vykdomosios valdžios ar policijos institucijų [14].

– antra, vykdydamos veiklą jos turi būti pajėgios užtikrinti, kad „su Europos arešto orderiu susijusiems sprendimams galio[tų] visos garantijos, taikomos šios rūšies sprendimams, pavyzdžiui, kylančios iš pagrindinių teisių“, taip pat užtikrinti, kad „visa <…> asmenų perdavimo tarp valstybių narių procedūra būtų vykdoma teismui prižiūrint“ [15].

31. Pastarasis aspektas yra lemiamas siekiant, kad „vykdančioji teisminė institucija [būtų] užtikrinta, kad išduodant <…> Europos arešto orderį buvo taikoma <…> teisminė kontrolė“ [16]. Taip užtikrinama prielaida, kuria grindžiamas pagrindų sprendimo 1 straipsnio 2 dalyje nustatyto tarpusavio pripažinimo principas [17].

32. Manau, kad pirmojo iš šių reikalavimų, t. y. reikalavimo *dalyvauti* vykdant teisingumą, užtenka, kad „teisminėmis institucijomis“ nebūtų laikomos institucijos, kurios akivaizdžiai priskiriamos prie vykdomosios valdžios institucijų (dar kartą pažymėtina, kad tai yra policijos įstaigos ar pačios vyriausybės ministerijos). Vis dėlto neatsižvelgiant į tai, kad taikant šį reikalavimą galima nustatyti sąvokos išorines ribas (taigi apibrėžti ją negatyviai), formuluojant sąvoką pozityviai (siekiant apibrėžti tai, kas į ją patenka), šis reikalavimas naudingas tiek, kiek yra susijęs su antruoju reikalavimu, t. y. reikalavimu tinkamai užtikrinti pagrindines teises, susijusias su Europos arešto orderio išdavimo ir vykdymo procedūra.

B. Dalyvavimas vykdant teisingumą

33. Plačiąja prasme sąvoka „vykdyti teisingumą“ prilygsta sąvokai „vykdyti jurisdikciją“, t. y. priimti sprendimus (*ius dicere*), o teisinėje valstybėje tai turi daryti tik teismai, kurie yra valstybės teisminės valdžios dalis [18].

34. Vis dėlto baudžiamosiose bylose teismų jurisdikcijos vykdymas gali priklausyti nuo kitų subjektų ir institucijų įsikišimo. Antai, pavyzdžiui, bylą iškėlęs privatus asmuo arba policijos institucija, atliekanti tyrimą (arba *a fortiori* vykdanti teismo nurodymą atvesdinti ar bet kurį kitą teismo nurodymą), ne *dalyvauja* vykdant teisingumą, o *bendradarbiauja* jį įgyvendinant.

11 Sprendimo *Poltorak* 34 punktas.

12 Sprendimo *Kovalkovas* 35 punktas.

13 Šiuo tikslu Teisingumo Teismas remiasi pagrindų sprendimo 6 straipsnio 1 dalies kontekstu ir šio sprendimo tikslais. Tai dvi aiškinimo gairės, į kurias (kartu su pažodiniu aiškinimu) paprastai atsižvelgiama aiškinant Sąjungos teisę. Be kita ko, žr. 2018 m. balandžio 17 d. Sprendimo *Egenberger* (C-414/16, EU:C:2018:257) 45 punktą.

14 Sprendimo *Poltorak* 35 punktas ir Sprendimo *Kovalkovas* 36 punktas.

15 Sprendimo *Kovalkovas* 37 punktas.

16 Sprendimo *Poltorak* 45 punktas.

17 Sprendimo *Kovalkovas* 43 punktas.

18 Tai pabrėžia Komisija savo rašytinių pastabų, pateiktų byloje C-508/18, 28 punkte, Prancūzijos vyriausybė savo pastabų, pateiktų toje pačioje byloje, 25 punkte, ir Vengrijos vyriausybė, pabrėžusi būtent prokuratūros vaidmenį teismų sistemos struktūroje (rašytinių Vengrijos vyriausybės pastabų 26 punktas).

35. Prokuratūros funkcija kokybės požiūriu skiriasi nuo šių subjektų funkcijos, nes ji vykdo viešosios valdžios įgaliojimus ir šiuo klausimu pagal įstatymą yra įgaliota (taikant tam tikrus apribojimus) daryti poveikį piliečių teisinei situacijai varžant jų teises ir laisves arba, priešingai, padedant jas įgyvendinti.

36. Kaip nurodžiau savo išvadoje, pateiktoje byloje *Özçelik*[19], išskirtinis prokuratūros požymis yra „jos gebėjim[as], jeigu tai leidžiama pagal kiekvienos valstybės narės konstitucines arba kitas teisės aktų nuostatas, *dalyvauti* vykdant baudžiamąjį teisingumą kaip valstybės įrankiui, kuris atlieka baudžiamąjį persekiojimą ir bent laikinai ribotam laikotarpiui net gali išduoti kardomojo kalinimo ir sulaikymo orderius arba priimti jiems prilygstančius sprendimus prieš sulaikytiesiems atsiduriant teisme, kuris turi priimti sprendimą dėl asmens paleidimo ar laisvės atėmimo“.

37. Prokuratūros dalyvavimo vykdant teisingumą taisyklės yra įvairios ir vienoms sritims numatytų sprendimų nereikia mechaniškai ar automatiškai pritaikyti kitoms sritims, kurios yra kitokio pobūdžio.

38. Pavyzdžiui, Direktyvos 2014/41/ES[20] 2 straipsnyje prokurorai nurodyti kaip viena iš institucijų, kurios gali išduoti Europos tyrimo orderį[21]. Direktyvos (ES) 2016/800[22] 47 konstatuojamojoje dalyje prokuratūra laikoma „teismine institucija“, tačiau tik siekiant įpareigoti tikrą teismą reguliariai peržiūrėti vaikų sulaikymą[23].

39. Minėtas nuorodas reikia atidžiai išnagrinėti. Kaip pažymėjau savo išvadoje, pateiktoje byloje *Özçelik*[24], „prokuratūros veiksmų vienoje srityje (susijusioje su laisve, kuri yra apribota dėl asmenų sulaikymo) nereikėtų lyginti su jos veiksmais kitoje srityje (įrodymų rinkimas). Noriu pasakyti, kad Direktyvoje 2014/41/ES jos pripažinimas kaip teisminės institucijos išduodant tyrimo orderius nebūtinai reiškia, kad toks pripažinimas taikomas ir [išduodant Europos arešto orderius] pagal pagrindų sprendimą“.

40. Šiomis aplinkybėmis paaiškinau, kad ta direktyva yra „teisės aktas, iš esmės patvirtina[ntis] argumentą dėl plataus aiškinimo, kuriuo remiantis bendradarbiavimo baudžiamosiose bylose (įskaitant [Europos arešto orderį]) srityje, kuri minima SESV 82 straipsnyje, prokuratūrą galima priskirti prie sąvokos „teisminė institucija““[25].

41. Taigi prokuratūra pagal savo kompetenciją gali dalyvauti baudžiamajame teismo procese – perduoti asmenis teismui toliau mano nurodytomis sąlygomis arba pateikti teismui įrodymų, kuriais remiantis būtų galima priimti nuosprendį. Pirmuoju atveju prokuratūra jai suteiktais viešosios valdžios įgaliojimais naudojasi tam, kad tik laikinai ir ribotą laikotarpį imtųsi laisvės ribojimo priemonių.

42. Ji tai daro laikydamasi teisėtumo principo ir užtikrindama, kad visų pirma būtų paisoma[26] individualių teisių, kurias ji turi tinkamai įvertinti, imdamasi šių teisių įgyvendinimą ribojančių priemonių.

19 C-453/16 PPU, EU:C:2016:783, 52 punktas.

20 2014 m. balandžio 3 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl Europos tyrimo orderio baudžiamosiose bylose (OL L 130, 2014, p. 1). Ja remiasi Austrijos ir Lenkijos vyriausybės savo pastabose, pateiktose byloje C-508/18 (atitinkamai 35 ir 17 punktai).

21 Direktyvos 2014/41 1 straipsnyje Europos tyrimo orderis baudžiamosiose bylose apibrėžtas kaip „<…> valstybės narės (toliau – išduodančioji valstybė) teisminės institucijos priimtas arba patvirtintas teisminis sprendimas, kad kitoje valstybėje narėje (toliau – vykdančioji valstybė) būtų įvykdyta viena ar kelios konkrečios tyrimo priemonės siekiant gauti įrodymų pagal šią direktyvą“. Šios direktyvos 2 straipsnio c punkto i įtraukoje nurodyta, kad „[a] [š]ioje direktyvoje taikomos šios terminų apibrėžtys: <…> išduodančioji institucija: <…> teisėjas, teismas, tiriantysis teisėjas ar *prokuroras, kompetentingas atitinkamoje byloje* <…>“. Pasviruoju šriftu išskirta mano.

22 2016 m. gegužės 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl procesinių garantijų vaikams, kurie baudžiamajame procese yra įtariamieji ar kaltinamieji (OL L 132, 2016, p. 1).

23 Šioje konstatuojamojoje dalyje nurodyta, kad „vaikų sulaikymą turėtų reguliariai peržiūrėti teismas, kurį galėtų sudaryti ir vienas posėdžiaujantis teisėjas. Turėtų būti galimybė tokią reguliarią peržiūrą atlikti *ex officio* teismui arba vaiko, vaiko advokato arba *teisminės institucijos, kuri nėra teismas, visų pirma prokuroro*, prašymu“. Pasviruoju šriftu išskirta mano.

24 C-453/16 PPU, EU:C:2016:783, 51 punktas.

25 Ten pat, 51 punktas.

26 Pavyzdžiui, rašytinės Vengrijos vyriausybės pastabos (26 punktas).

43. Nagrinėjamu atveju svarbu yra tai, ar prokuratūros *teisminis* pobūdis, neginčijamas įrodymų rinkimo srityje (arba kitose bendradarbiavimo baudžiamosiose bylose srityse), taip pat yra neginčijamas kalbant apie Europos arešto orderio išdavimą, t. y. taikant pagrindų sprendimo 6 straipsnio 1 dalį.

44. Manau, kad reikia atsakyti neigiamai.

45. Be abejo, savo 2016 m. lapkričio 10 d. Sprendime *Özçelik*[27] Teisingumo Teismas pripažino, kad prokuratūros išduotas nacionalinis arešto orderis yra „teismo sprendimas“, kaip tai suprantama pagal pagrindų sprendimo 8 straipsnio 1 dalies c punktą, nes sprendimą priėmė „teismine institucija“ laikytinas subjektas[28].

46. Taip pat neabejotina, kad šis argumentas pagrįstas būtinybe užtikrinti tos nuostatos ir paties pagrindų sprendimo 6 straipsnio 1 dalies nuoseklumą. Dėl pagrindų sprendimo 6 straipsnio 1 dalies Teisingumo Teismas, nurodydamas Sprendimą *Poltorak*, priminė, kad „sąvoka „teisminė institucija“ turi būti suprantama kaip apimanti institucijas, dalyvaujančias vykdant valstybių narių baudžiamąjį teisingumą, tačiau neapimanti policijos įstaigų“[29].

47. Vis dėlto Sprendime *Poltorak* iš tikrųjų buvo pateiktas negatyvus sąvokos „teisminė institucija“[30], kaip ji suprantama pagal pagrindų sprendimo 6 straipsnio 1 dalį, apibrėžimas, siekiant ją taikyti aiškinant to paties pagrindų sprendimo 8 straipsnio 1 dalies c punktą.

48. Priešingai, manau, kad siekiant tos nuostatos turinį apibrėžti pozityviai Sprendime *Özçelik* nebuvo galima remtis Sprendimu *Poltorak*. Šiuo klausimu Sprendime *Özçelik* savaime padaryta išvada: „kadangi prokuratūra yra institucija, dalyvaujanti vykdant valstybės narės baudžiamąjį teisingumą <…>, tokios institucijos sprendimą reikia laikyti „teismo sprendimu“, kaip tai suprantama pagal pagrindų sprendimo 8 straipsnio 1 dalies c punktą“[31].

49. Vis dėlto manau, kad neatsižvelgiant į tai, jog sąvoka „teisminė institucija“ neapima policijos įstaigų[32], tai, kas taikoma pagrindų sprendimo 8 straipsnio 1 dalies c punktui, nebūtinai turi būti taikoma to paties pagrindų sprendimo 6 straipsnio 1 daliai[33].

50. Noriu pažymėti, kad nesunku pritarti tam, jog prokuratūrą, kaip dalyvaujančią vykdant teisingumą, galima laikyti institucija, priimančia nacionaliniam arešto orderiui prilygstantį „teismo sprendimą“, kaip tai suprantama pagal pagrindų sprendimo 8 straipsnio 1 dalies c punktą, tačiau nėra priežasčių, dėl kurių ji būtų tokia institucija taikant šio pagrindų sprendimo 6 straipsnio 1 dalį. Priešingai, ji neturi būti tokia institucija.

51. Kitaip tariant, kaip nurodžiau byloje *Özçelik* pateiktoje išvadoje, laikausi nuomonės, kad prokuratūra gali išduoti nacionalinį arešto orderį, taip pat manau, kad ji negali priimti Europos arešto orderio. Nors iš pirmo žvilgsnio galėtų atrodyti, kad ši pozicija skiriasi nuo tos, kurią palaikiau anoje byloje[34], pabandysiu paaiškinti, kodėl taip nėra.

27 Byla C-453/16 PPU (EU:C:2016:860) (toliau – Sprendimas *Özçelik*).

28 Teisingumo Teismas pripažino, kad, kaip nurodyta byloje *Poltorak* (C-452/16 PPU, EU:C:2016:782) pateiktos išvados 34 punkte, „tarp teisminio sprendimo pobūdžio ir jį priimančios teisminės institucijos [statuso] yra tiesioginis ryšys“.

29 Sprendimo *Özçelik* 32 punktas.

30 Sprendimo *Poltorak* 38 punktas.

31 Sprendimo *Özçelik* 34 punktas.

32 Ir „valstybės narės vykdomosios valdžios institucijos, kaip antai ministerijos“, kaip nurodyta Sprendimo *Kovalkovas* 35 punkte.

33 Vis dėlto tokios nuomonės laikosi Vokietijos vyriausybė; savo rašytinių pastabų, pateiktų byloje C-508/18, 76 punkte ji aiškina, kad Sprendime *Özçelik* netiesiogiai nurodyta, jog prokuratūra yra teisminė institucija, kaip tai suprantama pagal (visą) pagrindų sprendimą. Tam taip pat pritaria Nyderlandų vyriausybė savo rašytinių pastabų, pateiktų byloje C-508/18, 14 punkte. Šią galimybę labai kritikuoja M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer: „Resolución judicial y autoridad judicial en la orden de detención europea“, *Diario La Ley*, Nr. 8876, 2016.

34 Kai kurių šio proceso dėl prejudicinio sprendimo priėmimo dalyvių pateiktas mano išvados byloje *Özçelik* aiškinimas neatitinka tikro išvados turinio.

C. Pagrindinis teisminės institucijos vaidmuo vykstant procedūrai pagal pagrindų sprendimą

52. Byloje *Özçelik* buvo siekiama nustatyti, ar Vengrijos prokuratūros sprendimas, kuriuo patvirtintas policijos išduotas arešto orderis, galėjo būti laikomas „teismo sprendimu“, kaip tai suprantama pagal pagrindų sprendimo 8 straipsnio 1 dalies c punktą.

53. Šį klausimą Teisingumo Teismas išsprendė teigiamai, nes šios bylos aplinkybėmis „prokuratūros atliktas [policijos išduoto] nacionalinio arešto orderio patvirtinimas vykdančiajai teisminei institucijai garantuoja, kad Europos arešto orderis pagrįstas sprendimu, kuriam buvo taikoma teisminė kontrolė“ [35].

54. Manau, kad „teismine kontrole“, kurią dėl policijos išduoto arešto orderio gali atlikti prokuratūra, tik siekiama nustatyti, ar jis atitinka įstatyme įtvirtintas sąlygas tam, kad be aiškios teismo nutarties dėl suėmimo asmeniui būtų taikomas kardomasis kalinimas. Iš esmės visose valstybėse narėse prokuratūros nustatytas laikinas sulaikymas ar suėmimas gali trukti tik ribotą laikotarpį, kol sulaikytas ar suimtas asmuo paleidžiamas ar perduodamas teismui [36]. Kitaip tariant, manau, kad prokuratūra negalėtų patvirtinti policijos išduoto arešto orderio, kurio sąlygos ir padariniai būtų didesnės apimties nei arešto orderių, kuriuos ji pati gali išduoti.

55. Taip prokuratūra, vykdydama teisėtumo ir – plačiau – asmens teisių apsaugos užtikrinimo funkciją, užima tinkamą padėtį, kad užtikrintų, jog prašomas perduoti asmuo, siekiant vykdyti jo baudžiamąjį persekiojimą, „jau pirmame nurodytos procedūros etape turėjo galimybę pasinaudoti procesinėmis garantijomis ir pagrindinėmis teisėmis, kurių gynybą turi užtikrinti išduodančiosios valstybės narės teisminė institucija pagal taikomą nacionalinę teisę, be kita ko, priimdama nacionalinį arešto orderį“ [37].

56. Taigi, prie šios pirmos ar pirminės garantijos turi būti pridedama antroji – Europos arešto orderio išdavimas. Kaip suformuluota Sprendime *Bob-Dogi*, „prie pirmo lygio teisminės gynybos, numatytos priimant nacionalinį teismo sprendimą, prisideda antro lygio teisminė gynyba, kurią reikia užtikrinti išduodant Europos arešto orderį; tam tikromis aplinkybėmis šis gali būti išduotas praėjus trumpam laikotarpiui po nacionalinio teismo sprendimo priėmimo“ [38].

57. Vis dėlto apsauga, kuri turi būti suteikta šiame antrajame, t. y. Europos arešto orderio išdavimo, etape, turi būti atsižvelgiama į esminį veiksnį, kuris neatsiranda pirmajame proceso etape – galimą gerokai ilgiau trunkantį suėmimą vykdančiojoje valstybėje narėje. Tai reikšminga aplinkybė, kuri, mano nuomone, savaime lemia, kad Europos arešto orderį turėtų išduoti teismai, o ne prokuratūra, kaip toliau argumentuosiu.

58. Pagal pagrindų sprendimą asmens, dėl kurio išduotas Europos arešto orderis, suėmimas vykdančiojoje valstybėje narėje gali trukti tam tikrą laikotarpį, kurį, esant tam tikroms aplinkybėms, galima pratęsti iki šimto dvidešimt dienų [39].

59. Taigi tai gerokai ilgesnis terminas, nei įprastai trunka prokuratūros inicijuojami sulaikymai, kuriuos visada nutartimi beveik nedelsdamas turi patvirtinti teismas.

35 Sprendimas *Özçelik*, 36 punktas.

36 Šios sąlygos, kurios nurodomos Išvados *Özçelik* (C-453/16 PPU, EU:C:2016:783) 56 punkte, iš esmės taikytinos visoms valstybėms narėms.

37 2016 m. birželio 1 d. Sprendimas *Bob-Dogi* (C-241/15, EU:C:2016:385, 55 punktas).

38 Ten pat, 56 punktas.

39 Jei atitinkamas asmuo nesutinka būti perduotas, jo suėmimas gali trukti iki šešiasdešimt dienų (pagrindų sprendimo 17 straipsnio 3 dalis), ir šis terminas gali būti pratęstas trisdešimt dienų (pagrindų sprendimo 17 straipsnio 4 dalis). Dar reikia pridėti dešimties dienų asmens perdavimo terminą, skaičiuojamą nuo galutinio sprendimo dėl Europos arešto orderio vykdymo, priėmimo (pagrindų sprendimo 23 straipsnio 2 dalis), kuris gali būti pratęstas iki 20 dienų (pagrindų sprendimo 23 straipsnio 3 ir 4 dalys).

60. Kartoju, man tai neatrodo nereikšmingas klausimas. *Minister for Justice and Equality* (Teisingumo ir lygybės ministras) teigė[40], kad nemenkinant bet kurios Europos arešto orderį išduodančios institucijos nepriklausomumo svarbos, jam keliami reikalavimai turėtų būti ne tokie griežti, nei keliami sprendimui dėl atitinkamo asmens kaltės ar nekaltumo.

61. Nepritariu tokiam požiūriui. Manau, kad galimybės, jog laisvė gali būti atimta tokį ilgą laikotarpį, kokio gali prireikti vykdant Europos arešto orderį, pakanka tam, kad būtų reikalaujama, jog už jį atsakinga institucija turėtų tokį nepriklausomumą, koks užtikrintas tik teisminėms institucijoms *stricto sensu*.

62. Nacionalinio arešto orderio atveju prokuratūros iš pradžių taikomą sulaikymą neilgai trukus turi patikrinti teisėjas ar teismas. Be to, jie tiesiogiai ir nedelsiant įvertina faktus ir įrodymus, kuriais pagrįstas sprendimas suimti sulaikytą asmenį.

63. Atvirkščiai, Europos arešto orderio atveju, vykdančiosios valstybės narės teisminė institucija iš esmės turi siekti užtikrinti perdavimą, kiek tai susiję su prašomo asmens padėtimi. Be abejo, sprendimas dėl lygtinio paleidimo turi būti priimtas laikantis vykdančiosios valstybės narės nacionalinės teisės[41], tačiau dėl priežasčių, kuriomis pagrįstas nacionalinis arešto orderis, vykdančioji teisminė institucija vis dėlto gali tik kliautis institucijos, kuri apsvarstė ir patvirtino nacionalinį arešto orderį, sprendimu išduoti Europos arešto orderį[42].

64. Europos arešto orderiu siekiama suteikti vykdančiajai teisminei institucijai atitinkamas garantijas, kad jį išdavusi institucija gali patvirtinti visišką nacionalinio arešto orderio, kurio pagrindu jis išduotas, teisėtumą, visų pirma, kad jis tinkamai išduotas laikantis procesinių garantijų ir gerbiant pagrindines teises – užduotis, kurią atlikti gali tik teismai ar teisėjai.

65. Žinoma, pirmajame apsaugos etape – t. y. išduodant nacionalinį arešto orderį – tokias garantijas gali taikyti prokuratūra, tačiau tik laikinai ir tol, kol jos sprendimą patvirtins teisėjas ar teismas – vienintelės institucijos, galinčios suteikti veiksmingą teisminę gynybą pagal Chartijos 47 straipsnį.

66. Veiksminga teisminė gynyba iš esmės yra jurisdikciją vykdančios institucijos gynyba. Tai yra tokia institucija, kuri konkrečiu atveju galutinai taikydama teisę užtikrina, kad normatyvinė ir sprendimų priėmimo procedūra, per kurią galiausiai taikomos teisės sistemos nuostatos (*ius dicere*), būtų vykdomos laikantis joje nustatytos tvarkos.

67. Teisinėje valstybėje ši funkcija priklauso teisėjams ir teismams, o ne kitoms institucijoms, įskaitant dalyvaujančioms vykdant teisingumą, kaip antai prokuratūroms. Šios neklauso vien įstatymo, kaip teismai, ir neturi tokio paties nepriklausomumo laipsnio kaip teismai[43], be to, teismas visada priima galutinį sprendimą[44].

40 Jos byloje C-508/18 pateiktų rašytinių pastabų 30 punktas. Per teismo posėdį kitos šalys palaikė tą pačią poziciją.

41 Pagrindų sprendimo 12 straipsnis. Pagal 2019 m. vasario 12 d. Teisingumo Teismo sprendimo *TC* (C-492/18 PPU, EU:C:2019:108) 46 punktą, „nors Pagrindų sprendimo 2002/584 12 straipsnyje numatyta galimybė tam tikromis sąlygomis lygtinai paleisti pagal Europos arešto orderį sulaikytą asmenį, nei šioje, nei kitose minėto pagrindų sprendimo nuostatose nenumatyta, kad pasibaigus jo 17 straipsnyje nustatytiems terminams vykdančioji teisminė institucija turi tą asmenį tam tikromis sąlygomis lygtinai paleisti arba *a fortiori* paprasčiausiai paleisti į laisvę“, vadinasi, kitu atveju „galėtų apriboti šiame pagrindų sprendime nustatytos perdavimo sistemos veiksmingumą, taigi ir sukliudyti įgyvendinti juo siekiamus tikslus“ (ten pat, 47 punktas).

42 Tai susiję su pasitikėjimu (pagrindų sprendimo 10 konstatuojamoji dalis), kuriuo pagrįstas *abipusio pripažinimo* principas, teisminio bendradarbiavimo „kertinis akmuo“ (pagrindų sprendimo 6 konstatuojamoji dalis).

43 Nėra taip, kad tai gali būti tik teisminė valdžia. Šį klausimą plačiau nagrinėjau savo taip pat šiandien pateikiamoje išvadoje byloje C-509/18. Šiuo klausimu taip pat žr. šios išvados 73 ir paskesnius punktus.

44 Žr. I. de Otto „Estudios sobre el Poder Judicial“, *Obras completas*, Universidad de Oviedo y CEPC, Madridas, 2010, ir J. L. Requejo Pagés: *Jurisdicción e independencia judicial*, CEPC, Madridas, 1989.

68. Jei nacionalinis arešto orderis vykdomas pačioje valstybėje narėje, prokuratūros veiksmus gali *ex post* peržiūrėti teisėjas ar teismas, kuriam pristatomas sulaikytas asmuo, jei nebuvo paleistas prieš tai. Jei nacionalinio arešto orderio negalima įvykdyti, nes persekiojamas asmuo yra kitoje valstybėje narėje, ir būtinas Europos arešto orderis, nacionalinio arešto orderio teisėtumo teisminė kontrolė vykdoma tuo momentu, kai nusprendžiama išduoti Europos arešto orderį. Abiem atvejais Chartijos 47 straipsnyje įtvirtinta teisminė garantija būtų visiškai įgyvendinta.

69. Atvirkščiai, jei prokuratūra galėtų išduoti Europos arešto orderį, procedūros pagal pagrindų sprendimą antrasis apsaugos etapas būtų įgyvendinamas skubos ir laikinumo sąlygomis, kurios yra būdingos prokuratūros užtikrinamoms garantijoms.

70. Be to, būtų įmanoma, kad sprendimas, kuris, kaip Europos arešto orderis, gali lemti prašomo asmens ilgą laisvės atėmimą vykdančiojoje valstybėje narėje, būtų priimtas institucijos, kuri išduodančiojoje valstybėje narėje gali taikyti tokį patį sulaikymą tik labai trumpais terminais ir atliekant skubią teisminę kontrolę.

71. Be to, tik teisėjas ar teismas gali tinkamai įvertinti Europos arešto orderio išdavimo proporcingumą [45].

72. Žinoma, kaip buvo diskutuojama per teismo posėdį, gali būti, kad prokuratūros išduotas Europos arešto orderis gali būti skundžiamas pačios išduodančiosios valstybės narės teisme. Tačiau ši galimybė sukeltų padarinių, dėl ko ji, mano nuomone, nerekomenduotina.

73. Visų pirma sunkumų kiltų prašomam perduoti asmeniui įgyvendinant teisę į gynybą. Viena vertus, dėl asmens nebuvimo labiausiai tikėtina, kad apie Europos arešto orderio išdavimą jis sužinos tik kai bus sulaikytas vykdančiojoje valstybėje narėje. Antra vertus, jis turės įgyvendinti savo teisę į gynybą, neturėdamas neatidėliotinumo garantijos.

74. Antra, ši peržiūros galimybė reikštų papildomai uždelstą perdavimo procedūrą, taigi darytų poveikį prašomo asmens laisvei tuo atveju, kai buvo išduotas Europos arešto orderis ir jį vykdant skirtas suėmimas.

75. Visų šių sunkumų galima išvengti mažiausiomis pastangomis, jei išduodančiosios valstybės teismams, užuot palikus teisę tik peržiūrėti prokuratūros išduotą Europos arešto orderį, būtų tiesiogiai suteikta teisė jį išduoti, o tai atitinka pagrindų sprendimo tikslą.

76. Prašymus priimti prejudicinį sprendimą pateikę teismai remiasi prielaida, kad Vokietijos prokuratūra negali išduoti nacionalinio arešto orderio [46]. Tai per teismo posėdį aiškiai patvirtino Vokietijos vyriausybė, nurodydama, kad šią teisę turi tik teismai. Taigi, jei Vokietijoje prokuratūra negali nei išduoti nacionalinių arešto orderių, nei atlikti teismo funkcijų, nesuprantu, kaip ji galėtų priimti sprendimą, dėl kurio vykdančiojoje valstybėje narėje galėtų būti atimta prašomo perduoti asmens laisvė, kaip atsitinka išdavus Europos arešto orderį. Būtų paradoksalu, jeigu ji negalėtų atlikti mažesnės apimties (išduoti nacionalinį arešto orderį trumpam terminui), bet atliktų didesnės apimties (išduoti Europos arešto orderį, kuris gali lemti gerokai ilgiau trunkantį suėmimą) veiksmus.

45 Kaip ir išvados *Poltorak* (C-452/16 PPU, EU:C:2016:782) 21 išnašoje, dėl proporcingumo vykdant Europos arešto orderį klausimo remiuosi generalinio advokato Y. Bot išvados byloje *Aranyosi ir Căldăraru* (C-404/15 ir C-659/15 PPU, EU:2016:140) 137 ir paskesniais punktais, kiek tai susiję su išduodančiąja teismine institucija, būtent 145–155 punktais.

46 Taip teigiama *Supreme Court* (Aukščiausiojo Teismo) nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą 4.3 punkte, kurioje cituojami GVG 150 ir 151 straipsniai.

77. Jei, atvirkščiai, kaip yra kitose valstybėse narėse, Vokietijos prokuratūra turėtų teisę nurodyti laikinai sulaikyti asmenį, nors ir ypatingomis aplinkybėmis ir su tam tikrais apribojimais, apeiti šiuos suvaržymus išduodant Europos arešto orderį reikštų, kad prokuratūra vykdančiojoje valstybėje narėje galėtų atlikti daugiau, nei leidžiama išduodančiojoje valstybėje narėje.

78. Be to, galiausiai, kaip turėjau galimybę nurodyti išvadoje byloje *Özçelik*[47] ir priminiau išvadoje byloje C-509/18[48], atrodo, kad iš pagrindų sprendimo 6 straipsnio 1 dalies parengiamųjų dokumentų matyti, jog teisės aktų leidėjo valia buvo prokuratūros nepriskirti prie teisminių institucijų, kaip jos suprantamos pagal šią nuostatą. Nors pripažįstu, kad priešingi argumentai (nuorodos į prokuratūrą, kuri buvo daroma pirmoje straipsnio versijoje, panaikinimas reiškia sąvokos „teisminė institucija“ išplėtimą) yra logiški, manau, kad labiau pagrįsta šią sąvoką aiškinti ribojamai.

D. Nepriklausomumo garantija

79. Vokietijos vyriausybė tvirtino, kad pagal Teisingumo Teismą lemiamas kriterijus yra ne tiek prokuratūros visiškas nepriklausomumas, kiek jos priskyrimas prie teisminės valdžios[49]. Jos nuomone, prokuratūros nepriklausomumas neturi būti painiojamas su teisminių institucijų nepriklausomumu, nes, priešingai nei teismų veiksmai, prokuratūros veiksmai nereikalauja visiško atskyrimo nuo vykdomosios valdžios veiksmų taip, kad būtų draudžiama kontrolė ar tyrimai[50].

80. Nesutinku su šiuo argumentu.

81. Taip pat, kaip nurodžiau išvados byloje *Poltorak* (C-452/16 PPU, EU:C:2016:782) 34 punkte, „tarp teisminio sprendimo pobūdžio ir jį priimančios teisminės institucijos yra tiesioginis ryšys“; tiesioginis ryšys taip pat yra tarp institucijos nepriklausomumo ir jos sprendimų *statuso*. Kitaip tariant, institucijos *teisminis statusas* priklauso nuo jos nepriklausomumo pobūdžio ir apimties.

82. Manau, kad reikiamas nepriklausomumo laipsnis priklauso nuo veiklos, dėl kurios jo reikalaujama. Nepriklausomumas, kurio reikalaujama iš nacionalinį arešto orderį išduodančios institucijos, gali nebūti toks griežtas, kokio reikalaujama iš teisminės institucijos, būtent dėl to, kad dėl nacionalinio arešto orderio bet kuriuo atveju atliekama galutinė ir skubi teisminė peržiūra.

83. Europos arešto orderis išduodamas vykdant procedūrą, kuri, kaip jau minėjau, gali lemti labai agresyvią intervenciją į atitinkamo asmens laisvę. Teisminė kontrolė, kurią reikia atlikti Europos arešto orderį vykdančiojoje valstybėje narėje, negali būti tokia tiesioginė, išsami ir intensyvi, kaip išduodančiojo teismo atliekama nacionalinio arešto orderio, kuris yra to Europos arešto orderio pagrindas, kontrolė.

84. Taigi Europos arešto orderį išduodančios institucijos nepriklausomumas turi būti didžiausias. Toks, kokį gali turėti tik teisminė institucija siaurąja prasme[51]. Taip ir turi būti, nes vykdančioji teisminė institucija gali leisti vykdyti tik tokį Europos arešto orderį, kuriuo užtikrinamos visos teismo sprendimo garantijos. Tai yra, sprendimo, priimto teisminės institucijos, kuri, būdama tokia, turi teisminei valdžiai ir tik jai būdingą nepriklausomumą.

47 Byla C-453/16 PPU (EU:C:2016:783, 39–42 punktai).

48 Byla *Minister for Justice and Equality ir P.F.* (C-509/18).

49 Jos byloje C-508/18 pateiktų rašytinių pastabų 95 punktas.

50 Ten pat, 97 punktas.

51 Teisminės valdžios nepriklausomumas, kaip pati jurisdikcija, skirtas išimtinai teisinės sistemos vientisumui palaikyti. Kitų institucijų nepriklausomumas, kita vertus, turi užtikrinti konkrečius interesus, kaip antai teisėtumo gynybą ar administracinės veiklos objektyvumą. Tai konkretūs interesai, kurių gali būti teisėtai siekiama tik tokioje teisinėje sistemoje, tačiau jais pačiais nesiekiama išimtinio tikslo ją apginti. Nors teisinė sistema yra šių konkrečių interesų įgyvendinimo priemonė, interesui, kuriam tarnauja teismai, teisinė sistema yra vienintelis reikšmingas tikslas, todėl jo apsauga reikalauja nepriklausomumo, kuris negali turėti išimčių ar niuansų.

85. Teisingumo Teismas 2018 m. liepos 25 d. Sprendime *Minister for Justice and Equality (Teismų sistemos trūkumai)* ypač griežtai tvirtino, kad „ne tik sprendimą dėl Europos arešto orderio vykdymo, bet ir sprendimą dėl tokio orderio išdavimo turi priimti teisminė institucija, atitinkanti su veiksminga teismine apsauga susijusius reikalavimus, įskaitant nepriklausomumo garantiją“ [52].

86. Tame pačiame sprendime yra nedviprasmiškų teiginių dėl institucijų, dalyvaujančių išduodant ir priimant Europos arešto orderį, nepriklausomumo:

– „Taigi didelis valstybių narių tarpusavio pasitikėjimas, kuriuo pagrįstas Europos arešto orderio mechanizmas, grindžiamas prielaida, kad kitų valstybių narių baudžiamąsias bylas nagrinėjantys teismai <…> atitinka veiksmingos teisminės apsaugos reikalavimus, prie kurių, be kita ko, priskiriami šių teismų nepriklausomumas ir nešališkumas“ [53].

– „Siekiant garantuoti šią apsaugą itin svarbu, kad šios institucijos išliktų nepriklausomos, kaip tai patvirtinta Chartijos 47 straipsnio antroje pastraipoje, kurioje, be kitų su pagrindine teise į veiksmingą gynybą susijusių reikalavimų, numatytas reikalavimas užtikrinti teisę į tai, kad bylą išnagrinėtų „nepriklausomas“ teismas (2018 m. vasario 27 d. Sprendimo *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, 41 punktas)“ [54].

87. Taigi, šis nacionalinės institucijos, kuri išduoda Europos arešto orderį, nepriklausomumas reiškia, kad „atitinkama institucija savo funkcijas vykdo visiškai autonomiškai, *jos nesaisto jokie hierarchijos ar pavaldumo ryšiai, ji negauna jokių nurodymų ar įpareigojimų*, taigi yra apsaugota nuo išorinio poveikio ar spaudimo, kurie gali kelti grėsmę jos narių nepriklausomam sprendimų priėmimui ir turėti jiems įtakos“ [55].

88. Šių kategoriškų ir svarbių teiginių dėl situacijų, kuriose teismų nepriklausomumui galėtų kilti rizika, negalima atmesti, kai kalbama apie teismų sprendimus, turinčius poveikį asmenų laisvei. Būtų paradoksalu, jei po šių Teisingumo Teismo teiginių, susijusių su teismų nepriklausomumu, būtų *sumažinta* reikalavimo *apimtis*, pripažįstant nepriklausoma teismine institucija tas institucijas, kurios gali būti įpareigotos laikytis kitų valdžios institucijų nurodymų.

89. Komisijos manymu [56], reikalavimas, kad Europos arešto orderį išduodanti institucija nepriklausytų nuo nurodymų ar įpareigojimų, kyla ne tiek iš būtinybės, kad tai būtų institucija, kuriai suteiktas teisminis nepriklausomumas (kurios, jos nuomone, pagrindų sprendimo sąvoka „teisminė institucija“ neapima), kiek iš pagrindų sprendimo leidėjo valios depolitizuoti Europos arešto orderio išdavimo procedūrą, palyginti su klasikine ekstradicija.

90. Iš tiesų pagrindų sprendimu siekiama tradicinę ekstradiciją, kuriai labai būdingas politinio oportunizmo elementas, pakeisti abipusio pripažinimo principu grindžiama perdavimo tarp teisminių institucijų sistema, kuri paremta dideliu valstybių narių pasitikėjimu [57].

91. Teisminės institucijos ir nepriklausomumo binomas gali būti atsietas tik tuose Europos arešto orderio išdavimo proceso etapuose, kai pakanka institucijos, kuri, nors nėra teisminė, gali būti priskiriama prie „teisminių institucijų“ dėl šios išvados 36–50 punktuose nurodytų priežasčių, teikiamų garantijų. Tokiu atveju, pakanka nešališkumo ir objektyvumo, kurie būdingi prokuratūrai.

52 Sprendimas *Minister for Justice and Equality (Teismų sistemos trūkumai)* (byla C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, 56 punktas).

53 Ten pat, 58 punktas.

54 Ten pat, 53 punktas.

55 Ten pat, 63 punktas. Išskirta mano.

56 Komisijos rašytinių pastabų byloje C-82/19 PPU 38 punktas.

57 2015 m. liepos 16 d. Sprendimo *Laningan* (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474) 27 punktas.

92. Vis dėlto, kai turi būti priimtos priemonės, kurios gali smarkiai paveikti asmenų laisvę, jų priėmimo procesas gali būti tik teisminis tiesiogine šio žodžio prasme, taigi jį turi vykdyti tik teisminė valdžia, t. y. *sensu stricto* nepriklausoma institucija.

93. Kitaip tariant, „teisminė institucija“ prilyginama „teisminei valdžiai“ (*id est*, nepriklausoma institucija), kai viešosios valdžios įgyvendinimas gali sukelti tokią didelę žalą individualiai laisvei, kaip ta, kuri sukeliama vykdant Europos arešto orderį, kuris priimamas išduodančiosios teisminės institucijos iniciatyva. Jei ši sąvoka gali būti suprantama plačiau, kaip apimanti ir kitas institucijas, kaip antai prokuratūrą, taip bus ir tuo atveju, kai jos veiklai bus taikoma pakankamai skubi teisminė priežiūra, kaip būna nacionalinio arešto orderio atveju (tačiau taip nebus priimant Europos arešto orderį).

94. Pagrindų sprendimo procedūros „teisminis“ pobūdis, priešingai nei klasikinės ekstradicijos politinis pobūdis, reiškia būtent jos priskyrimą išimtinai – iš principo – teisminei valdžiai, o tai reiškia, kad ją vykdyti iš esmės turi būti patikima (griežtai) nepriklausomai institucijai [58]. Šiuo teiginiu nepaneigiama galimybė, kad tam tikri procedūros etapai gali būti patikėti kitoms institucijoms, su sąlyga, kad atliekama atitinkama teisminė peržiūra. Tokio atvejo pavyzdys būtų nacionalinio arešto orderio išdavimas prieš išduodant bet kurį Europos arešto orderį.

95. Vokietijos vyriausybė atvirai pripažįsta, kad nors praktiškai tai išimtiniai atvejai, prokuratūra gali gauti nurodymus ir įpareigojimus iš vykdomosios valdžios [59]. Vien šios galimybės pakanka atmesti, kad ji turi teisminį nepriklausomumą, kuris iš esmės nesuderinamas su bet kokiais nurodymų ir įpareigojimų buvimo ženklais, nesvarbu, ar jie yra teoriniai arba išimtiniai ir ar yra oficiali jų perdavimo procedūra.

96. Nepriklausomumas, kaip jau minėta, nesuderinamas su bet kokiais „hierarchiniais ar pavaldumo ryšiais su trečiaisiais asmenimis“. Teisminės valdžios turėtojai taip pat yra nepriklausomi nuo aukštesnių teisminių institucijų, kurios, nors gali peržiūrėti ir panaikinti jų sprendimus *a posteriori*, vis dėlto negali nurodyti, kokius sprendimus jie turi priimti.

97. Atvirkščiai, iš Vokietijos prokuratūros hierarchinės sistemos matyti, kad yra toks pavaldumas: pagal GVG 147 straipsnį Federalinė teisingumo ministerija ar jos atitikmenys žemėse (*Länder*) prižiūri prokuratūros veiklą ir jai vadovauja teritorijose pagal atitinkamas instancijas. Savo ruožtu aukščiausio laipsnio pareigūnai kiekvienoje aukščiausių ar regioninių teismų prokuratūroje prižiūri žemesnio laipsnio pareigūnų veiklą ir jai vadovauja [60].

98. Kaip buvo konstatuota per teismo posėdį, yra labai ryškių skirtumų žemėse (*Länder*) atsižvelgiant į institucinę politiką, kuri taikoma prokuratūrai. Vienose žemėse (*Länder*) nurodymai prokuratūrai gali būti tik rašytiniai ir vieši, kitose – jie tik žodiniai. Be to, netrūksta žemių (*Länder*), kuriose siūloma šia galimybe jokiais atvejais nesinaudoti.

58 Išvados byloje *Generalstaatsanwaltschaft* (*Laikymo suimtu sąlygos Vengrijoje*) (C-220/18 PPU, EU:C:2018:547) 73 punkte esančioje 53 išnašoje pažymėjau, kad atrodo, jog Vokietijos perdavimo sistema išplaukia „iš tos pačios tvarkos ir tų pačių principų, kurie reglamentuoja ekstradiciją. Kaip jau buvo pabrėžta 2009 m. kovo 31 d. ataskaitoje, kurią Taryba pateikė valstybėms narėms po ketvirtojo tarpusavio vertinimo etapo dėl praktinio [Europos arešto orderio] taikymo, [Vokietijos teisės aktų] nuostatos šiuo klausimu, net po 2006 m. pakeitimų, „nepadeda suprasti, kad perdavimas pagal [Europos arešto orderį] yra ne tik šiek tiek kitoks ekstradicijos variantas, bet nauja pagalbos forma, pagrįsta visai kitokiais principais <...>. Šiomis aplinkybėmis ekspertai mano, kad yra pavojus, jog [Vokietijos] teisminės institucijos taikys teisės aktus ir jurisprudenciją dėl ekstradicijos <...>“ (2009 m. balandžio 30 d. ST 7058 2009 REV 2, *Evaluation report on the fourth round of mutual evaluations „The practical application of the European arrest warrant and corresponding surrender procedures between Member States*“, report on Germany, p. 35)“.

59 Ši teorinė galimybė kiltų ne tik iš Teisingumo ministeriją ir prokuratūrą siejančių institucinių santykių, bet, konkrečiau kalbant, ir iš aplinkybės, kad pagal Vokietijos teisę prokuratūra šioje srityje veikia šios ministerijos (ar jos atitikmenų *Länder*) pavedimu. Iš tiesų, kaip nurodžiau išvados byloje *Generalstaatsanwaltschaft* (*Laikymo suimtu sąlygos Vengrijoje*) (C-220/18 PPU, EU:C:2018:547) 73 punkte esančioje 52 išnašoje, „[r]emiantis 2006 m. rugpjūčio 7 d. Vokietijos vyriausybės pranešimu Tarybos Generaliniam sekretoriatui (2006 m. rugsėjo 7 d. ST 12509 2006 INIT), „kompetentingos teisminės institucijos pagal pagrindų sprendimo 6 straipsnį yra Federalinė ir federalinių žemių (*Länder*) teisingumo ministerijos“. Tai patvirtinama nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą 2.7 punkte.

60 Per teismo posėdį buvo diskutuojama dėl galimybės, kad prokuroras, kuris nesilaikytų nurodymų, būtų nušalintas nuo bylos ar ateityje patirtų neigiamų karjeros pasekmių. Dėl šio aspekto Vokietijos teisininkai aiškiai nesutaria.

99. Ši įvairovė būdinga ir valstybėms narėms, kiek tai susiję su prokuratūros instituciniu ir funkciniu savarankiškumu. Nors šį klausimą analizuoju savo išvadoje byloje C-509/18[61], dėl sistemų skirtumų vykdančioji teisminė institucija privalėtų kiekvienu atveju, atsižvelgdama į Europos arešto orderio išdavimo valstybę narę, nustatyti, kiek nepriklausoma yra išduodančioji prokuratūra. Visų pirma reikėtų įsitikinti, ar tam tikra prokuratūra gali gauti nurodymus iš Teisingumo ministerijos, ir ar tokių nurodymų buvo išduodant konkretų Europos arešto orderį, kurį ji nagrinėja. Neišvengiama pasekmė būtų nuolatinis delsimas taikant Europos arešto orderio vykdymo procedūrą (su galimu poveikiu suimtojo laisvės atėmimo terminui) ir papildoma procedūra, prieštaraujančia supaprastinimui, kurio siekė teisės aktų leidėjas šiuo teisminio bendradarbiavimo mechanizmu.

V. Išvada

100. Vadovaudamasis tuo, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti *Supreme Court* (Aukščiausiasis Teismas, Airija) ir *Highy Court* (Aukštesnysis teismas, Airija):

2002 m. birželio 13 d. Tarybos pagrindų sprendimo 2002/584/TVR dėl Europos arešto orderio ir perdavimo tarp valstybių narių tvarkos, iš dalies pakeisto 2009 m. vasario 26 d. Tarybos pagrindų sprendimu 2002/299/TVR, 6 straipsnio 1 dalis turi būti aiškinama taip, kad į sąvoką „išduodančioji teisminė institucija“ nepatenka prokuratūra.

61 Byla *Minister for Justice and Equality ir P.F.* (C-509/18, 32–35 punktai).