Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZ-BORDONE
od 30. travnja 2019.[1]

Spojeni predmeti C-508/18 i C-82/19 PPU

Minister for Justice and Equality
protiv
O. G.
i
P. I.

(zahtjevi za prethodnu odluku koje su uputili Supreme Court (Vrhovni sud, Irska) i High Court (Visoki sud, Irska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Pravosudna i kaznena suradnja u kaznenim stvarima – Okvirna odluka 2002/584/PUP – Članak 6. stavak 1. – Europski uhidbeni nalog – Pojam ‚pravosudno tijelo' – Državno odvjetništvo – Neovisnost u odnosu na izvršnu vlast"

1. U svojem mišljenju u predmetu Özçelik[2] naveo sam da „[i]ako sam u iskušenju da sada pokušam dati općenit odgovor na dvojbu u vezi s legitimacijom državnih odvjetništva država članica za izdavanje europskog uhidbenog naloga, smatram da ovaj zahtjev za prethodnu odluku nije primjerena prilika za to" jer je tada trebalo razjasniti može li državno odvjetništvo izdati nacionalni uhidbeni nalog u skladu s člankom 8. stavkom 1. točkom (c) Okvirne odluke 2002/584/PUP[3].

2. Sada je riječ o slučaju koji proizlazi iz dva prethodna pitanja kojima oba irska suda žele znati može li se njemačko državno odvjetništvo kvalificirati kao „pravosudno tijelo" u smislu članka 6. stavka 1. Okvirne odluke i, ako da, je li ono ovlašteno izdati europski uhidbeni nalog (u daljnjem tekstu: EUN).

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije. Okvirna odluka 2002/584

3. U uvodnim izjavama 5., 6., i 10. navodi se sljedeće:

„(5) Cilj koji si je postavila Unija, da postane područje slobode, sigurnosti i pravde, vodi prema ukidanju izručenja između država članica i njegovu zamjenjivanju sustavom predaje osoba između pravosudnih tijela. […]

1 Izvorni jezik: španjolski

2 Predmet Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:783, t. 45.)

3 Okvirna odluka Vijeća od 13. lipnja 2002. o Europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica (SL 2002., L 190, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 83. i ispravak SL 2013., L 222, str. 14.), kako je izmijenjena Okvirnom odlukom Vijeća 2009/299/PUP od 26. veljače 2009. (SL 2009., L 81, str. 24.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 16., str. 169.; u daljnjem tekstu: Okvirna odluka)

(6) Europski uhidbeni nalog, predviđen ovom Okvirnom odlukom, prva je konkretna mjera u području kaznenog prava kojom se primjenjuje načelo uzajamnog priznavanja, koje Europsko vijeće smatra ‚kamenom temeljcem' pravosudne suradnje.

[…]

(10) Mehanizam europskog uhidbenog naloga temelji se na visokoj razini povjerenja između država članica. Njegova primjena može biti suspendirana samo u slučaju da neka država članica ozbiljno i neprekidno krši načela iz članka 6. stavka 1. Ugovora o Europskoj uniji. Kršenje utvrđuje Vijeće u skladu s odredbama članka 7. stavka 1. spomenutog Ugovora, s posljedicama predviđenima u članku 7. stavku 2. Ugovora."

4. U skladu s člankom 1. („Definicija europskog uhidbenog naloga i obveza njegova izvršenja"):

„1. Europski uhidbeni nalog je sudska odluka koju izdaje država članica s ciljem uhićenja i predaje tražene osobe od strane druge države članice, zbog vođenja kaznenog progona, izvršenja kazne zatvora ili naloga za oduzimanje slobode.

2. Države članice izvršavaju svaki europski uhidbeni nalog na temelju načela uzajamnog priznavanja u skladu s odredbama ove Okvirne odluke.

3. Ova Okvirna odluka ne mijenja obvezu poštovanja temeljnih prava i temeljnih pravnih načela sadržanih u članku 6. Ugovora o Europskoj uniji."

5. Člankom 6. („Utvrđivanje nadležnih pravosudnih tijela") određuje se:

„1. Pravosudno tijelo koje izdaje uhidbeni nalog jest pravosudno tijelo države članice koja izdaje uhidbeni nalog, nadležno za izdavanje europskog uhidbenog naloga u skladu s pravom te države.

2. Pravosudno tijelo izvršenja jest pravosudno tijelo države članice izvršenja nadležno za izvršenje europskog uhidbenog naloga u skladu s pravom te države.

3. Svaka država članica obavještava Glavno tajništvo Vijeća o nadležnim pravosudnim tijelima u skladu sa svojim pravom."

B. Nacionalno pravo. Gerichtsverfassungsgesetz[4]

6. U skladu s člankom 146.:

„Djelatnici državnog odvjetništva moraju postupati u skladu sa službenim nalozima svojih nadređenih."

7. Člankom 147. propisuje se:

„Pravo nadzora i usmjeravanja ima:

1. savezni ministar pravosuđa i za zaštitu potrošača u odnosu na saveznog glavnog državnog odvjetnika i savezne državne odvjetnike;

2. sud savezne zemlje u odnosu na sve djelatnike državnog odvjetništva savezne zemlje o kojoj je riječ;

4 Zakon o ustrojstvu sudova (u daljnjem tekstu: GVG)

3. najviše rangirani djelatnik državnog odvjetništva pri visokim zemaljskim sudovima i zemaljskim sudovima u odnosu na sve djelatnike državnog odvjetništva pri okružnim sudom o kojem je riječ.

[…]”

8. Člankom 150. predviđa se:

„Državno odvjetništvo obavlja svoje zadaće neovisno o sudovima.

9. Članak 151. glasi kako slijedi:

„Državni odvjetnici ne mogu obavljati sudske funkcije. Ne može im se niti dodijeliti odgovornost za nadzor nad radom sudaca.”

II. Činjenice iz kojih proizlaze sporovi i prethodna pitanja

A. Predmet C-508/18

10. Državno odvjetništvo pri Landgerichtu Lübeck (Zemaljski sud u Lübecku, Njemačka) izdalo je 13. svibnja 2016. EUN protiv O. G.-a, litavskog državljanina s boravištem u Irskoj, radi vođenja postupka zbog kaznenog djela „ubojstvo s namjerom, teške tjelesne ozljede”, koje je navodno počinjeno 1995.

11. O. G. se pred High Courtom (Visoki sud; Irska) usprotivio svojoj predaji, pri čemu je, među ostalim razlozima, naveo da državno odvjetništvo u Lübecku nije „pravosudno tijelo” u smislu članka 6. stavka 1. Okvirne odluke.

12. High Court (Visoki sud) je u presudi od 20. ožujka 2017. odbio razlog koji je O. G. istaknuo te je naveo da je njemačkim pravom propisana neovisnost državnog odvjetništva i da se izvršna vlast može uključiti u njegovo djelovanje samo u iznimnim okolnostima, što tada nije bio slučaj.

13. Prvostupanjsku presudu potvrdio je u žalbenom postupku Court of Appeal (Žalbeni sud, Irska) koji je primijenio kriterije „funkcionalne neovisnosti” i „*de facto* neovisnog djelovanja” po uzoru na Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) u predmetu Assange *v.* Swedish Prosecution Authority[5].

14. Povodom žalbe podnesene Supreme Courtu (Vrhovni sud, Irska), ovaj sud, u skladu s člankom 267. UFEU-a, upućuje Sudu sljedeća pitanja:

„1. Treba li o pitanju je li državni odvjetnik neovisan od izvršne vlasti odlučiti prema njegovu položaju u relevantnom nacionalnom pravnom sustavu? Ako ne, u skladu s kojim kriterijima treba odlučiti o neovisnosti od izvršne vlasti?

2. Je li državni odvjetnik kojeg Ministarstvo pravosuđa, u skladu s nacionalnim pravom, može izravno ili neizravno usmjeravati ili mu davati upute, dovoljno neovisan od izvršne vlasti da bi ga se smatralo pravosudnim tijelom u smislu članka 6. stavka 1. Okvirne odluke?

3. Ako je tomu tako, mora li državni odvjetnik također biti funkcionalno neovisan od izvršne vlasti i koji su kriteriji u skladu s kojima treba odlučiti o funkcionalnoj neovisnosti?

5 Presuda od 13. svibnja 2012., [2012] UKSC 22.

4. Ako je neovisan od izvršne vlasti, je li državni odvjetnik - koji započinje i provodi istrage i osigurava objektivnost i zakonitost njihova provođenja, podiže optužnice, izvršava sudske odluke i progoni počinitelje kaznenih djela, a ne izdaje nacionalne uhidbene naloge i ne obavlja sudačke funkcije - „pravosudno tijelo" za potrebe članka 6. stavka 1. Okvirne odluke?

5. Je li državni odvjetnik u Lübecku pravosudno tijelo u smislu članka 6. stavka 1. Okvirne odluke […]?"

B. Predmet C-82/19 PPU

15. Državno odvjetništvo u Zwickauu (Njemačka) izdalo je 15. ožujka 2018. EUN protiv P. I.-a radi vođenja postupka zbog navodnog počinjenja ukupno sedam kaznenih djela krađe za koja se može izreći najviša kazna zatvora od ukupno deset godina.

16. High Court (Visoki sud) je 12. rujna 2018. naložio izvršenje EUN-a te je P. I., slijedom toga, 15. listopada 2018. uhićen i otad lišen slobode.

17. P. I. se protivi svojoj predaji i navodi da državno odvjetništvo u Zwickauu nije „pravosudno tijelo" u smislu članka 6. stavka 1. Okvirne odluke.

18. U tom kontekstu, High Court (Visoki sud) uputio je Sudu pet pitanja koja su jednaka onima koje je uputio Supreme Court (Vrhovni sud) u predmetu C-508/18, a razlikuju se samo u tome što se peto pitanje odnosi na državno odvjetništvo u Zwickauu.

III. Postupak pred Sudom

19. Sud je zahtjeve za prethodnu odluku zaprimio 6. kolovoza 2018. i 5. veljače 2019. O njima se odlučivalo prioritetno (C-508/18) ili u hitnom postupku (C-82/19 PPU).

20. Pisana očitovanja podnijeli su O. G., P. I., Minister for Justice and Equality (Ministarstvo pravosuđa i jednakosti, Irska), kao i njemačka, austrijska, francuska, mađarska, litavska, nizozemska i poljska vlada te Komisija. Na raspravi održanoj 26. ožujka 2019., koja je održana i za predmet C-509/18, sudjelovali su Minister for Justice and Equality (Ministarstvo pravosuđa i jednakosti), P. F. i oni koji su podnijeli pisana očitovanja, osim mađarske i poljske vlade, te danska i talijanska vlada.

IV. Analiza

A. Uvodna razmatranja

21. Prva četiri pitanja koja su Supreme Court (Vrhovni sud) i High Court (Visoki sud) sastavili na jednak način u obama su postupcima sažeta u petom pitanju, koje glasi: mogu li se državna odvjetništva u Lübecku i Zwickauu kvalificirati kao „pravosudno tijelo u smislu članka 6. stavka 1. Okvirne odluke".

22. Prema mišljenju sudova koji su uputili zahtjev, ključan kriteriji za odgovor na to pitanje jest neovisnost državnog odvjetništva o izvršnoj vlasti. Stoga ti sudovi žele znati koji čimbenici mogu utjecati na ocjenu te neovisnosti i navode sljedeće:

– položaj državnog odvjetništva u nacionalnom pravu (prvo pitanje),

– ovisnost o mogućim uputama ministarstva pravosuđa (drugo pitanje) i

– stupanj „funkcionalne neovisnosti” o ministarstvu pravosuđa (treće pitanje).

23. Ako je njemačko državno odvjetništvo neovisno o izvršnoj vlasti, sudovi koji su uputili zahtjev žele znati i je li ono, kao tijelo koje provodi istrage, progoni počinitelje kaznenih djela i izvršava sudske odluke, ali ne izdaje nacionalne uhidbene naloge i ne obavlja sudske funkcije, „pravosudno tijelo” u smislu članka 6. stavka 1. Okvirne odluke (četvrto pitanje).

24. Nesporno je da je neovisnost institucionalno *obilježje* karakteristično za pravosudno tijelo pravne države [6]. Riječ je o obilježju koje je dodijeljeno pravosudnim tijelima (i koje se zahtijeva od njih) kako bi ona mogla na odgovarajući način obavljati posebnu funkciju koju je isključivo njima povjerila država u skladu s načelom diobe vlasti. To je instrumentalno obilježje koje je popratno u odnosu na funkciju kojoj služi, ali neophodno za postojanje istinske pravne države.

25. Kako bi se državno odvjetništvo kvalificiralo kao pravosudno tijelo u smislu članka 6. stavka 1. Okvirne odluke, prvo treba analizirati obavlja li ono funkciju koja je u biti usporediva s funkcijom dodijeljenom pravosudnom tijelu. Ako je to slučaj, treba ispitati može li neovisno obavljati tu funkciju [7].

26. U presudama Suda u pogledu tog pitanja mogu se primijetiti neke netočnosti (ponekad isključivo terminološke) koje su, barem djelomično, izazvale dvojbe sudova koji su uputili zahtjev. Smatram da se te dvojbe mogu riješiti, ako se, kao što predlažem, prije svega uzme u obzir tipičan sadržaj sudske funkcije.

27. Sud je ispitivanjem pojma „pravosudno tijelo” u smislu članka 6. stavka 1. Okvirne odluke, presudio da se on „u čitavoj Uniji mora tumačiti autonomno i ujednačeno” [8] te da se „[njegov] smisao i opseg ne mo[gu] […] prepustiti ocjeni svake države članice” [9].

28. Kako bi odredio taj autonomni pojam, Sud je istaknuo da se izrazom „pravosudno tijelo” iz navedene odredbe „ne određuju samo suci ili sudovi države članice, već se njime, u širem smislu, mogu obuhvatiti tijela kojima je uloga sudjelovati u sudovanju u predmetnom pravnom poretku” [10].

29. Moguće *proširenje* tog pojma ipak ne obuhvaća policijske službe [11] ili izvršno tijelo [12].

30. U skladu s obrazloženjem kojim se ne dopušta kvalifikacija policije ili izvršnog tijela kao „pravosudnog tijela”, Sud je istaknuo dvije značajke koje institucija mora imati da bi se smatrala „pravosudnim tijelom” [13]:

– Kao prvo, to moraju biti tijela koja „sudjeluju u sudovanju”, čime se, u skladu s načelom diobe vlasti, isključuju prethodno navedena vladina ili policijska tijela [14].

6 Citiram jednog od mnogobrojnih klasičnih autora, D. Simona u: *Die Unabhängigkeit des Richters*, WBG, Darmstadt, 1975.

7 Biti neovisan nije isto kao i jednostavno postupati objektivno ili neproizvoljno. Druga tijela javne vlasti, kao što je uprava, moraju se također pridržavati načela objektivnosti i nepristranosti, a da im se pritom ne može pripisati neovisnost. Neovisnost je sama po sebi institucionalno jamstvo kojim se sudbenoj vlasti omogućuje postupanje isključivo u skladu sa zakonom. Neovisnost sudstva nije usporediva sa statusom drugih institucija koje moraju uskladiti svoje djelovanje u okviru zakona s ovisnošću o političkim usmjeravanjem legitimne vlade, što je povezano s funkcioniranjem demokratske države.

8 Presuda od 10. studenoga 2016., Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, u daljnjem tekstu: presuda Poltorak), t. 32.

9 Presuda Poltorak, t. 31. Razlozi za to navedeni su u točkama 24. do 30 navedene presude.

10 Presuda Poltorak, t. 33. i presuda od 10. studenoga 2016., Kovalkovas (C-477/16 PPU, EU:C:2016:861; u daljnjem tekstu: presuda Kovalkovas), t. 34.

11 Presuda Poltorak, t. 34.

12 Presuda Kovalkovas, t. 35.

13 Sud u tom smislu upućuje na kontekst članka 6. stavka 1. Okvirne odluke i njezine ciljeve. Riječ je o dvjema smjernicama za tumačenje koje se, osim teksta, obično uzimaju u obzir pri tumačenju prava Unije. Na primjer, vidjeti presudu od 17. travnja 2018., Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, t. 45.).

14 Presuda Poltorak, t. 35. i presuda Kovalkovas, t. 36.

– Kao drugo, moraju osigurati da za „odluke o [EUN-u] vrijede sva jamstva svojstvena za tu vrstu odluka, osobito ona koja proizlaze iz temeljnih prava" i jamčiti da se „svaki postupak predaje između država članica […] provodi uz sudski nadzor"[15].

31. Potonje navedeno odlučujuće je za to da bi se mogla „pravosudnom tijelu izvršenja pružiti sigurnost da je kod izdavanja tog [EUN-a] proveden […]sudski nadzor"[16]. Time se štiti pretpostavka na kojoj se temelji načelo uzajamnog priznavanja, utvrđeno člankom 1. stavkom 2. Okvirne odluke[17].

32. Prema mojem mišljenju, prvi od tih zahtjeva, odnosno *sudjelovanje* u sudovanju, dovoljan je za to da se institucije za koje je općepoznato da pripadaju izvršnoj vlasti (ponavljam, policija ili neki vladini odjel) ne mogu kvalificirati kao „pravosudna tijela". Međutim, neovisno o tome što omogućava određivanje opsega navedenog pojma (kako bi se stoga definirao u negativnom smislu), korisnost tog zahtjeva pri utvrđivanju pojma u pozitivnom smislu (kako bi se definiralo ono što obuhvaća) povezana je s drugim zahtjevom, odnosno jamčenjem, na odgovarajući način, temeljnih prava uključenih u postupak izdavanja i izvršavanja EUN-a.

B. Sudjelovanje u sudovanju

33. U pravom smislu riječi, „sudovanje" znači „izvršavanje sudske nadležnosti", odnosno suditi (*ius dicere*), što se u pravnoj državi isključivo odnosi na suce i sudove koji su dio pravosudnog sustava države[18].

34. U okviru kaznenog prava, izvršavanje sudske nadležnosti koje je na sucima i sudovima može, međutim, ovisiti o sudjelovanju drugih subjekata i institucija. Naime, na primjer, osoba koja podnese prijedlog za pokretanje kaznenog postupka ili policijsko tijelo koje provodi svoje istrage (ili, *a fortiori*, koje izvršava sudski nalog za privođenje ili bilo koji drugi sudski nalog) ne *sudjeluju* u sudovanju nego *surađuju* u njegovu izvršavanju.

35. Funkcija državnog odvjetništva kvalitativno je drukčija od funkcije tih subjekata jer se ono koristi svojim ovlastima tijela javne vlasti te je, u toj mjeri, zakonom ovlašteno utjecati, u određenim granicama, na pravni položaj građana, utjecanjem na njihova prava i slobode ili pak doprinosom ostvarivanju tih prava i sloboda.

36. Kao što sam tvrdio u svojem mišljenju u predmetu Özçelik[19], razlikovno obilježje državnog odvjetništva, jest „njegov[a] sposobnost da – ako je tako utvrđeno ustavnim i zakonskim odredbama svake države članice – *sudjeluje* u pravosuđu kao instrument države koji pokreće kazneni progon i koji, barem privremeno i za vremenski ograničeno razdoblje, može čak izdati naloge za zadržavanje i uhićenje ili donijeti istovjetne odluke, prije nego što se uhićenici izvedu pred suca koji treba odlučiti o njihovu puštanju na slobodu ili određivanju pritvora".

37. Načini tog sudjelovanja državnog odvjetništva u sudovanju raznovrsni su i ne bi trebalo mehanički ili automatski prenositi rješenja osmišljena za jedna područja na druga područja drukčije prirode.

15 Presuda Kovalkovas, t. 37.

16 Presuda Poltorak, t. 45.

17 Presuda Kovalkovas, t. 43.

18 Tako ističe Komisija u točki 28. svojih pisanih očitovanja u predmetu C-508/18. Jednako smatraju francuska vlada u točki 25. svojih očitovanja u istom predmetu i mađarska vlada u točki 26. svojih pisanih očitovanja kada ističu upravo ulogu državnog odvjetništva u pravosudnom sustavu.

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

38. Tako, na primjer, u članku 2. Direktive 2014/41/EU [20] državni odvjetnici su navedeni kao tijela koja mogu izdati europski istražni nalog [21]. U uvodnoj izjavi 47. Direktive (EU) 2016/800 [22] državno odvjetništvo kvalificirano je kao „sudsko tijelo", ali samo kako bi od pravog suda zatražilo periodično preispitivanje pritvaranja djece [23].

39. Ta upućivanja treba pažljivo analizirati. Kako što sam tvrdio u svojem mišljenju u predmetu Özçelik [24], „radnje državnog odvjetništva ne treba izjednačavati u jednom (području koje se odnosi na slobodu u koju se zadire uhićenjem osoba) i drugom području (prikupljanje dokaza). Time želim kazati da to što se državno odvjetništvo u Direktivi 2014/41/EU smatra pravosudnim tijelom u vezi s istražnim nalozima ne znači nužno da se to shvaćanje treba proširiti i na Okvirnu odluku u vezi s europskim uhidbenim nalozima".

40. Riječ je, kao što sam objasnio u tom kontekstu, o „normativn[om] podat[ku] [koji] snažno podupire pretpostavku o širokom tumačenju pojma ‚pravosudno tijelo' u okviru postupaka suradnje u kaznenim stvarima (uključujući europski uhidbeni nalog), na koje se poziva članak 82. UFEU-a, a prema kojoj je tim pojmom obuhvaćeno državno odvjetništvo" [25].

41. Stoga je državno odvjetništvo kvalificirano sudjelovati u kaznenom sudskom postupku, na način da osobe izvede pred sud, u uvjetima koje ću navesti u nastavku, ili na način da sudu dostavi dokaze koji bi mogli biti osnova za osuđujuću presudu. U prvom slučaju, državno odvjetništvo koristi se svojim ovlastima tijela javne vlasti kako bi donijelo samo privremene i vremenski ograničene mjere ograničavanja slobode.

42. Sve u skladu s načelom zakonitosti i s ciljem poštovanja [26] osobito prava pojedinaca koja treba pravilno odvagnuti kada donosi mjere kojima se ograničava njihovo ostvarivanje.

43. Ono što je posebno važno u ovom slučaju jest je li *sudska* priroda državnog odvjetništva, koja je nesporna u području prikupljanja dokaza (ili drugim područjima suradnje u kaznenim stvarima), također nesporna u području izdavanja EUN-a, odnosno u kontekstu članka 6. stavka 1. Okvirne odluke.

44. Prema mojem mišljenju, odgovor treba biti niječan.

45. Točno je da je Sud u svojoj presudi od 10. studenoga 2016., Özçelik [27], presudio da je nacionalni uhidbeni nalog koji je izdalo državno odvjetništvo „sudska odluka" u smislu članka 8. stavka 1. točke (c) Okvirne odluke jer je riječ o odluci koju je donijelo tijelo koje se može smatrati „pravosudnim tijelom" [28].

20 Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o Europskom istražnom nalogu u kaznenim stvarima (SL 2014., L 130., str. 1. i ispravak SL 2015., L 143., str. 16.). Na nju se pozivaju austrijska i poljska vlada u svojim očitovanjima u predmetu C-508/18 (točka 25. odnosno točka 17.).

21 Europski istražni nalog u kaznenim stvarima definiran je člankom 1. Direktive 2014/41 kao „[…] sudska […] odluka koju izdaje ili potvrđuje pravosudno tijelo države članice (‚država izdavateljica') radi izvršavanja jedne ili nekoliko posebnih istražnih mjera u drugoj državi članici (‚država izvršiteljica') u svrhu pribavljanja dokaza u skladu s odredbama ove Direktive". U skladu s člankom 2. točkom (c) podtočkom i. „[z]a potrebe ove Direktive, primjenjuju se sljedeće definicije […] tijelo izdavatelj znači […] sudac, sud, istražni sudac ili *javni tužitelj nadležan u dotičnom predmetu* […]". Moje isticanje

22 Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2016. o postupovnim jamstvima za djecu koja su osumnjičenici ili optuženici u kaznenim postupcima (SL 2016., L 132, str. 1.)

23 U toj je uvodnoj izjavi utvrđeno da „[p]ritvaranje djece trebalo bi podlijegati periodičnom preispitivanju suda koji može zasjedati i u sastavu suca pojedinca. Sud može obaviti periodično preispitivanje po službenoj dužnosti ili na zahtjev djeteta, djetetova odvjetnika ili *sudskog tijela koje nije sud, posebno tužitelja*". Moje isticanje

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

25 *Ibidem*, t. 51.

26 Na primjer, pisana očitovanja mađarske vlade (točka 26.)

27 Predmet C-453/16 PPU (EU:C:2016:860) (u daljnjem tekstu: presuda Özçelik)

28 Sud je smatrao da, kao što sam naveo u svojem mišljenju u predmetu Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:782, točka 34.), „postoj[i] usk[a] povezanos[t] između naravi sudske odluke i svojstva pravosudnog tijela koje je donosi".

46. Točno je i da je se ta tvrdnja temeljila na potrebi da se zajamči usklađenost između te odredbe i članka 6. stavka 1. same Okvirne odluke. Što se tiče potonjeg članka, Sud je pozivajući se na presudu Poltorak podsjetio da „pojam ‚pravosudno tijelo' treba tumačiti tako da se njime označavaju tijela koja sudjeluju u kaznenom sudovanju država članica, osim policijskih službi"[29].

47. Naime, u presudi Poltorak pojam „pravosudno tijelo" zapravo je negativno određen[30] u smislu članka 6. stavka 1. Okvirne odluke radi njegove primjene na tumačenje članka 8. stavka 1. točke (c) iste okvirne odluke.

48. Suprotno tomu, smatram da se za pozitivno određivanje sadržaja tog pojma presuda Özçelik nije mogla osloniti na pomoć presude Poltorak. U tom je pogledu u samoj presudi Özçelik donesen zaključak da, „budući da je državno odvjetništvo tijelo koje je pozvano sudjelovati u provođenju kaznenog sudovanja države članice […], odluku takvog tijela treba smatrati sudskom odlukom u smislu članka 8. stavka 1. točke (c) Okvirne odluke"[31].

49. Međutim, prema mojem mišljenju, osim slučaja isključenja policijskih službi[32], ono što vrijedi za članak 8. stavak 1. točku (c) Okvirne odluke ne odnosi se nužno na njezin članak 6. stavak 1.[33]

50. Želim reći da, iako se u potpunosti slažem da se državno odvjetništvo, kao tijelo koje sudjeluje u sudovanju, može kvalificirati kao tijelo koje donosi „sudsku odluku" kao što je nacionalni uhidbeni nalog u smislu članka 8. stavka 1. točke (c) Okvirne odluke, ono ne mora nužno biti takvo tijelo za potrebe članka 6. stavka 1. navedene okvirne odluke. Upravo suprotno, ne smije biti takvo tijelo.

51. Drugim riječima, kao što smatram da državno odvjetništvo može izdati nacionalni uhidbeni nalog, kao što sam iznio u svojem mišljenju u predmetu Özçelik, smatram i da ne može izdati EUN. Ako se na prvi pogled može činiti da to stajalište odstupa od onog koje sam tada zagovarao[34], pokušat ću objasniti zašto tomu nije tako.

C. Glavna uloga pravosudnih tijela u postupku iz Okvirne odluke

52. U predmetu Özçelik trebalo je utvrditi može li se odluka mađarskog državnog odvjetništva kojom se potvrđuje uhidbeni nalog koji je izdala policija smatrati „sudskom odlukom" u smislu članka 8. stavka 1. točke (c) Okvirne odluke.

53. Sud je riješio to pitanje u potvrdnom smislu zato jer je u okolnostima slučaja „potvrda državnog odvjetništva [policijskog] uhidbenog naloga jamči pravosudnom tijelu izvršenja da se [EUN] temelji na odluci u pogledu koje je proveden sudski nadzor"[35].

29 Presuda Özçelik, t. 32.

30 Presuda Poltorak, t. 38.

31 Presuda Özçelik, t. 34.

32 I isključenja „izvršno[g] tijel[a] države članice, kao što je ministarstvo", kako je navedeno u presudi Kovalkovas, točki 35.

33 Tako, međutim, smatra njemačka vlada koja u točki 76. svojih pisanih očitovanja u predmetu C-508/18 tumači da je u presudi Özçelik prešutno navedeno da je državno odvjetništvo pravosudno tijelo u smislu (cijele) Okvirne odluke. U tom se smislu izjašnjava i nizozemska vlada u točki 14. svojih pisanih očitovanja u predmetu C-508/18. Tu mogućnost oštro kritizira M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer u: „Resolución judicial y autoridad judicial en la orden de detención europea", *Diario La Ley*, br. 8876, 2016.

34 Neki sudionici u predmetnom prethodnom postupku protumačili su moje mišljenje u predmetu Özçelik na način koji ne odgovara njegovu pravom sadržaju.

35 Presuda Özçelik, t. 36.

54. Prema mojem mišljenju, „sudski nadzor" koji može provoditi državno odvjetništvo u pogledu uhidbenog naloga koji je izdala policija ne nadilazi utvrđivanje toga jesu li ispunjeni uvjeti propisani zakonom za zadržavanje osobe bez izričitog sudskog naloga. U pravilu, u svim državama članicama pritvaranje ili uhićenje koje naloži državno odvjetništvo mogu trajati samo ograničeno vrijeme, do oslobađanja ili dovođenja uhićenika pred suca [36]. Drugim riječima, državno odvjetništvo, prema mojem mišljenju, ne može potvrditi policijski uhidbeni nalog čiji uvjeti i učinci nadilaze uvjete i učinke uhićenja koje ono može odrediti.

55. U svojstvu jamca zakonitosti, a time i prava pojedinaca, državno odvjetništvo nalazi se, stoga, u situaciji u kojoj osigurava da je osoba koja je tražena zbog vođenja kaznenog progona „već u prvoj fazi postupka mogla ostvariti postupovna jamstva i temeljna prava, čiju zaštitu prema primjenjivom nacionalnom pravu mora osigurati pravosudno tijelo države članice izdavanja, osobito u cilju donošenja nacionalnog uhidbenog naloga" [37].

56. Naime, tom se prvom ili prvotnom jamstvu treba dodati drugo, a to je izdavanje EUN-a. Prema riječima iz presude Bob-Dogi „na pravosudnu zaštitu na prvoj razini, prilikom donošenja nacionalne sudske odluke, poput nacionalnog uhidbenog naloga, nadovezuje [se] zaštita koja se mora osigurati na drugoj razini, prilikom izdavanja [EUN-a], do kojeg može doći, ovisno o slučaju, u kratkom roku nakon donošenja spomenute nacionalne sudske odluke" [38].

57. Zaštitom koja se mora osigurati na toj drugoj razini, odnosno pri izdavanju EUN-a, mora se, međutim, odvagnuti ključni čimbenik kojeg nema na prvoj razini postupka, to jest, mogućnost puno duljeg oduzimanja slobode u državi članici izvršenja. To je relevantna okolnost koja sama po sebi, prema mojem mišljenju, upućuje na to da EUN izdaju samo suci i sudovi, isključujući državno odvjetništvo, kao što ću argumentirati u nastavku.

58. U skladu s Okvirnom odlukom, osoba protiv koje je izdan EUN može biti zadržana u državi članici izvršenja, u određenim okolnostima, do sto dvadeset dana [39].

59. Riječ je, stoga, o razdoblju koje je znatno dulje od uobičajenog razdoblja zadržavanja koje određuje državno odvjetništvo i koje uvijek podliježe gotovo trenutačnoj odluci suca ili suda.

60. To mi se pitanje, ponavljam, ne čini manje važnim. Minister for Justice and Equality (Ministarstvo pravosuđa i jednakosti) naveo je [40] da, ne umanjujući važnost neovisnosti svih tijela koja izdaju EUN, njihovi zahtjevi u tom pogledu moraju biti manje strogi od odluke o krivnji ili nedužnosti osobe na koju se to odnosi.

61. Ne slažem se s tim stajalištem. Smatram da je tako proširena mogućnost oduzimanja slobode, poput one koju može prouzročiti izvršenje EUN-a, dovoljna da se od odgovornog tijela zahtijeva tako stroga neovisnost kao što je neovisnost zajamčena samo sudovima *stricto sensu*.

62. U slučaju nacionalnog uhidbenog naloga, oduzimanje slobode koje je prvotno naložilo državno odvjetništvo mora nadzirati i preispitati sudac ili sud u kratkom roku. Osim toga, sudac ili sud izravno i trenutačno odvaguju činjenice i okolnosti koje opravdavaju odluku o oduzimanju slobode uhićeniku.

36 Ti uvjeti, na koje sam uputio u svojem mišljenju u predmetu Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:783, t. 56.), u biti se mogu primijeniti na sve države članice.

37 Presuda od 1. lipnja 2016., Bob-Dogi (C-241/15, EU:C:2016:385, t. 55.)

38 *Ibidem*, t. 56.

39 Ako osoba na koju se to odnosi ne pristaje na vlastitu predaju, njezino zadržavanje se nastavlja i može trajati do šezdeset dana od uhićenja (članak 17. stavak 3. Okvirne odluke), a taj se rok može produljiti za dodatnih trideset dana (članak 17. stavak 4. Okvirne odluke). Tom vremenu treba dodati i rok od deset dana za predaju nakon donošenja pravomoćne odluke o izvršenju EUN-a (članak 23. stavak 2. Okvirne odluke), koji se može produljiti za dodatnih dvadeset dana (članak 23. stavci 3. i 4. Okvirne odluke).

40 Točka 30. njegovih pisanih očitovanja u predmetu C-508/18. Ostale stranke zauzele su isto stajalište na raspravi.

63. Međutim, u slučaju EUN-a, pravosudno tijelo države članice izvršenja najprije treba uzeti u obzir osobnu situaciju tražene osobe s ciljem osiguranja predaje. Točno je da odluku o privremenom puštanju na slobodu treba donijeti u skladu s pravom države članice izvršenja [41], ali, što se tiče razloga na kojima se temelji nacionalni uhidbeni nalog, pravosudno tijelo izvršenja može se samo osloniti na kriterij tijela koje je, nakon što je preuzelo i priznalo nacionalni uhidbeni nalog kao svoj, odlučilo izdati EUN [42].

64. Kako bi se EUN-om pravosudnom tijelu izvršenja pružila odgovarajuća jamstva, propisano je da onaj tko ga izdaje mora moći dokazati potpunu zakonitost nacionalnog uhidbenog naloga na kojem se temelji EUN; konkretno, da je izdan u skladu s postupovnim jamstvima i temeljnim pravima. To je samo na nositeljima sudske nadležnosti.

65. Točno je da na prvoj razini zaštite, odnosno pri izdavanju nacionalnog uhidbenog naloga, državno odvjetništvo može pružiti jamstva u tom pogledu, ali samo privremeno i dok njegovu odluku ne potvrdi sudac ili sud, odnosno jedino tijelo koje može pružiti djelotvornu sudsku zaštitu iz članka 47. Povelje.

66. Djelotvorna sudska zaštita je, u biti, zaštita onog koji izvršava sudsku nadležnost. Odnosno tijela koje, neopozivom primjenom prava na konkretni slučaj, jamči da se regulatorni postupak i postupak donošenja odluka koji dovode do konačne primjene zakonskih odredbi pravnog poretka (*ius dicere*), provedu u skladu s njime.

67. U pravnoj državi tu funkciju isključivo imaju suci i sudovi, ne druga tijela, uključujući ona koja sudjeluju u sudovanju, poput državnog odvjetništva. Potonja tijela, za razliku od suca, ne podliježu isključivo zakonu i nisu neovisna u mjeri kao što su to suci [43], te uvijek ovise o zadnjoj riječi izvršitelja sudske nadležnosti [44].

68. Ako se nacionalni uhidbeni nalog izvršava u samoj državi članici, postupanje državnog odvjetništva može *ex post* preispitati sudac ili sud pred kojeg je izveden uhićenik, pod uvjetom da ranije nije pušten na slobodu. Ako se nacionalni uhidbeni nalog ne može izvršiti jer se tražena osoba nalazi u drugoj državi članici te je nužan EUN, sudski nadzor nad zakonitošću nacionalnog uhidbenog naloga provodi se u trenutku donošenja odluke o izdavanju EUN-a. U oba slučaja pravosudno jamstvo iz članka 47. Povelje u potpunosti je pruženo.

69. Suprotno tomu, ako bi državno odvjetništvo moglo izdati EUN, druga razina zaštite postupka iz Okvirne odluke provodila bi se žurno i privremeno, što je svojstveno jamstvima koje osigurava državno odvjetništvo.

70. Osim toga, time bi se omogućilo da odluku, poput one o EUN-u, koja omogućava znatno oduzimanje slobode traženoj osobi u državi članici izvršenja, u državi koja izdaje uhidbeni nalog donese tijelo koje to zadržavanje može naložiti samo na kratko razdoblje i uz trenutačni sudski nadzor.

41 Članak 12. Okvirne odluke. Kao što je navedeno u presudi Suda od 12. veljače 2019., TC (C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, t. 46.), „iako članak 12. Okvirne odluke […] pod određenim uvjetima priznaje mogućnost privremenog puštanja osobe uhićene na temelju [EUN-a] na slobodu, ni ta ni bilo koja druga odredba Okvirne odluke ne određuju da – nakon isteka rokova iz njezina članka 17. – pravosudno tijelo izvršenja mora navedenu osobu privremeno pustiti na slobodu ili je, *a fortiori*, jednostavno pustiti na slobodu bez ograničenja", jer bi se u suprotnom „mogla […] ograničiti učinkovitost sustava predaje uspostavljenog Okvirnom odlukom i, posljedično, spriječiti ostvarenje ciljeva koji se Okvirnom odlukom nastoje ostvariti" (*ibidem*, t. 47.).

42 Ovdje je riječ o *povjerenju* (uvodna izjava 10. Okvirne odluke) na kojem se temelji načelo *uzajamnog priznavanja*, koje se smatra „kamenom temeljcem" pravosudne suradnje (uvodna izjava 6. Okvirne odluke).

43 Nisu u smislu u kojem to samo može biti sudbena vlast. To pitanje razmatram u svojem mišljenju u predmetu C-509/18 od istog datuma. U tom pogledu vidjeti i točku 73. i sljedeće točke ovog mišljenja.

44 Na primjer, I. de Otto, *Estudios sobre el Poder Judicial*, Obras completas, Universidad de Oviedo i CEPC, Madrid, 2010., i J. L. Requejo Pagés: *Jurisdicción e independencia judicial*, CEPC, Madrid, 1989.

71. Uz prethodno navedeno valja dodati da samo sudac ili sud mogu na odgovarajući način odvagnuti proporcionalnost pri izdavanju EUN-a [45].

72. Točno je da bi se, kao što je bilo riječi na raspravi, činjenica da državno odvjetništvo izdaje EUN mogla pobijati pred sudom same države koja upućuje zahtjev za prethodnu odluku. Međutim, ta bi mogućnost prouzročila posljedice zbog kojih je se, prema mojem mišljenju, ne preporuča.

73. Kao prvo, zbog poteškoća koje bi podrazumijevala za traženu osobu u smislu ostvarivanja prava na obranu. S jedne strane, zato što bi osoba, s obzirom na njezinu odsutnost, najvjerojatnije saznala o izdavanju EUN-a tek kada bi bila uhićena u državi članici izvršenja. S druge strane, zato što bi morala ostvariti svoje pravo na obranu bez jamstva trenutnosti.

74. Kao drugo, zato što bi ta mogućnost preispitivanja podrazumijevala dodatno produljenje postupka predaje i posljedični utjecaj na slobodu tražene osobe u slučaju da je EUN izdan i da je za potrebe njegova izvršenja donesena odluka o izdavanju naloga za preventivno uhićenje.

75. Sve te poteškoće mogu se najjednostavnije prevladati tako da se sudovima države izdavateljice, umjesto da su isključivo oni ovlašteni samo za preispitivanje EUN-a koji je izdalo državno odvjetništvo, izravno dodijeli ovlast za njegovo izdavanje, što je u skladu s ciljem Okvirne odluke.

76. Sudovi koji su uputili zahtjev polaze od pretpostavke da njemačko državno odvjetništvo ne može izdati nacionalni uhidbeni nalog [46]. To je izričito potvrdila njemačka vlada na raspravi kada je ustrajala na tome da je to isključiva ovlast sudova. Tako, ako u Njemačkoj državno odvjetništvo ne može izdati nacionalni uhidbeni nalog ni izvršavati sudske funkcije, ne vidim kako bi moglo donijeti odluku čije posljedice mogu u državi članici izvršenja podrazumijevati znatno oduzimanje slobode traženoj osobi, kao što je slučaj s EUN-om. Bilo bi paradoksalno da ne može učiniti manje (izdati nacionalni uhidbeni nalog za kratko razdoblje), a da može učiniti više (izdati EUN koji može prouzročiti puno dulje razdoblje zadržavanja).

77. Kada bi, suprotno tomu, i kao što je to slučaj u drugim državama članicama, njemačko državno odvjetništvo bilo ovlašteno naložiti uhićenje osobe, čak i u iznimnim okolnostima i uz određena ograničenja, zanemarivanje tih ograničenja za izdavanje EUN-a značilo bi da državno odvjetništvo može u državi članici izvršenja provoditi više od onog što mu je dopušteno u državi članici izdavateljici.

78. Naposljetku, osim toga, kao što sam imao priliku navesti u svojem mišljenju u predmetu Özçelik [47] i na što ću morati podsjetiti u mišljenju u predmetu C-509/18 [48], čini se da pripremni dokumenti o članku 6. stavku 1. Okvirne odluke upućuju na to da je zakonodavac odlučio isključiti državno odvjetništvo kao pravosudno tijelo u smislu te odredbe. Iako priznajem da su argumenti onih koji tvrde suprotno čvrsti (nestanak upućivanja na državno odvjetništvo, koje je bilo sadržano u prvoj verziji članka, značilo bi proširenje pojma „pravosudno tijelo”), smatram da je razumnije tumačiti to kao ograničenje tih pojmova.

45 Kao i u mišljenju u predmetu Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:782, bilješka 21.), što se tiče proporcionalnosti u okviru EUN-a, upućujem na mišljenje nezavisnog odvjetnika Y. Bota u predmetu Aranyosi i Căldăraru (C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:2016:140, t. 137. i sljedeće), osobito u pogledu pravosudnog tijela koje izdaje EUN, t. 145. – 155.

46 Tako je navedeno u točki 4.3. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku Supreme Courta (Vrhovni sud), u kojoj se upućuje na članke 150. i 151. GVG-a.

47 Predmet C-453/16 PPU (EU:C:2016:783, t. 39. do 42.)

48 Predmet Minister for Justice and Equality i P. F. (C-509/18).

D. Jamstvo neovisnosti

79. Njemačka vlada navela je da za Sud potpuna neovisnost državnog odvjetništva nije toliko odlučujući kriterij, koliko je odlučujuća njegova pripadnost sudbenoj vlasti[49]. Prema njezinu mišljenju, neovisnost državnog odvjetništva ne treba miješati s neovisnošću sudstva jer, za razliku od aktivnosti suca, aktivnosti državnog odvjetništva ne zahtijevaju potpuno odvajanje od izvršne vlasti, u smislu da su zabranjeni nadzor i upute[50].

80. Ne slažem se s tim stajalištem.

81. Kao što sam tvrdio u svojem mišljenju u predmetu Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:782, t. 34.), kao što „postoj[i] usk[a] povezanos[t] između naravi sudske odluke i svojstva pravosudnog tijela koje je donosi", postoji i uska povezanost između neovisnosti tijela i *svojstva* njegovih odluka. Može se reći i da *pravosudno svojstvo* tijela ovisi o njegovoj prirodi i dosegu njegove neovisnosti.

82. Smatram da zahtijevana razina neovisnosti ovisi o aktivnosti za koju se ona traži. Neovisnost koja se traži od tijela koje izdaje nacionalni uhidbeni nalog ne može biti toliko stroga kao ona koja se zahtijeva od suda upravo zato što nacionalni uhidbeni nalog uvijek podliježe konačnom i trenutačnom sudskom preispitivanju.

83. Izdavanje EUN-a pretpostavlja pokretanje postupka koji, kao što sam ponovio, može dovesti do vrlo agresivnog zadiranja u područje slobode osobe na koju se to odnosi. Sudski nadzor koji se provodi u državi članici izvršenja EUN-a ne može biti toliko trenutačan, iscrpan i intenzivan kao što je onaj koji provodi sudac koji izdaje uhidbeni nalog u odnosu na nacionalni uhidbeni nalog na kojem se temelji navedeni EUN.

84. Stoga tijelo koje izdaje EUN treba imati najveću moguću neovisnost. Neovisnost je onolika koliko je to moguće u slučaju suda u strogom smislu riječi[51]. I to mora biti tako jer pravosudno tijelo izvršenja samo može prihvatiti EUN koji pruža sva jamstva sudske odluke. Odnosno, odluke koju je donio sud kojem je, zbog onoga što jest, dana neovisnost koja je karakteristična za sudbenu vlast i koja joj je svojstvena.

85. Sud je bio posebno strog kada je u presudi od 25. srpnja 2018., u predmetu Minister for Justice and Equality (Nedostaci u pravosudnom sustavu) zagovarao stajalište da „pravosudno tijelo koje ispunjava zahtjeve svojstvene djelotvornoj sudskoj zaštiti, među kojima i jamstvo neovisnosti, don[osi] ne samo odluku o izvršenju europskog uhidbenog naloga nego i odluku o njegovu izdavanju"[52].

86. Ista presuda sadržava jasne tvrdnje o neovisnosti tijela koja sudjeluju u izdavanju i zaprimanju EUN-a:

– „Visoka razina povjerenja između država članica, na kojoj počiva mehanizam [EUN-a], temelji se […] na premisi da kazneni sudovi drugih država članica […] ispunjavaju zahtjeve djelotvorne sudske zaštite, među kojima se nalazi i neovisnost i nepristranost navedenih sudova"[53].

49 Točka 95. njezinih pisanih očitovanja u predmetu C-508/18.

50 *Ibidem*, t. 97.

51 Neovisnost sudbene vlasti je, kao i sama sudska nadležnost, isključivo u funkciji integriteta pravnog poretka. Međutim, neovisnost drugih institucija treba uskladiti s jamstvom posebnih interesa, kao što to mogu biti obrana zakonitosti ili objektivnost djelovanja uprave. Riječ je o posebnim interesima koji se na legitiman način samo mogu ostvariti pridržavanjem pravnog poretka, ali čiji predmet nije isključivo obrana tog poretka. Ako je pravni poredak sredstvo kojim se omogućuje ostvarenje tih posebnih interesa, jedini relevantni cilj interesa kojem služe sudovi jest pravni poredak i, stoga je za njegovu zaštitu nužna neovisnost koja ne dopušta ni iznimke ni nijanse.

52 Presuda Minister for Justice and Equality (Nedostaci u pravosudnom sustavu) (predmet C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, t. 56.)

53 *Ibidem*, t. 58.

– „[K]ako bi se zajamčila ta zaštita, ključno je očuvanje neovisnosti navedenih tijela, kao što se to potvrđuje člankom 47. drugim stavkom Povelje, koji među zahtjevima u vezi s temeljnim pravom na djelotvoran pravni lijek spominje pristup ‚neovisnom' sudu (presuda od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, t. 41.)" [54].

87. Naime, ta neovisnost nacionalnog tijela koje izdaje EUN pretpostavlja da „predmetno tijelo posve samostalno izvršava svoje funkcije *a da se pritom ni u kojem pogledu ne nalazi u hijerarhijskom ili podređenom odnosu i da ne prima naloge ili upute ikoje vrste* te da je tako zaštićeno od vanjskih utjecaja ili pritisaka koji mogu narušiti neovisnu prosudbu njegovih članova i utjecati na njihove odluke" [55].

88. Te tvrdnje koje su toliko kategorične koliko i relevantne za situacije u kojima neovisnost sudstva može doći u opasnost, ne mogu se ostaviti po strani kada je riječ o sudskim odlukama koje utječu na slobodu osoba. Bilo bi paradoksalno da se, nakon nedavnih presuda Suda donesenih u pogledu neovisnosti sudstva, *snizi razina* zahtjeva i da se kao neovisno pravosudno tijelo prihvati ono koje može biti obvezno slijediti upute drugih vlasti.

89. Prema Komisijinu mišljenju [56], zahtjev da tijelo koje izdaje EUN ne podliježe naputcima ili uputama ne proizlazi toliko iz nužnosti za tim da to bude tijelo koje ima sudsku neovisnost (koje, prema Komisijinu mišljenju nije dio pojma „pravosudno tijelo" iz Okvirne odluke), koliko o volji zakonodavca koji je sastavio Okvirnu odluku da depolitizira postupak EUN-a u odnosu na klasično izručenje.

90. Naime, Okvirna odluka ima za cilj zamjenjivanje sustava tradicionalnog izručivanja, kojemu je svojstven značajan politički element oportunosti, sustavom predaje između pravosudnih tijela, koji se temelji na načelu uzajamnog priznavanja i na visokoj razini povjerenja između država članica [57].

91. Dvojakost pravosudno tijelo/neovisnost može se razdvojiti samo u fazama postupka izdavanja EUN-a u kojem su dovoljna jamstva koja pruža tijelo koje se, iako nema sudsku nadležnost, može kvalificirati kao „pravosudno tijelo" zbog razloga iznesenih u točkama 36. do 50. ovog mišljenja. U tom slučaju, dovoljne su nepristranost i objektivnost, što su značajke državnog odvjetništva.

92. Međutim, kada je riječ o donošenju mjera koje mogu ozbiljnije utjecati na slobodu osoba, postupak njihova donošenja može samo biti sudske prirode u pravom smislu riječi i stoga se samo odnosi na sudbenu vlast, odnosno neovisnu vlast *sensu stricto*.

93. Drugim riječima, „pravosudno tijelo" jednako je „sudbenoj vlasti" (*id est*, neovisnoj vlasti) samo kada izvršavanje javnih ovlasti može znatno dovesti u pitanje slobodu pojedinca kao što to može postupak izvršenja EUN-a, koji nužno potječe od pravosudnog tijela koje ga je izdalo. Ako se taj pojam može proširiti toliko da obuhvati i druge institucije poput državnog odvjetništva, to će se dogoditi kada se nad njegovim postupanjem bude provodio relativno trenutačan sudski nadzor, kao što je to u slučaju nacionalnog uhidbenog naloga (ali ne kada se izdaje EUN).

54 *Ibidem*, t. 53.

55 *Ibidem*, t. 63. Bez isticanja u izvorniku

56 Točka 38. Komisijinih pisanih očitovanja u predmetu C-82/19 PPU

57 Općenito vidjeti presudu od 16. srpnja 2015., Laningan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, t. 27.).

94. Judicijalizacija postupka iz Okvirne odluke, za razliku od političke prirode klasičnog izručenja, podrazumijeva upravo to da se taj postupak isključivo pripisuje, u načelu, sudbenoj vlasti, što znači da se, po definiciji, povjerava (radikalno) neovisnoj vlasti [58]. Time se ne dovodi u pitanje da se, uvijek uz odgovarajući sudski nadzor, određene faze postupka mogu povjeriti drugim institucijama. To je slučaj, na primjer, izdavanja nacionalnog uhidbenog naloga koji mora prethoditi svim EUN-ima.

95. Stoga njemačka vlada otvoreno priznaje da, iako je to u praksi iznimka, državno odvjetništvo može primati naputke i upute od izvršne vlasti [59] Sama ta mogućnost dovoljna je da se isključi njegova sudska neovisnost koja pojmovno nije u skladu s bilo kakvom naznakom naputaka ili uputa, neovisno o tome jesu li oni teoretski ili iznimni te prenose li se u skladu s formaliziranim postupcima.

96. Neovisnost, kao što je već navedeno, nije u skladu s ikakvim „hijerarhijsk[im] ili podređen[im] odnos[om]”. Nositelji sudbene vlasti također su neovisni u odnosu na sudove višeg stupnja koji, iako mogu preispitati i poništiti njihove odluke *a posteriori*, oni im, međutim, ne mogu nalagati kako moraju odlučivati.

97. Suprotno tomu, hijerarhijska struktura njemačkog državnog odvjetništva upućuje na to da ta podređenost postoji: u skladu s člankom 147. GVG-a, Savezno ministarstvo pravosuđa ili njegovi ekvivalentni u saveznim zemljama nadziru i usmjeravaju djelovanje državnog odvjetništva na svojim odnosnim teritorijalnim razinama. Najviše rangirani djelatnici državnog odvjetništva pri visokim zemaljskim sudovima ili zemaljskim sudovima pak nadziru i usmjeravaju djelovanje djelatnika nižih razina [60].

98. Na raspravi je utvrđeno da postoje znatne razlike među saveznim zemljama u pogledu institucionalne politike kojom se uređuje državno odvjetništvo. U nekim saveznim zemljama upute državnom odvjetništvu mogu samo biti u pisanom obliku i javne, dok se u drugima saveznim zemljama daju u usmenom obliku. Usto, neke savezne zemlje odlučile su da se ni u kojem slučaju neće koristiti tom ovlašću.

99. Ta se različitost dodaje različitosti koja se može primijetiti kod država članica u pogledu institucionalne i funkcionalne neovisnosti državnog odvjetništva. Iako se tim pitanjem detaljnije bavim u svojem mišljenju u predmetu C-509/18 [61], nejednakost sustava obvezala bi pravosudno tijelo izvršenja da u svakom pojedinom slučaju, ovisno o državi članici iz koje proizlazi EUN, utvrdi stupanj neovisnosti državnog odvjetništva koje izdaje uhidbeni nalog. Konkretno, to pravosudno tijelo trebalo bi utvrditi može li ministarstvo pravosuđa davati upute državnom odvjetništvu i je li ta mogućnost

58 U točki 73., bilješci 53. mišljenja u predmetu Generalstaatsanwaltschaft (Uvjeti oduzimanja slobode u Mađarskoj) (C-220/18 PPU, EU:C:2018:547), istaknuo sam da se čini da se njemački sustav predaje temelji „na istom postupku i na istim načelima poput onih kojima je uređeno izručenje. Kao što je već istaknuto u izvješću od 31. ožujka 2009., koje je Vijeće podnijelo državama članicama nakon četvrte serije uzajamnih ocjena o praktičnoj primjeni EUN-a, odredbe [njemačkog propisa] u tom području, uključujući nakon reforme iz 2006., ‚ne pomažu razumjeti da predaja na temelju EUN-a nije tek neznatno različit oblik klasičnog izručenja, nego novi oblik pomoći koji se temelji na potpuno drukčijim načelima […]. U tom slučaju, stručnjaci smatraju da postoji opasnost da će [njemačka] pravosudna tijela upotrijebiti zakonodavstvo i sudsku praksu o izručenju […]’ (ST 7058 2009 REV 2, od 31. travnja 2009., *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*, str. 35.).”

59 Ta teoretska mogućnost ne proizlazi samo iz postojećeg institucionalnog odnosa između Ministarstva pravosuđa i državnog odvjetništva, nego, konkretnije, iz činjenice da, u skladu s njemačkim pravom, državno odvjetništvo u tom svojstvu djeluje na temelju delegiranih ovlasti tog ministarstva (ili njegovih ekvivalenata u saveznim državama). Naime, kao što sam naveo u točki 73., bilješci 52. mišljenja u predmetu Generalstaatsanwaltschaft (Uvjeti oduzimanja slobode u Mađarskoj) (C-220/18 PPU, EU:C:2018:547), „[p]rema dopisu koji je njemačka vlada 7. kolovoza 2006. dostavila Glavnom tajništvu Vijeća (ST 12509 2006 INIT od 7. rujna 2006.), ‚nadležna pravosudna tijela u skladu s člankom 6. [Okvirne odluke] jesu ministarstvo pravosuđa savezne republike i saveznih zemalja (*Länder*)’”. Tako je potvrđeno u točki 2.7. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku.

60 Na raspravi se raspravljalo o tome da državni odvjetnik koji se ne pridržava uputa čak može biti isključen iz slučaja ili njegova karijera može u budućnosti biti izložena negativnim posljedicama. U tom pogledu postoji određena razlika u mišljenjima njemačkih pravosudnih tijela.

61 Predmet Minister for Justice and Equality i P. F. (C-509/18, t. 32. do 35.)

ostvarena u konkretnom slučaju EUN-a o kojem odlučuje. Nezaobilazna posljedica bila bi sustavno produljenje postupka izvršenja EUN-a (s mogućim učinkom na vrijeme oduzimanja slobode uhićeniku) te još jedan postupak koji je u suprotnosti s pojednostavnjenjem tog mehanizma pravosudne suradnje koje je zakonodavac želio ostvariti.

V. Zaključak

100. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja su uputili Supreme Court (Vrhovni sud, Irska) i High Court (Visoki sud, Irska) odgovori na sljedeći način:

„Članak 6. stavak 1. Okvirne odluke Vijeća 2002/584/PUP od 13. lipnja 2002. o Europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica, kako je izmijenjena Okvirnom odlukom Vijeća 2009/299/PUP od 26. veljače 2009., treba tumačiti na način da pojmom ‚pravosudno tijelo koje izdaje uhidbeni nalog' nije obuhvaćeno državno odvjetništvo."