Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
prednesené 30. apríla 2019 [1]

Spojené veci C-508/18 a C-82/19 PPU

Minister for Justice and Equality
proti
O. G.
a
P. I.

[návrhy na začatie prejudiciálneho konania, ktoré podali Supreme Court (Najvyšší súd, Írsko) a High Court (Vrchný súd, Írsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Justičná a policajná spolupráca v trestných veciach – Rámcové rozhodnutie 2002/584/SVV – Článok 6 ods. 1 – Európsky zatykač – Pojem ‚súdny orgán' – Prokuratúra – Nezávislosť od výkonnej moci"

1. V návrhoch, ktoré som predniesol vo veci Özçelik [2], som uviedol, že „aj keď môže byť lákavé pokúsiť sa teraz všeobecne odpovedať na pochybnosti týkajúce sa oprávnenia prokuratúr členských štátov vydávať európske zatykače, domnievam sa, že toto prejudiciálne konanie nie je vhodnou príležitosťou", lebo v uvedenej veci bolo potrebné objasniť, či prokuratúra je oprávnená vydať vnútroštátny zatykač v súlade s článkom 8 ods. 1 písm. c) rámcového rozhodnutia 2002/584/SVV [3].

2. Táto príležitosť sa naskytla teraz, po podaní dvoch návrhov na začatie prejudiciálneho konania, ktorými sa írske súdy pýtajú, či nemeckú prokuratúru možno považovať za „súdny orgán" v zmysle článku 6 ods. 1 rámcového rozhodnutia a či má táto prokuratúra z tohto dôvodu právomoc vydať európsky zatykač.

I. Právny rámec

A. Právo Únie. Rámcové rozhodnutie 2002/584

3. V odôvodneniach 5, 6 a 10 sa uvádza:

„(5) cieľ vytýčený pre Úniu stať sa zónou slobody, bezpečnosti a práva, vedie k zrušeniu vydávania osôb medzi členskými štátmi a k jeho nahradeniu systémom vydávania osôb medzi súdnymi orgánmi;…

1 Jazyk prednesu: španielčina.

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

3 Rámcové rozhodnutie Rady z 13. júna 2002 o európskom zatykači a postupoch odovzdávania osôb medzi členskými štátmi (Ú. v. ES L 190, 2002, s. 1; Mim. vyd. 19/006, s. 34), zmenené rámcovým rozhodnutím Rady 2009/299/SVV z 26. februára 2009 (Ú. v. EÚ L 81, 2009, s. 24) (ďalej len „rámcové rozhodnutie").

(6) európsky zatykač zavedený týmto rámcovým rozhodnutím je prvým konkrétnym opatrením v oblasti trestného práva, ktorým sa vykonáva zásada vzájomného uznávania, označovaná Európskou radou ako ‚základný kameň' spolupráce v oblasti súdnictva;

…

(10) mechanizmus európskeho zatykača je založený na vysokej miere dôvery medzi členskými štátmi; jeho vykonávanie sa môže pozastaviť iba v prípade vážneho a pretrvávajúceho porušovania zásad uvedených v článku 6 ods. 1 Zmluvy o Európskej únii jedným z členských štátov, zisteného Radou v zmysle článku 7 ods. 1 uvedenej zmluvy, s následkami uvedenými v článku 7 ods. 2 zmluvy".

4. V súlade s článkom 1 („Definícia európskeho zatykača a povinnosť vykonať ho"):

„1. Európsky zatykač je súdne rozhodnutie vydané členským štátom s cieľom zatknúť a vydať požadovanú osobu inému členskému štátu na účely vedenia trestného stíhania alebo výkonu trestu alebo ochranného opatrenia [s cieľom, aby iný členský štát zatkol a odovzdal vyžiadanú osobu na účely vedenia trestného stíhania alebo výkonu trestu odňatia slobody alebo ochranného opatrenia spojeného s odňatím slobody – *neoficiálny preklad*].

2. Členské štáty vykonajú každý európsky zatykač na základe zásady vzájomného uznávania a v súlade s ustanoveniami tohto rámcového rozhodnutia.

3. Toto rámcové rozhodnutie nebude meniť povinnosť rešpektovať základné práva a základné právne princípy zakotvené v článku 6 Zmluvy o Európskej únii."

5. Článok 6 („Určenie príslušných súdnych orgánov") stanovuje:

„1. Vydávajúci súdny orgán [Súdny orgán vydávajúci zatykač – *neoficiálny preklad*] bude súdny orgán vydávajúceho členského štátu, ktorý je oprávnený vydať európsky zatykač v zmysle právnych predpisov tohto štátu.

2. Vykonávajúci súdny orgán bude súdny orgán vykonávajúceho členského štátu, ktorý je oprávnený vykonať európsky zatykač v zmysle právnych predpisov tohto štátu.

3. Každý členský štát bude informovať Generálny sekretariát Rady o príslušnom súdnom orgáne podľa svojich právnych predpisov."

B. Vnútroštátne právo. Gerichtsverfassungsgesetz [4]

6. Podľa § 146:

„Úradníci prokuratúry musia dodržiavať úradné pokyny svojich nadriadených."

7. § 147 stanovuje:

„Právo dohľadu a udeľovania pokynov prináleží:

1. spolkovému ministrovi spravodlivosti a ochrany spotrebiteľov, pokiaľ ide o spolkového generálneho prokurátora a spolkových prokurátorov;

4 Zákon o organizácii súdov (ďalej len „GVG").

2. justičnej správe spolkovej krajiny, pokiaľ ide o všetkých úradníkov prokuratúry v rámci dotknutej spolkovej krajiny;

3. najvyššie postavenému úradníkovi prokuratúry na vyšších krajinských súdoch a krajinských súdoch, pokiaľ ide o všetkých úradníkov prokuratúry v rámci obvodu daného súdu.

…“

8. V § 150 sa uvádza:

„Prokuratúra je pri plnení svojich úradných úloh nezávislá od súdov.“

9. § 151 znie:

„Prokurátori nesmú vykonávať súdne funkcie. Okrem toho im nesmie byť zverená zodpovednosť za dohľad nad činnosťou sudcov.“

II. Skutkové okolnosti sporov a prejudiciálne otázky

A. Vec C-508/18

10. Dňa 13. mája 2016 prokuratúra pri Landgericht Lübeck (Krajinský súd Lübeck, Nemecko) vydala európsky zatykač na O. G., litovského občana s bydliskom v Írsku, na účely jeho trestného stíhania pre trestný čin kvalifikovaný ako „vražda, ťažké ublíženie na zdraví“, ktorý bol údajne spáchaný v roku 1995.

11. O. G. vzniesol námietku proti svojmu odovzdaniu na High Court (Vrchný súd, Írsko), pričom okrem iného uviedol, že prokuratúra v Lübecku nie je „súdnym orgánom“ v zmysle článku 6 ods. 1 rámcového rozhodnutia.

12. High Court (Vrchný súd) v rozsudku z 20. marca 2017 zamietol dôvod uvedený O. G. s odôvodnením, že podľa nemeckého práva je prokuratúra nezávislá a výkonná moc môže zasahovať do jej činnosti len za výnimočných okolností, k čomu v prejednávanom prípade nedošlo.

13. Court of Appeal (Odvolací súd, Írsko) v odvolacom konaní potvrdil prvostupňový rozsudok, pričom uplatnil kritériá „funkčnej nezávislosti“ a „*de facto* nezávislého pôsobenia“ v nadväznosti na judikatúru, ktorú stanovil Supreme Court of the United Kingdom (Najvyšší súd, Spojené kráľovstvo) vo veci Assange v. Swedish Prosecution Authority [5].

14. Supreme Court (Najvyšší súd, Írsko) na základe opravného prostriedku, ktorý mu bol predložený, položil Súdnemu dvoru v súlade s článkom 267 ZFEÚ nasledujúce otázky:

„1. Treba nezávislosť prokurátora od výkonnej moci posudzovať na základe jeho postavenia v rámci príslušného vnútroštátneho právneho poriadku? Ak nie, podľa akých kritérií sa posudzuje nezávislosť od výkonnej moci?

2. Je prokurátor, ktorý v súlade s vnútroštátnym právom podlieha možným príkazom alebo pokynom, či už priamym alebo nepriamym, od ministerstva spravodlivosti, dostatočne nezávislý od výkonnej moci, aby mohol byť považovaný za súdny orgán v zmysle článku 6 ods. 1 rámcového rozhodnutia?

5 Rozsudok z 13. mája 2012, [2012] UKSC 22.

3. Ak áno, musí byť prokurátor aj funkčne nezávislý od výkonnej moci a podľa akých kritérií sa posudzuje jeho funkčná nezávislosť?

4. Ak je prokurátor, ktorého úloha je obmedzená na začatie a vedenie vyšetrovania a zabezpečenie toho, že takéto vyšetrovanie prebieha objektívne a v súlade so zákonom, podávanie obžalôb, vykonávanie súdnych rozhodnutí a stíhanie trestných činov a ktorý nevydáva vnútroštátne zatykače a nesmie ani vykonávať súdne funkcie, nezávislý od výkonnej moci, je ‚súdnym orgánom' na účely článku 6 ods. 1 rámcového rozhodnutia?

5. Je prokuratúra v Lübecku súdnym orgánom v zmysle článku 6 ods. 1 rámcového rozhodnutia…?"

B. Vec C-82/19 PPU

15. Dňa 15. marca 2018 prokuratúra v Zwickau (Nemecko) vydala európsky zatykač na P. I. na účely jeho trestného stíhania za to, že údajne spáchal celkovo sedem trestných činov lúpeže, za ktoré mu možno uložiť súhrnný trest až do desiatich rokov odňatia slobody.

16. Dňa 12. septembra 2018 High Court (Vrchný súd) rozhodol o vykonaní európskeho zatykača a P. I. bol v dôsledku toho 15. októbra 2018 zatknutý, pričom odvtedy je jeho osobná sloboda obmedzená.

17. P. I. nesúhlasí so svojím odovzdaním, pričom tvrdí, že prokuratúra v Zwickau nie je „súdnym orgánom" v zmysle článku 6 ods. 1 rámcového rozhodnutia.

18. Za týchto okolností High Court (Vrchný súd) položil Súdnemu dvoru päť otázok, ktoré sú zhodné s otázkami, ktoré položil Supreme Court (Najvyšší súd) vo veci C-508/18, s jediným rozdielom, že v piatej otázke je spomenutá prokuratúra v Zwickau.

III. Konanie pred Súdnym dvorom

19. Návrhy na začatie prejudiciálneho konania boli doručené do kancelárie Súdneho dvora 6. augusta 2018, resp. 5. februára 2019. Tieto návrhy boli prejednané prednostne (C-508/18), resp. v naliehavom konaní (C-82/19 PPU).

20. Písomné pripomienky predložili O. G. a P. I., Minister for Justice and Equality (ministerstvo spravodlivosti a rovnosti, Írsko), ako aj nemecká, rakúska, francúzska, maďarská, litovská, holandská a poľská vláda a tiež Komisia. Na pojednávaní, ktoré sa konalo 26. marca 2019, spojenom s pojednávaním vo veci C-509/18, Minister for Justice and Equality a P. F., sa okrem subjektov, ktoré predložili písomné pripomienky – s výnimkou maďarskej a poľskej vlády –, zúčastnili aj dánska a talianska vláda.

IV. Analýza

A. Úvodné úvahy

21. Prvé štyri otázky, ktoré Supreme Court (Najvyšší súd) a High Court (Vrchný súd) položili v rovnakom znení, sú zhrnuté v piatej otázke položenej v oboch veciach, teda v otázke, či prokuratúry v Lübecku a v Zwickau možno považovať za „súdny orgán v zmysle článku 6 ods. 1 rámcového rozhodnutia".

22. Podľa oboch vnútroštátnych súdov je kľúčovým kritériom na zodpovedanie uvedenej otázky nezávislosť prokuratúry od výkonnej moci. Uvedené súdy sa preto pýtajú, ktoré faktory môžu mať vplyv na posúdenie tejto nezávislosti, pričom uvádzajú nasledujúce faktory:

– postavenie prokuratúry vo vnútroštátnom práve (prvá otázka),

– podriadenie prokuratúry prípadným pokynom ministerstva spravodlivosti (druhá otázka) a

– miera „funkčnej nezávislosti“ od ministerstva spravodlivosti (tretia otázka).

23. Pre prípad, že nemecká prokuratúra je nezávislá od výkonnej moci, sa vnútroštátne súdy navyše pýtajú, či je táto prokuratúra ako orgán, ktorý vyšetruje a stíha trestné činy a vykonáva súdne rozhodnutia, ale nevydáva vnútroštátne zatykače ani nevykonáva súdne funkcie, „súdnym orgánom“ v zmysle článku 6 ods. 1 rámcového rozhodnutia (štvrtá otázka).

24. Nezávislosť je, prirodzene, *hlavným* inštitucionálnym znakom, ktorým sa v právnom štáte vyznačuje súdny orgán.[6] Ide o vlastnosť, ktorá je priznaná súdnym orgánom (a ktorá sa od nich vyžaduje), aby mohli riadne plniť osobitnú úlohu, ktorou ich výhradne poveril štát, v súlade so zásadou deľby mocí. Je to sekundárna vlastnosť, ktorá závisí od úlohy, na plnenie ktorej slúži, ale má zásadný význam pre existenciu skutočného právneho štátu.

25. Na posúdenie otázky, či je prokuratúra súdnym orgánom v zmysle článku 6 ods. 1 rámcového rozhodnutia, treba v prvom rade preskúmať, či plní úlohu, ktorá je v podstate porovnateľná s úlohou, ktorá je zverená súdnej moci. Ak je to tak, bude potrebné preskúmať, či je schopná vykonávať ju nezávisle.[7]

26. V rozhodnutiach Súdneho dvora týkajúcich sa tejto problematiky badať určité (niekedy len terminologické) nepresnosti, ktoré aspoň sčasti vyvolali pochybnosti vnútroštátnych súdov v prejednávaných veciach. Domnievam sa, že tieto pochybnosti sa dajú vyriešiť, ak sa bude vychádzať – tak ako navrhujem – predovšetkým z typického obsahu súdnej funkcie.

27. Súdny dvor pri skúmaní pojmu „súdny orgán“ v zmysle článku 6 ods. 1 rámcového rozhodnutia konštatoval, že tento pojem „si vyžaduje v celej Únii autonómny a jednotný výklad“,[8] pričom jeho „význam a pôsobnosť… nemožno ponechať na posúdenie každého členského štátu“[9].

28. Pri definovaní tohto autonómneho pojmu Súdny dvor uviedol, že slovné spojenie „súdny orgán“ uvedený v citovanom ustanovení „neoznačuje len sudcov alebo súdy členského štátu, ale v širšom zmysle sa môže vzťahovať aj na orgány, ktorých úlohou je podieľať sa na výkone spravodlivosti v dotknutom právnom poriadku“.[10]

29. Možnosť *rozšíriť* obsah uvedeného pojmu však neznamená, že doň možno zahrnúť policajné orgány[11] alebo orgán výkonnej moci[12].

6 Pozri napríklad SIMON, D.: *Die Unabhängigkeit des Richters*. Darmstadt: WBG, 1975.

7 Byť nezávislý neznamená len postupovať objektívne alebo spôsobom, ktorý nie je arbitrárny. Iné orgány verejnej moci, napríklad orgány verejnej správy, tiež musia dodržiavať zásady objektívnosti a nestrannosti, no nemožno ich považovať za nezávislé. Nezávislosť je charakteristická inštitucionálna záruka, ktorá dovoľuje súdnej moci, aby sa pri svojej činnosti riadila výlučne zákonom. Súdnu nezávislosť nemožno porovnávať s postavením iných inštitúcií, ktoré musia svoju činnosť v medziach zákona zosúladiť s politickými usmerneniami legitímnej vlády, čo je neoddeliteľnou súčasťou fungovania demokratického štátu.

8 Rozsudok z 10. novembra 2016, Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:858; ďalej len „rozsudok Poltorak“, bod 32).

9 Rozsudok Poltorak, bod 31. Tento záver je odôvodnený v bodoch 24 až 30 uvedeného rozsudku.

10 Rozsudok Poltorak, bod 33, a rozsudok z 10. novembra 2016, Kovalkovas (C-477/16 PPU, EU:C:2016:861; ďalej len „rozsudok Kovalkovas“, bod 34).

11 Rozsudok Poltorak, bod 34.

12 Rozsudok Kovalkovas, bod 35.

30. V nadväznosti na opis dôvodov, ktoré neumožňujú považovať políciu alebo orgán výkonnej moci za „súdny orgán“, Súdny dvor poukázal na dve vlastnosti, ktoré musí mať inštitúcia na to, aby sa mohla považovať za „súdny orgán“ [13]:

– v prvom rade to musia byť orgány, ktoré „sa podieľajú na výkone spravodlivosti“, čo znamená, že v súlade so zásadou deľby mocí sú vylúčené už spomenuté výkonné alebo policajné orgány [14];

– v druhom rade tieto orgány musia byť schopné zaručiť, aby sa „na rozhodnutia týkajúce sa európskeho zatykača… vzťah[ovali] všetky záruky, ktoré sú charakteristické pre tento druh rozhodnutí, najmä záruky vyplývajúce zo základných práv“, pričom sa musí zabezpečiť, aby „sa celý postup odovzdávania medzi členskými štátmi… vykonával pod súdnou kontrolou“ [15].

31. Táto posledná uvedená okolnosť má rozhodujúci význam pre to, aby sa „poskyt[la] vykonávajúcemu súdnemu orgánu záruk[a], že pri vydaní… európskeho zatykača bolo vykonané… súdne preskúmanie“.[16] Tým sa zabezpečuje dodržanie podmienky, z ktorej vychádza zásada vzájomného uznávania, ktorá je stanovená v článku 1 ods. 2 rámcového rozhodnutia. [17]

32. Podľa môjho názoru prvá z týchto požiadaviek, teda požiadavka týkajúca sa *účasti* na výkone spravodlivosti, postačuje na to, aby sa za „súdne orgány“ nepovažovali inštitúcie, o ktorých je všeobecne známe, že patria k výkonnej moci (opäť ide o políciu alebo orgán samotnej vlády). Bez ohľadu na to, že táto požiadavka môže slúžiť na vonkajšie vymedzenie predmetného pojmu (teda na jeho negatívne vymedzenie), je však jej význam pre pozitívne vymedzenie tohto pojmu (vymedzenie jeho obsahu) spojený s druhou požiadavkou, ktorá sa týka náležitého zaručenia základných práv, o ktoré ide v konaní o vydaní a vykonaní európskeho zatykača.

B. Účasť na výkone spravodlivosti

33. „Vykonávať spravodlivosť“ v pravom zmysle slova znamená „vykonávať súdnictvo“, teda rozhodovať (*ius dicere*), čo je úloha, ktorú v právnom štáte plnia výlučne súdy, ktoré sú súčasťou súdnej moci štátu. [18]

34. V trestných veciach výkon súdnictva súdmi však môže závisieť od účasti iných subjektov alebo inštitúcií. Napríklad jednotlivec, ktorý podá podnet na začatie trestného stíhania, alebo policajný orgán, ktorý vedie vyšetrovanie (alebo a *fortiori* ktorý vykonáva súdny príkaz na predvedenie alebo akýkoľvek iný súdny príkaz), sa *nepodieľa* na výkone spravodlivosti, ale *spolupracuje* pri jej výkone.

35. Úloha prokuratúry sa z kvalitatívneho hľadiska odlišuje od úlohy uvedených subjektov, lebo prokuratúra vykonáva právomoci orgánu verejnej moci a v tomto smere je na základe zákona oprávnená v určitých medziach ovplyvňovať právne postavenie občanov, a to buď obmedzovaním ich práv a slobôd, alebo naopak tým, že prispieva k výkonu ich práv a slobôd.

13 Súdny dvor vychádza v tejto súvislosti z kontextu, ktorého súčasťou je článok 6 ods. 1 rámcového rozhodnutia, a z cieľov rámcového rozhodnutia. Pri výklade práva Únie sa popri doslovnom výklade obvykle uplatňujú práve tieto dve výkladové pravidlá. Pozri napríklad rozsudok zo 17. apríla 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, bod 45).

14 Rozsudok Poltorak, bod 35, a rozsudok Kovalkovas, bod 36.

15 Rozsudok Kovalkovas, bod 37.

16 Rozsudok Poltorak, bod 45.

17 Rozsudok Kovalkovas, bod 43.

18 Komisia to zdôrazňuje v bode 28 svojich písomných pripomienok vo veci C-508/18. Zdôrazňuje to tiež francúzska vláda, a to v bode 25 svojich písomných pripomienok v tej istej veci, ako aj maďarská vláda, ktorá poukazuje práve na úlohu prokuratúry v štruktúre súdneho systému (bod 26 písomných pripomienok maďarskej vlády).

36. Ako som uviedol v návrhoch, ktoré som predniesol vo veci Özçelik [19], špecifickou črtou prokuratúry je „jej schopnosť – ak to stanovia ústavné a zákonné predpisy každého členského štátu – *podieľať sa* na výkone spravodlivosti ako štátny orgán, ktorý začína trestné stíhanie a ktorý v rámci neho môže dokonca – aspoň dočasne a na obmedzenú dobu – vydávať rozhodnutia o zadržaní a pozbavení osobnej slobody alebo podobné rozhodnutia pred predvedením zadržaného pred súd, ktorý má rozhodnúť o jeho prepustení na slobodu alebo vzatí do väzby“.

37. Táto účasť prokuratúry na výkone spravodlivosti môže mať rôzne podoby, pričom riešenia určené pre určité oblasti nemožno mechanicky alebo automaticky uplatniť na iné oblasti odlišnej povahy.

38. Napríklad v článku 2 smernice 2014/41/EÚ [20] sú prokurátori spomenutí medzi orgánmi, ktoré môžu vydať európsky vyšetrovací príkaz. [21] V odôvodnení 47 smernice (EÚ) 2016/800 [22] je prokurátor označený ako „justičný orgán“, ale len na to, aby mohol požiadať súd v pravom zmysle slova o pravidelné preskúmanie zadržania dieťaťa. [23]

39. Tieto odkazy treba posudzovať opatrne. Ako som uviedol v návrhoch vo veci Özçelik [24], „postup prokuratúry v jednej oblasti (ktorá sa týka slobody ovplyvnenej pozbavením slobody osôb) a v druhej oblasti (získavanie dôkazov) nemožno automaticky posudzovať rovnako. Tým chcem povedať, že uznanie prokuratúry za súdny orgán v smernici 2014/41/EÚ na účely vyšetrovacích príkazov nevyhnutne neznamená, že to isté má platiť aj v prípade rámcového rozhodnutia pre európske zatykače“.

40. V uvedenom kontexte som vysvetlil, že ide o „normatívny údaj[, ktorý] však v značnej miere podporuje názor, podľa ktorého sa má pojem ‚súdny orgán‘ v podmienkach spolupráce v trestných veciach (vrátane európskych zatykačov), o ktorých sa hovorí v článku 82 ZFEÚ, vykladať extenzívne a ktorý umožňuje považovať za taký orgán prokuratúru“ [25].

41. Prokuratúra sa preto môže kvalifikovaným spôsobom podieľať na trestnom súdnom konaní, či už tým, že postaví osoby pred súd za podmienok, ktoré spomeniem nižšie, alebo tým, že poskytne súdu dôkazy, ktoré môžu slúžiť ako základ pre odsudzujúci rozsudok. V prvom uvedenom prípade využíva svoje právomoci orgánu verejnej moci na prijímanie opatrení obmedzujúcich osobnú slobodu, ktoré sú však len predbežné a časovo obmedzené.

42. Prokuratúra pri tejto svojej činnosti dodržiava zásadu zákonnosti a dbá osobitne na rešpektovanie [26] práv jednotlivcov, ktoré musí náležite zohľadniť pri prijímaní opatrení, ktorými sa obmedzuje výkon týchto práv.

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

20 Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 3. apríla 2014 o európskom vyšetrovacom príkaze v trestných veciach (Ú. v. EÚ L 130, 2014, s. 1). Rakúska a poľská vláda poukázali na túto smernicu vo svojich pripomienkach vo veci C-508/18 (bod 35 pripomienok rakúskej vlády a bod 17 pripomienok poľskej vlády).

21 V článku 1 smernice 2014/41 je európsky vyšetrovací príkaz v trestných veciach vymedzený ako „… justičné rozhodnutie, ktoré vydal alebo overil justičný orgán členského štátu (ďalej len ‚vydávajúci štát‘) na účely vykonania jedného alebo viacerých konkrétnych vyšetrovacích opatrení v inom členskom štáte (ďalej len ‚vykonávajúci štát‘) s cieľom získať dôkazy v súlade s touto smernicou“. Podľa článku 2 písm. c bodu i) uvedenej smernice „na účely tejto smernice… ‚vydávajúci orgán‘ je… sudca, súd, vyšetrujúci sudca alebo *prokurátor príslušný konať v dotknutej veci*…“. Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

22 Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 11. mája 2016 o procesných zárukách pre deti, ktoré sú podozrivými alebo obvinenými osobami v trestnom konaní (Ú. v. EÚ L 132, 2016, s. 1).

23 V spomenutom odôvodnení sa uvádza, že „zadržanie dieťaťa by malo podliehať pravidelnému preskúmaniu súdom, čo by mohlo byť aj samosudcom. Takéto pravidelné preskúmanie by sa malo dať vykonať súdom *ex offo* alebo na žiadosť dieťaťa, obhajcu dieťaťa alebo *justičného orgánu, ktorý nie je súdom, predovšetkým prokurátora*“. Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

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

25 Tamže, bod 51.

26 Napríklad písomné pripomienky maďarskej vlády (bod 26).

43. V tomto prípade má osobitný význam otázka, či je *súdna* povaha prokuratúry, ktorá je nesporná v oblasti získavania dôkazov (alebo v iných oblastiach spolupráce v trestných veciach), nesporná aj v súvislosti s vydaním európskeho zatykača, teda v kontexte článku 6 ods. 1 rámcového rozhodnutia.

44. Domnievam sa, že na uvedenú otázku treba odpovedať záporne.

45. Je pravda, že Súdny dvor vo svojom rozsudku z 10. novembra 2016, Özçelik [27], určil, že vnútroštátny zatykač vydaný prokuratúrou predstavuje „súdne rozhodnutie" v zmysle článku 8 ods. 1 písm. c) rámcového rozhodnutia, keďže ide o rozhodnutie prijaté orgánom, ktorý treba považovať za „súdny orgán". [28]

46. Tiež je pravda, že uvedené konštatovanie bolo založené na potrebe zabezpečiť súlad citovaného ustanovenia s článkom 6 ods. 1 rámcového rozhodnutia. Pokiaľ ide o toto posledné uvedené ustanovenie, Súdny dvor – s odkazom na rozsudok Poltorak – pripomenul, že „pojem ‚súdny orgán' [sa má] chápať tak, že označuje orgány, ktoré sa podieľajú na výkone trestného súdnictva členských štátov, s vylúčením policajných orgánov" [29].

47. Súdny dvor však v rozsudku Poltorak v skutočnosti negatívne vymedzil pojem „súdny orgán" [30] v zmysle článku 6 ods. 1 rámcového rozhodnutia s cieľom uplatniť ho na výklad článku 8 ods. 1 písm. c) rámcového rozhodnutia.

48. Naopak sa domnievam, že pri pozitívnom vymedzení obsahu uvedeného pojmu sa Súdny dvor v rozsudku Özçelik nemohol oprieť o rozsudok Poltorak. V tejto súvislosti dospel Súdny dvor v rozsudku Özçelik k samostatnému záveru, že vzhľadom na to, že „prokuratúra je orgán, ktorý sa má podieľať na výkone trestného súdnictva členského štátu…, jej rozhodnutie treba považovať za súdne rozhodnutie v zmysle článku 8 ods. 1 písm. c) rámcového rozhodnutia". [31]

49. Podľa môjho názoru však – s výnimkou prípadu vylúčenia policajných orgánov [32] – to, čo platí pre článok 8 ods. 1 písm. c) rámcového rozhodnutia, nevyhnutne neplatí pre článok 6 ods. 1 rámcového rozhodnutia [33].

50. Hoci jednoznačne súhlasím s tým, že prokuratúru možno v rozsahu, v akom sa podieľa na výkone spravodlivosti, považovať za orgán, ktorý vydáva „súdne rozhodnutie" so znakmi vnútroštátneho zatykača v zmysle článku 8 ods. 1 písm. c) rámcového rozhodnutia, domnievam sa, že to neplatí na účely článku 6 ods. 1 rámcového rozhodnutia. Práve naopak, prokuratúra sa nemá považovať za taký orgán.

51. Inak povedané, hoci zastávam názor, že – ako som uviedol v návrhoch vo veci Özçelik – prokuratúra môže vydať vnútroštátny zatykač, domnievam sa, že nemôže vydať európsky zatykač. Na prvý pohľad sa síce môže zdať, že toto stanovisko je odlišné od stanoviska, ktoré som zaujal v uvedenej veci [34], no pokúsim sa vysvetliť, prečo to nie je tak.

27 Vec C-453/16 PPU (EU:C:2016:860; ďalej len „rozsudok Özçelik").

28 Ako som uviedol v návrhoch vo veci Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:782, bod 34), Súdny dvor vychádzal z toho, že „medzi povahou súdneho rozhodnutia a postavením súdneho orgánu, ktorý ho vydal, existuje úzka súvislosť".

29 Rozsudok Özçelik, bod 32.

30 Rozsudok Poltorak, bod 38.

31 Rozsudok Özçelik, bod 34.

32 A – ako sa uvádza v bode 35 rozsudku Kovalkovas – vylúčenia „orgán[u] výkonnej moci členského štátu, akým je ministerstvo".

33 Tento názor však zastáva nemecká vláda, ktorá v bode 76 svojich písomných pripomienok vo veci C-508/18 uviedla, že v rozsudku Özçelik je implicitne vyjadrené, že prokuratúra je súdnym orgánom v zmysle (celého) rámcového rozhodnutia. V tomto zmysle sa vyjadrila aj holandská vláda v bode 14 svojich písomných pripomienok vo veci C-508/18. Pokiaľ ide o veľmi kritický pohľad na túto možnosť, pozri RODRÍGUEZ-PIÑERO, M., BRAVO-FERRER: Resolución judicial y autoridad judicial en la orden de detención europea. In: *Diario La Ley*, č. 8876, 2016.

34 Niektorí účastníci tohto prejudiciálneho konania vyložili návrhy, ktoré som predniesol vo veci Özçelik, spôsobom, ktorý nezodpovedá ich skutočnému obsahu.

C. Úloha súdu v postupe upravenom rámcovým rozhodnutím

52. Vo veci Özçelik bolo potrebné určiť, či sa rozhodnutie maďarskej prokuratúry, ktorým bol potvrdený zatykač vydaný policajným orgánom, mohlo považovať za „súdne rozhodnutie“ v zmysle článku 8 ods. 1 písm. c) rámcového rozhodnutia.

53. Súdny dvor odpovedal na uvedenú otázku kladne práve preto, lebo za okolností daného prípadu „potvrdenie… zatykača [vydaného policajným orgánom] zo strany prokuratúry poskytuje vykonávajúcemu súdnemu orgánu záruku, že európsky zatykač je založený na rozhodnutí, ktoré bolo predmetom súdneho preskúmania“. [35]

54. Podľa môjho názoru „súdne preskúmanie“ zatykača vydaného policajným orgánom, ktoré môže vykonať prokuratúra, spočíva len v určení, či sú splnené zákonom stanovené podmienky na to, aby bola osoba bez výslovného súdneho príkazu vzatá do väzby. Vo všetkých členských štátoch vo všeobecnosti platí, že zadržanie alebo zatknutie, ktoré nariadila prokuratúra, je prípustné len počas časovo obmedzeného obdobia, kým nebude zadržaný prepustený na slobodu alebo postavený pred súd. [36] Inak povedané, prokuratúra by podľa môjho názoru nemohla potvrdiť zatykač vydaný policajným orgánom, ktorého podmienky a účinky by prekračovali rámec podmienok a účinkov zatykačov, ktoré môže vydať prokuratúra.

55. Prokuratúra ako garant zákonnosti, a teda aj práv jednotlivcov, je teda schopná zabezpečiť, aby osoba požadovaná na účely vedenia trestného stíhania „už mohla v prvom štádiu konania využiť procesné záruky a základné práva, ochranu ktorých musí zabezpečovať súdny orgán vydávajúceho členského štátu podľa uplatniteľného vnútroštátneho práva najmä na účel prijatia vnútroštátneho zatykača“. [37]

56. K uvedenej prvej alebo počiatočnej záruke však treba doplniť druhú záruku, ktorá sa týka vydania európskeho zatykača. Ako sa uvádza v rozsudku Bob-Dogi, „k súdnej ochrane stanovenej na prvej úrovni, teda pri prijímaní vnútroštátneho súdneho rozhodnutia, akým je vnútroštátny zatykač, sa pridáva ochrana, ktorá musí byť zabezpečená na druhej úrovni, teda pri vydávaní európskeho zatykača, ku ktorému môže prípadne dôjsť aj krátko po prijatí uvedeného vnútroštátneho súdneho rozhodnutia“. [38]

57. Ochrana, ktorá sa má poskytnúť na tejto druhej úrovni, teda na úrovni vydania európskeho zatykača, však musí zohľadňovať kľúčový faktor, ktorý neexistuje v prvej fáze konania, a tým je možnosť oveľa dlhšieho obmedzenia osobnej slobody vo vykonávajúcom členskom štáte. Je to dôležitá okolnosť, ktorá podľa môjho názoru sama osebe odôvodňuje záver, že európske zatykače by mali vydávať len súdy, a nie prokuratúra, ako to vysvetlím nižšie.

58. Podľa rámcového rozhodnutia osoba, proti ktorej bol vydaný európsky zatykač, môže byť zadržaná vo vykonávajúcom členskom štáte počas obdobia, ktoré za určitých okolností môže trvať až 120 dní. [39]

59. Ide teda o dobu, ktorá je zjavne dlhšia než obvyklá doba zadržania na základe rozhodnutia prokuratúry, pričom o takom zadržaní vždy takmer bezprostredne rozhoduje súd.

35 Rozsudok Özçelik, bod 36.

36 Tieto podmienky, na ktoré som poukázal v návrhoch vo veci Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:783, bod 56), možno v podstate uplatniť na všetky členské štáty.

37 Rozsudok z 1. júna 2016, Bob-Dogi (C-241/15, EU:C:2016:385, bod 55).

38 Tamže, bod 56.

39 Ak dotknutá osoba nesúhlasí so svojím odovzdaním, jej osobná sloboda môže byť naďalej obmedzená až 60 dní po jej zatknutí (článok 17 ods. 3 rámcového rozhodnutia), pričom túto lehotu možno predĺžiť o ďalších 30 dní (článok 17 ods. 4 rámcového rozhodnutia). K tejto dobe treba pripočítať desaťdňovú lehotu na vykonanie odovzdania, ktorá sa počíta od prijatia konečného rozhodnutia o vykonaní európskeho zatykača (článok 23 ods. 2 rámcového rozhodnutia), ktorú možno predĺžiť o ďalších 20 dní (článok 23 ods. 3 a 4 rámcového rozhodnutia).

60. Pripomínam, že podľa môjho názoru táto otázka nie je nepodstatná. Minister for Justice and Equality (minister spravodlivosti a rovnosti) uviedol[40], že bez toho, aby sa podcenil význam nezávislosti každého orgánu, ktorý vydáva európsky zatykač, požiadavky na nezávislosť takého orgánu by mali byť v tomto smere menej prísne než v prípade, ak by išlo o rozhodnutie o vine alebo nevine dotknutej osoby.

61. S týmto názorom nesúhlasím. Domnievam sa, že možnosť takého dlhodobého obmedzenia osobnej slobody, aké môže vyvolať vykonanie európskeho zatykača, stačí na to, aby sa od orgánu, ktorý ho vydal, vyžadovalo, aby mal takú mieru nezávislosti, akú majú zaručené len súdne orgány *stricto sensu*.

62. V prípade vnútroštátneho zatykača obmedzenie osobnej slobody, o ktorom najprv rozhodla prokuratúra, musí v krátkej lehote preskúmať súd. Súd navyše priamo a bezprostredne posúdi skutkové okolnosti a odôvodnenie rozhodnutia o obmedzení osobnej slobody zadržanej osoby, ktorá bola postavená pred súd.

63. Naopak v prípade európskeho zatykača musí súdny orgán vykonávajúceho členského štátu vychádzať predovšetkým – pokiaľ ide o osobnú situáciu vyžiadanej osoby – z cieľa zaručiť jej odovzdanie. Rozhodnutie o dočasnom prepustení na slobodu síce treba vydať v súlade s vnútroštátnym právom vykonávajúceho členského štátu[41], ale – pokiaľ ide o význam dôvodov, o ktoré sa opiera vnútroštátny zatykač – vykonávajúci súdny orgán nemá inú možnosť než spoľahnúť sa na úsudok orgánu, ktorý sa po potvrdení a uznaní vnútroštátneho zatykača rozhodol vydať európsky zatykač.[42]

64. Na zabezpečenie toho, aby európsky zatykač poskytoval vykonávajúcemu súdnemu orgánu relevantné záruky, je nevyhnutné, aby orgán, ktorý vydal tento zatykač, bol schopný preukázať, že vnútroštátny zatykač, ktorý tvorí základ európskeho zatykača, je v úplnom súlade so zákonom, a konkrétne preukázať, že bol prijatý pri náležitom dodržaní procesných záruk a základných práv. To môže urobiť len nositeľ súdnej moci.

65. Je pravda, že na prvej úrovni ochrany, teda na úrovni vydania vnútroštátneho zatykača, môže prokuratúra poskytnúť príslušné záruky, no tieto záruky majú iba dočasné účinky, kým rozhodnutie prokuratúry nepotvrdí súd, ktorý je jediným orgánom schopným poskytnúť účinnú súdnu ochranu v zmysle článku 47 Charty.

66. Účinná súdna ochrana je v podstate ochrana, ktorú poskytujú orgány vykonávajúce súdnu moc. To znamená tie orgány, ktoré tým, že neodvolateľne uplatňujú právo na konkrétny prípad, zaručujú, aby normatívny a rozhodovací postup, ktorý vedie ku konečnému uplatneniu právnych predpisov (*ius dicere*), bol uskutočnený spôsobom, ktorý stanovujú právne predpisy.

40 Bod 30 jeho písomných pripomienok vo veci C-508/18. Ďalšie subjekty zaujali na pojednávaní rovnaké stanovisko.

41 Článok 12 rámcového rozhodnutia. Ako Súdny dvor uviedol vo svojom rozsudku z 12. februára 2019, TC (C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, bod 46), „hoci článok 12 rámcového rozhodnutia… pripúšťa za určitých podmienok možnosť dočasne prepustiť osobu zatknutú na základe európskeho zatykača, ani toto ustanovenie, ani nijaké iné ustanovenie tohto rámcového rozhodnutia nestanovuje, že po uplynutí lehôt stanovených v článku 17 rámcového rozhodnutia je vykonávajúci súdny orgán povinný dočasne prepustiť túto osobu alebo, *a fortiori*, prepustiť ju bez obmedzení“, lebo v opačnom prípade „by [sa] mohla obmedziť účinnosť systému odovzdávania zavedeného týmto rámcovým rozhodnutím, a tak brániť v dosiahnutí cieľov sledovaných rámcovým rozhodnutím“ (tamže, bod 47).

42 V tomto prípade ide o *dôveru* (odôvodnenie 10 rámcového rozhodnutia), na ktorej je založená zásada *vzájomného uznávania*, ktorá predstavuje „základný kameň“ spolupráce v oblasti súdnictva (odôvodnenie 6 rámcového rozhodnutia).

67. V právnom štáte túto funkciu plnia výhradne súdy, a nie iné orgány, vrátane tých, ktoré sa podieľajú na výkone spravodlivosti, ako napríklad prokuratúra. Tieto orgány nepodliehajú – tak ako sudcovia – výlučne zákonu a nie sú nezávislé v rovnakej miere ako sudcovia[43], pričom sú navyše vždy viazané konečným rozhodnutím súdu[44].

68. Ak sa vnútroštátny zatykač vykoná v členskom štáte, ktorý ho vydal, postup prokuratúry môže následne preskúmať súd, pred ktorý bude predvedená zadržaná osoba, ak predtým nebola prepustená na slobodu. Ak vnútroštátny zatykač nemožno vykonať, lebo stíhaná osoba sa nachádza v inom členskom štáte, a je potrebný európsky zatykač, súdne preskúmanie zákonnosti vnútroštátneho zatykača sa vykoná pri prijatí rozhodnutia o potrebe vydať európsky zatykač. V oboch prípadoch bude súdna záruka, ktorá je zakotvená v článku 47 Charty, v plnom rozsahu zachovaná.

69. Naproti tomu, ak by prokuratúra mohla vydať európsky zatykač, druhá úroveň ochrany postupu upraveného v rámcovom rozhodnutí by sa uskutočňovala za podmienok naliehavosti a dočasnosti, ktoré sú charakteristické pre záruky poskytované prokuratúrou.

70. Okrem toho by sa mohlo stať, že rozhodnutie, ktoré – tak ako európsky zatykač – môže spôsobiť značné obmedzenie osobnej slobody vyžiadanej osoby vo vykonávajúcom členskom štáte, prijme orgán, ktorý v členskom štáte, ktorý vydal zatykač, môže nariadiť také zadržanie len na veľmi krátku dobu, pričom jeho rozhodnutie musí bezprostredne preskúmať súd.

71. Navyše treba poukázať na to, že len súd je schopný náležite posúdiť proporcionalitu vydania európskeho zatykača.[45]

72. Ako bolo uvedené na pojednávaní, je pravda, že vydanie európskeho zatykača prokuratúrou by prípadne mohlo byť napadnuté žalobou na súde štátu, ktorý vydal zatykač. Táto možnosť by však spôsobovala dôsledky, pre ktoré podľa môjho názoru nie je vhodná.

73. V prvom rade z dôvodu ťažkostí, ktoré by vznikli vyžiadanej osobe pri uplatnení jej práva na obhajobu. Na jednej strane preto, lebo vzhľadom na jej neprítomnosť je najpravdepodobnejšie, že o vydaní európskeho zatykača sa dozvie až vtedy, keď bude zatknutá vo vykonávajúcom členskom štáte. Na druhej strane preto, lebo bude musieť uplatniť svoje právo na obhajobu bez toho, aby bola dodržaná zásada bezprostrednosti.

74. V druhom rade preto, lebo uvedená možnosť preskúmania by spôsobila ďalšie predĺženie postupu odovzdávania osoby, čo by viedlo k zásahu do osobnej slobody vyžiadanej osoby v prípade, ak by bol vydaný európsky zatykač a na jeho vykonanie by bol vydaný predbežný zatykač.

75. Všetkým týmto ťažkostiam sa možno najefektívnejšie vyhnúť, ak sa namiesto toho, aby sa súdom štátu, ktorý vydal zatykač, priznala len právomoc preskúmať európsky zatykač vydaný prokuratúrou, týmto súdom priamo prizná právomoc vydať tento zatykač, čo zodpovedá cieľu, z ktorého vychádza rámcové rozhodnutie.

43 Nie sú nezávislé v tom zmysle, v akom môže byť nezávislá len súdna moc. Touto otázkou sa podrobnejšie zaoberám v návrhoch vo veci C-509/18, ktoré prednášam v ten istý deň. Pozri v tejto súvislosti tiež bod 73 a nasl. týchto návrhov.

44 Pozri v tomto zmysle de OTTO, I.: *Estudios sobre el Poder Judicial*, Obras completas, Universidad de Oviedo y CEPC, Madrid, 2010; a REQUEJO PAGÉS, J. L.: *Jurisdicción e independencia judicial*. Madrid: CEPC, 1989.

45 Tak ako v poznámke pod čiarou 21 návrhov vo veci Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:782) odkazujem na návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bot, pokiaľ ide o proporcionalitu v rámci európskeho zatykača, vo veci Aranyosi a Căldăraru (C-404/15 a C-659/15 PPU, EU:2016:140, bod 137 a nasl.), najmä na body 145 až 155 týkajúce sa súdneho orgánu vydávajúceho zatykač.

76. Vnútroštátne súdy v prejednávaných veciach vychádzajú z predpokladu, že nemecká prokuratúra nemôže vydať vnútroštátny zatykač.[46] Nemecká vláda to výslovne potvrdila na pojednávaní, pričom zdôraznila, že táto právomoc patrí výhradne súdom. Ak teda prokuratúra v Nemecku nemôže vydať vnútroštátny zatykač ani vykonávať súdne funkcie, nie je mi jasné, ako by mohla prijať rozhodnutie, ktorého môže vo vykonávajúcom členskom štáte spôsobiť značné obmedzenie osobnej slobody vyžiadanej osoby, ako je to v prípade európskeho zatykača. Bolo by paradoxné, ak by nemohla prijať menej závažné rozhodnutie (vydať vnútroštátny zatykač na krátku dobu), no mohla by prijať závažnejšie rozhodnutie (vydať európsky zatykač, ktorý môže viesť k zadržaniu na oveľa dlhšiu dobu).

77. Ak by naopak – ako je to v iných členských štátoch – nemecká prokuratúra bola oprávnená nariadiť zatknutie osoby, aj keď len za výnimočných okolností a s určitými obmedzeniami, neuplatnenie týchto obmedzení pri vydaní európskeho zatykača by znamenalo, že prokuratúra by mala vo vykonávajúcom členskom štáte širšie právomoci než v členskom štáte, ktorý vydal zatykač.

78. Napokon treba z iného hľadiska konštatovať, že – ako som uviedol v návrhoch vo veci Özçelik[47] a ako ešte pripomeniem v návrhoch vo veci C-509/18[48] – prípravné dokumenty týkajúce sa článku 6 ods. 1 rámcového rozhodnutia podľa všetkého svedčia o tom, že normotvorca sa priklonil k záveru, že prokuratúra sa nemá považovať za súdny orgán v zmysle citovaného ustanovenia. Aj keď uznávam, že argumenty, ktoré uvádzajú zástancovia opačného názoru (vypustenie zmienky o prokuratúre, ktorá sa nachádzala v prvej verzii tohto článku, podľa nich znamená rozšírenie pôsobnosti pojmu „súdny orgán“), sú konzistentné, podľa môjho názoru je vhodnejšie považovať vypustenie tejto zmienky za obmedzenie pôsobnosti uvedeného ustanovenia.

D. Záruka nezávislosti

79. Nemecká vláda uviedla, že podľa Súdneho dvora je rozhodujúcim kritériom skôr skutočnosť, že prokuratúra patrí k súdnej moci, než jej úplná nezávislosť.[49] Podľa jej názoru si nezávislosť prokuratúry nemožno zamieňať s nezávislosťou súdnictva, lebo – na rozdiel od činnosti sudcu – činnosť prokuratúry nemusí byť úplne oddelená od činnosti výkonnej moci v tom zmysle, že dohľad alebo pokyny by boli zakázané.[50]

80. S týmto názorom nesúhlasím.

81. Tak ako „medzi povahou súdneho rozhodnutia a postavením súdneho orgánu, ktorý ho vydal, existuje úzka súvislosť“ – ako som uviedol v návrhoch vo veci Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:782, bod 34) –, tiež existuje úzka súvislosť medzi nezávislosťou orgánu a *povahou* jeho rozhodnutí. Inak povedané, *súdna povaha* orgánu závisí od povahy a rozsahu jeho nezávislosti.

82. Domnievam sa, že požadovaná miera nezávislosti závisí od činnosti, pri ktorej sa táto nezávislosť vyžaduje. Od orgánu, ktorý vydáva vnútroštátny zatykač, sa nemusí vyžadovať taká miera nezávislosti, aká sa vyžaduje od súdu, a to práve preto, lebo tento vnútroštátny zatykač v každom prípade môže definitívne a bezprostredne preskúmať súd.

46 Je to uvedené v bode 4.3 návrhu Supreme Court (Najvyšší súd) na začatie prejudiciálneho konania, kde sú citované § 150 a 151 GVG.

47 Vec C-453/16 PPU (EU:C:2016:783, body 39 až 42).

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

49 Bod 95 jej písomných pripomienok vo veci C-508/18.

50 Tamže, bod 97.

83. Vydaním európskeho zatykača sa začína postup, ktorý – ako som viackrát uviedol – môže viesť k veľmi závažnému zásahu do osobnej slobody dotknutej osoby. Súdne preskúmanie, ktoré sa má vykonať v členskom štáte, ktorý vykonáva európsky zatykač, nemôže byť také bezprostredné, komplexné a podrobné ako preskúmanie, ktoré musí vykonať súd, ktorý vydáva európsky zatykač, v súvislosti s vnútroštátnym zatykačom, na ktorom je založený európsky zatykač.

84. Nezávislosť orgánu, ktorý vydáva európsky zatykač, musí byť teda čo najrozsiahlejšia. Takú mieru nezávislosti môže mať len súdny orgán v užšom zmysle.[51] Musí to tak byť preto, lebo vykonávajúci súdny orgán môže uznať len európsky zatykač, ktorý poskytuje všetky záruky súdneho rozhodnutia. To znamená, že poskytuje všetky záruky rozhodnutia vydaného súdnym orgánom, ktorý má vzhľadom na to, že je súdnym orgánom, nezávislosť, ktorá je charakteristická pre súdnu moc a vzťahuje sa výhradne na súdnu moc.

85. Súdny dvor zaujal veľmi striktný prístup, keď v rozsudku z 25. júla 2018, Minister for Justice and Equality (Nedostatky súdneho systému), rozhodol, že „nielen rozhodnutie o vykonaní európskeho zatykača, ale aj rozhodnutie o vydaní takého zatykača musí vydať súdny orgán, ktorý spĺňa požiadavky na účinnú súdnu ochranu vrátane garancie nezávislosti“.[52]

86. V citovanom rozsudku sa nachádzajú viaceré kategorické konštatovania týkajúce sa nezávislosti orgánov, ktoré sa podieľajú na vydávaní a prijímaní európskych zatykačov:

– „vysoký stupeň dôvery medzi členskými štátmi, na ktorom spočíva mechanizmus európskeho zatykača, sa… zakladá na predpoklade, podľa ktorého trestné súdy iných členských štátov… spĺňajú požiadavky na účinnú súdnu ochranu, medzi ktoré patria najmä nezávislosť a nestrannosť uvedených súdov…“[53];

– „na zaručenie tejto ochrany je prvoradé, aby bola zabezpečená ochrana nezávislosti uvedených orgánov, ako to potvrdzuje článok 47 druhý odsek Charty, ktorý medzi požiadavkami týkajúcimi sa základného práva na účinný prostriedok nápravy stanovuje právo na prístup k ‚nezávislému‘ súdu (rozsudok z 27. februára 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, bod 41)“[54].

87. Predpokladom tejto nezávislosti vnútroštátneho orgánu, ktorý vydáva európsky zatykač, pritom je, že „dotknutý orgán vykonáva svoje úlohy samostatne, *nikomu hierarchicky nepodlieha alebo nie je podriadený a od nikoho neprijíma príkazy alebo inštrukcie, bez ohľadu na ich pôvod*, čím je chránený pred vonkajšími zásahmi alebo tlakmi, ktoré by mohli ohroziť nezávislosť rozhodovania jeho členov a ovplyvniť ich rozhodnutia“.[55]

88. Tieto konštatovania, ktoré sú nielen kategorické, ale aj relevantné v situáciách, v ktorých môže byť súdna nezávislosť ohrozená, nemožno ignorovať v prípade, ak ide o súdne rozhodnutia, ktoré sa dotýkajú osobnej slobody. Bolo by paradoxné, ak by po nedávnych rozhodnutiach Súdneho dvora vydaných v súvislosti so súdnou nezávislosťou *zmiernili* požiadavky a za nezávislý súdny orgán by sa považoval orgán, ktorý môže byť povinný dodržiavať pokyny iných zložiek moci.

51 Nezávislosť súdnej moci slúži – tak ako samotné súdnictvo – výlučne na zabezpečenie celistvosti právneho poriadku. Nezávislosť iných inštitúcii treba zosúladiť so zabezpečením osobitných záujmov, ako je napríklad ochrana zákonnosti alebo objektívnosti činnosti verejnej správy. Tieto osobitné záujmy možno legitímne sledovať len v súlade s právnym poriadkom, ale ich vlastným a výlučným cieľom nie je ochrana právneho poriadku. Kým v prípade týchto osobitných záujmov je právny poriadok prostriedkom, ktorý umožňuje ich dosiahnutie, v prípade záujmu, ktorý sledujú súdy, je právny poriadok jediným relevantným cieľom, a preto si jeho zachovanie vyžaduje nezávislosť, ktorá nepripúšťa výnimky ani úpravy.

52 Rozsudok Minister for Justice and Equality (Nedostatky súdneho systému) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, bod 56).

53 Tamže, bod 58.

54 Tamže, bod 53.

55 Tamže, bod 63. Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

89. Komisia sa domnieva[56], že požiadavka, aby orgán, ktorý vydáva európsky zatykač, nebol viazaný príkazmi alebo inštrukciami, nevyplýva z potreby, aby to bol orgán, ktorý má súdnu nezávislosť (ktorá podľa jej názoru nie je súčasťou pojmu „súdny orgán“ podľa rámcového rozhodnutia), ale skôr z vôle tvorcu rámcového rozhodnutia odpolitizovať postup týkajúci sa európskeho zatykača v porovnaní s tradičným vydávaním osôb.

90. Rámcové rozhodnutie má totiž za cieľ nahradiť tradičný systém vydávania osôb, ktorý sa vyznačuje dôležitým politickým prvkom účelnosti, systémom odovzdávania osôb medzi súdnymi orgánmi, ktorý vychádza zo zásady vzájomného uznávania a ktorý spočíva na vysokej miere dôvery medzi členskými štátmi.[57]

91. Dvojicu pojmov „súdny orgán“ a „nezávislosť“ možno rozdeliť len v tých fázach postupu vydávania európskeho zatykača, v ktorých poskytuje dostatočné záruky orgán, ktorý síce nie je súdom, ale z dôvodov uvedených v bodoch 36 až 50 týchto návrhov ho možno považovať za „súdny orgán“. V takom prípade postačí nestrannosť a objektívnosť, ktorou sa vyznačuje prokuratúra.

92. Pokiaľ však ide o prijatie opatrení, ktoré môžu najzávažnejším spôsobom ovplyvniť osobnú slobodu, postup ich prijímania musí mať povahu súdneho konania v pravom zmysle slova, a preto musí byť vyhradený súdnej moci, teda moci nezávislej *sensu stricto*.

93. Inak povedané, „súdny orgán“ zodpovedá „súdnej moci“ (teda nezávislej moci), ak výkon verejnej moci môže spôsobiť takú značnú ujmu na osobnej slobode, aká vzniká pri postupe vykonávania európskeho zatykača, na začiatku ktorého musí byť súdny orgán, ktorý vydal tento zatykač. Uvedený pojem síce možno chápať tak široko, že zahŕňa iné inštitúcie, napríklad prokuratúru, ale len za predpokladu, že ich činnosť podlieha pomerne bezprostrednému súdnemu dohľadu, ako je to v prípade vnútroštátnych zatykačov (ale nie v prípade prijatia európskeho zatykača).

94. Chápanie postupu upraveného rámcovým rozhodnutím ako súdneho konania, v protiklade s politickou povahou tradičného vydávania osôb, znamená práve to, že tento postup má – v zásade – patriť do výlučnej pôsobnosti súdnej moci, čo si logicky vyžaduje, aby tento postup vykonávala (úplne) nezávislá moc.[58] Toto konštatovanie nemá vplyv na možnosť poveriť určitými fázami tohto postupu iné inštitúcie, pokiaľ je zabezpečené príslušné súdne preskúmanie. Týka sa to napríklad vydania vnútroštátneho zatykača, ktorý musí predchádzať každému európskemu zatykaču.

95. Nemecká vláda pritom otvorene uznáva, že – hoci je to v praxi výnimočné – prokuratúra môže dostávať príkazy alebo pokyny od výkonnej moci.[59] Už táto možnosť stačí na odôvodnenie záveru, že prokuratúra nemá súdnu nezávislosť, ktorá je z pojmového hľadiska nezlučiteľná s akýmkoľvek náznakom príkazov alebo pokynov, aj keby boli teoretické alebo výnimočné, bez ohľadu na to, či sa oznamujú formalizovanými postupmi.

56 Bod 38 písomných pripomienok Komisie vo veci C-82/19 PPU.

57 Pozri všeobecne rozsudok zo 16. júla 2015, Laningan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, bod 27).

58 V poznámke pod čiarou 53 v rámci bodu 73 návrhov vo veci Generalstaatsanwaltschaft (Väzenské podmienky v Maďarsku) (C-220/18 PPU, EU:C:2018:547) som uviedol, že nemecký systém odovzdávania bol podľa všetkého inšpirovaný „rovnakým postupom a rovnakými zásadami, ako sa uplatňujú v prípade vydávania. Ako už bolo zdôraznené v správe Rady z 31. marca 2009 adresovanej členským štátom v nadväznosti na štvrté kolo výmeny vzájomných stanovísk týkajúcich sa praktického využitia [európskych zatykačov], ustanovenia [nemeckého predpisu] v tejto oblasti sťažujú aj po reforme z roku 2006 ‚právnej praxi možnosť spoznať, že pri odovzdaní na základe [európskeho zatykača] nejde len o mierne odlišnú formu bežného vydania, ale o novú formu právnej pomoci, ktorá je založená na úplne odlišných zásadách. Z pohľadu odborníkov preto existuje riziko, že [nemecké] súdne orgány sa vrátia opäť k právnym predpisom a judikatúre v oblasti vydávania…‘ (ST 7058 2009 REV 2, z 30. apríla 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*, s. 35)“.

59 Táto teoretická možnosť vyplýva nielen z jestvujúceho inštitucionálneho vzťahu medzi ministerstvom spravodlivosti a prokuratúrou, ale konkrétnejšie z toho, že podľa nemeckého práva prokuratúra v tejto oblasti koná na základe poverenia tohto ministerstva (alebo príslušných orgánov spolkových krajín). Ako som totiž uviedol v poznámke pod čiarou 52 v rámci bodu 73 návrhov vo veci Generalstaatsanwaltschaft (Väzenské podmienky v Maďarsku) (C-220/18 PPU, EU:C:2018:547), „podľa oznámenia nemeckej vlády zo 7. augusta 2006 adresovaného Generálnemu tajomníkovi Rady (ST 12509 2006 INIT, zo 7. septembra 2006) sa za ‚príslušné súdne orgány v zmysle článku 6 [rámcového rozhodnutia] považujú ministerstvá spravodlivosti Spolku a krajín“. Potvrdzuje to aj bod 2.7 návrhu na začatie prejudiciálneho konania.

96. Ako už bolo uvedené, nezávislosť je nezlučiteľná s akýmkoľvek „hierarchickým vzťahom alebo vzťahom podriadenosti voči tretím subjektom“. Nositelia súdnej moci sú tiež nezávislí vo vzťahu k vyšším súdom, ktoré síce môžu následne preskúmať a zrušiť ich rozhodnutia, no nemôžu im nariadiť, ako majú rozhodnúť.

97. Naproti tomu hierarchická štruktúra prokuratúry v Nemecku svedčí o existencii takej podriadenosti: podľa § 147 GVG spolkový minister spravodlivosti alebo príslušné orgány spolkových krajín vykonávajú dohľad a udeľujú pokyny v súvislosti s činnosťou prokuratúry na jej príslušných územných úrovniach. Najvyššie postavení úradníci prokuratúry na vyšších krajinských súdoch a krajinských súdoch zasa vykonávajú dohľad a udeľujú pokyny v súvislosti s činnosťou úradníkov prokuratúry na nižších úrovniach. [60]

98. Ako sa konštatovalo na pojednávaní, medzi spolkovými krajinami existujú značné rozdiely v inštitucionálnej politike, ktorou sa riadi prokuratúra. Zatiaľ čo v niektorých spolkových krajinách možno udeľovať pokyny prokuratúre len písomne a verejne, v iných spolkových krajinách ich možno udeľovať ústne. Niektoré spolkové krajiny sa navyše rozhodli, že nikdy nevyužijú túto možnosť.

99. Táto rozmanitosť odzrkadľuje rozmanitosť, ktorá existuje medzi členskými štátmi, pokiaľ ide o inštitucionálnu a funkčnú nezávislosť prokuratúry. Hoci touto otázkou sa podrobnejšie zaoberám vo svojich návrhoch vo veci C-509/18 [61], vzhľadom na rozmanitosť pravidiel by vykonávajúci súdny orgán musel v každom prípade podľa členského štátu, ktorý vydal európsky zatykač, určiť, akú mieru nezávislosti má prokuratúra, ktorá tento zatykač vydala. Konkrétne by musel overiť, či ministerstvo spravodlivosti môže udeľovať prokuratúre pokyny a či táto možnosť bola využitá v prípade konkrétneho európskeho zatykača, o ktorom rozhoduje. Nevyhnutným dôsledkom by bolo systematické predlžovanie postupu vykonávania európskeho zatykača (s prípadným dosahom na dobu obmedzenia osobnej slobody zadržaného) a doplnenie procesnej fázy, ktoré odporuje zjednodušeniu tohto mechanizmu justičnej spolupráce, ktoré chcel normotvorca dosiahnuť.

V. Návrh

100. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálne otázky, ktoré mu položili Supreme Court (Najvyšší súd, Írsko) a High Court (Vrchný súd, Írsko), takto:

Článok 6 ods. 1 rámcového rozhodnutia Rady 2002/584/SVV z 13. júna 2002 o európskom zatykači a postupoch odovzdávania osôb medzi členskými štátmi, zmeneného rámcovým rozhodnutím Rady 2009/299/SVV z 26. februára 2009, sa má vykladať v tom zmysle, že pojem „súdny organ vydávajúci zatykač“ nezahŕňa inštitúciu, akou je prokuratúra.

60 Na pojednávaní sa diskutovalo o tom, či prokurátorovi, ktorý nedodrží pokyny, môže byť vec dokonca odňatá alebo či tento postup môže mať v budúcnosti nepriaznivé dôsledky pre jeho kariérny postup. V nemeckých justičných kruhoch v tomto smere neexistuje jednotný názor.

61 Vec Minister for Justice and Equality a P. F. (C-509/18, body 32 až 35).