Zbornik sudske prakse

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

Predmet C-509/18

Minister for Justice and Equality
protiv
osobe PF

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Supreme Court (Vrhovni sud, Irska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Policijska i pravosudna suradnja u kaznenim stvarima – Okvirna odluka 2002/584/PUP – Članak 6. stavak 1. – Europski uhidbeni nalog – Pojam ‚pravosudno tijelo' – Državno odvjetništvo – Neovisnost o izvršnoj vlasti"

1. Danas iznosim i svoja mišljenja u spojenim predmetima C-508/18 i C-82/19 PPU[2], u kojima su prethodna pitanja uputili Supreme Court (Vrhovni sud, Irska) odnosno High Court (Visoki sud, Irska). U oba se predmeta traži mišljenje o tome je li njemačko državno odvjetništvo „pravosudno tijelo" u smislu članka 6. stavka 1. Okvirne odluke 2002/584/PUP[3].

2. U tom mišljenju predlažem Sudu da sudovima koji su uputili zahtjev odgovori da njemačko državno odvjetništvo nije „pravosudno tijelo koje izdaje uhidbeni nalog" u skladu s člankom 6. stavkom 1. Okvirne odluke.

3. U ovom predmetu C-509/18, koji je također uputio Supreme Court (Vrhovni sud, Irska), postavlja se pitanje nadležnosti litavskog Glavnog državnog odvjetništva za izdavanje europskog uhidbenog naloga (EUN). U skladu s tim mišljenjima, ponovit ću isti prijedlog i u slučaju litavskog Glavnog državnog odvjetništva, bez obzira na njegovu neovisnost o izvršnoj vlasti (po čemu se razlikuje od njemačkog državnog odvjetništva).

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

4. Upućujem na uvodne izjave 5., 6. i 10., kao i na članke 1. i 6. Okvirne odluke, kao i u mišljenju u predmetima C-508/18 i C-82/19 PPU.

1 Izvorni jezik: španjolski

2 Minister for Justice and Equality

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.) 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)

B. Nacionalno pravo

5. U skladu s člankom 109. Ustava Litve, sudovanje obavljaju isključivo sudovi.

6. U skladu s člankom 118. Ustava Litve, funkcija je državnog odvjetništva organiziranje i provođenje istraga i progon počinitelja kaznenih djela. U izvršavanju svojih funkcija državno odvjetništvo neovisno je o predstavnicima svih razina vlasti (zakonodavne, izvršne ili sudbene), ne podliježe političkim pritiscima i utjecajima te djeluje isključivo u skladu s pravom.

7. Na temelju članka 3. Lietuvos Respublikos prokuratūros įstatymas (Zakon o državnom odvjetništvu Republike Litve)[4], državno odvjetništvo donosi svoje odluke na neovisan i suveren način, u skladu s pravom i načelom razumnosti, poštujući prava i slobode osoba, pretpostavku nedužnosti i načelo jednakosti pred zakonom.

II. Činjenice iz kojih proizlazi spor i prethodna pitanja

8. Glavno državno odvjetništvo Republike Litve (u daljnjem tekstu: Glavno državno odvjetništvo) izdalo je 18. travnja 2014. EUN radi predaje osobe PF i vođenja postupka zbog kaznenog djela oružane pljačke koje je navodno počinio 2012.

9. Osoba PF se pred High Courtom (Visoki sud, Irska) usprotivila svojoj predaji, pri čemu je, među ostalim razlozima, navela da Glavno državno odvjetništvo nije „pravosudno tijelo" u smislu članka 6. stavka 1. Okvirne odluke.

10. U svojoj je odluci od 27. veljače 2017. High Court (Visoki sud) zaključio, na temelju informacija koje mu je dostavilo Glavno državno odvjetništvo, da ono sudjeluje u sudovanju u smislu navedenom u Okvirnoj odluci. Stoga je naložio predaju osobe PF.

11. Odluku od 27. veljače 2017. potvrdio je 20. listopada 2017. u žalbenom postupku Court of Appeal (Žalbeni sud, Irska).

12. Povodom podnesene mu žalbe, Supreme Court (Vrhovni sud, Irska), u skladu s člankom 267. UFEU-a, upućuje Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Jesu li kriteriji na temelju kojih se može utvrditi je li državni odvjetnik koji je određen kao pravosudno tijelo koje izdaje uhidbeni nalog u smislu članka 6. stavka 1. Okvirne odluke pravosudno tijelo u smislu autonomnog značenja tog pojma iz te odredbe, [kao prvo,] to da je državni odvjetnik neovisan o izvršnoj vlasti i [kao drugo,] to da se za njega u njegovu vlastitom pravnom sustavu smatra da se bavi sudovanjem ili da u njemu sudjeluje?

2. U slučaju niječnog odgovora, koji su kriteriji u skladu s kojima nacionalni sud treba utvrditi je li državni odvjetnik koji je određen kao pravosudno tijelo koje izdaje uhidbeni nalog u smislu članka 6. stavka 1. Okvirne odluke doista pravosudno tijelo u smislu te odredbe?

3. Ako kriteriji uključuju zahtjev da se državni odvjetnik bavi sudovanjem ili da u njemu sudjeluje, treba li taj zahtjev ocjenjivati s obzirom na status državnog odvjetništva u njegovu pravnom poretku ili u skladu s određenim objektivnim kriterijima? Ako navedeno treba utvrditi u skladu s objektivnim kriterijima, koji su to kriteriji?

4. Je li [Glavni državni odvjetnik Litve] pravosudno tijelo u smislu autonomnog značenja tog pojma iz članka 6. stavka 1. Okvirne odluke […]?"

4 Lietuvos Respublikos Teisės Aktų Registras (TAR), 0921010KONSRG 922324

III. Postupak pred Sudom

13. Sud je zahtjev za prethodnu odluku zaprimio 6. kolovoza 2018.

14. Pisana očitovanja podnijeli su osoba PF, Minister for Justice and Equality (Ministarstvo pravosuđa i jednakosti), njemačka, francuska, litavska, mađarska, nizozemska, austrijska i poljska vlada te Komisija. Na raspravi održanoj 26. ožujka 2019., koja je održana i za spojene predmete C-508/18 i C-82/19 PPU, sudjelovali su oni koji su podnijeli pisana očitovanja, osim mađarske i poljske vlade, te danska i talijanska vlada.

IV. Analiza

15. Pitanja Supreme Courta (Vrhovni sud) sažeta su u četvrtom pitanju i zahtijevaju utvrđenje o tome je li Glavno državno odvjetništvo Republike Litve „pravosudno tijelo" u smislu članka 6. stavka 1. Okvirne odluke.

16. Sud koji je uputio zahtjev konkretno želi znati:

– treba li, kako bi se odgovorilo na njegove dvojbe, uzeti u obzir neovisnost državnog odvjetništva o izvršnoj vlasti i njegovu funkciju „sudovanja ili sudjelovanja u njemu" (prvo pitanje);

– u slučaju da treba uzeti u obzir potonju funkciju, valja li tu okolnost utvrditi s obzirom na status državnog odvjetništva u skladu s nacionalnim pravom ili s obzirom na neke druge objektivne čimbenike (treće pitanje);

– ako je odgovor na prvo pitanje niječan, koji su kriteriji relevantni (drugo pitanje).

17. U mišljenju u predmetima C-508/18 i C-82/19 PPU smatram, kao što sam već naveo, da se državno odvjetništvo ne može kvalificirati kao „pravosudno tijelo koje izdaje uhidbeni nalog" u smislu članka 6. stavka 1. Okvirne odluke.

18. Budući da nema potrebe da ih ponovno navodim, upućujem na razloge navedene u tom mišljenju, koji se mogu sažeti u tome da oduzimanje slobode kakvo se dopušta Okvirnom odlukom može provesti isključivo sud *stricto sensu*, odnosno „jedino tijelo koje može pružiti djelotvornu sudsku zaštitu iz članka 47. Povelje" [5].

19. U istom mišljenju upućujem i na načelo sudske neovisnosti kao odlučujući kriterij za pojam „pravosudnog tijela" [6]. Navedeno načelo u središtu je pitanja upućenog u okviru ovog postupka pa ću se stoga u svojoj analizi posvetiti njemu.

20. Čini mi se prikladnim još jedanput istaknuti da kao što postoji uska povezanost između prirode 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" [7].

21. Budući da državno odvjetništvo ne izvršava sudsku nadležnost, načelno je lišeno neovisnosti koja je sastavni dio izvršavanja pravosudne funkcije.

5 Sud Europske unije istaknuo je u točki 53. svoje presude od 25. srpnja 2018., Minister for Justice and Equality (Nedostaci u pravosudnom sustavu) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), da je, kako bi se zajamčila ta zaštita, „ključno […] 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.)".

6 Mišljenje u predmetima C-508/18 i C-82/19 PPU, t. 24. i 79.-99.

7 *Ibidem*, t. 81.

22. Dakako, nacionalnim se pravom državnom odvjetništvu može dodijeliti svojstvo neovisnog tijela. Međutim, budući da njegove funkcije ne obuhvaćaju izvršavanje sudske nadležnosti, neovisnost koja mu se priznaje nije „sudska neovisnost”.

23. Naime, iz podataka navedenih u spisu proizlazi da Ustav Litve određuje (članak 118.) da je državno odvjetništvo neovisno o predstavnicima zakonodavne, izvršne i pravosudne vlasti. Međutim, ta mu se neovisnost dodjeljuje „u izvršavanju njegovih funkcija”. Te su funkcije organizirati i voditi istragu, kao i jamčiti progon počinitelja kaznenih djela. Jasno je da njegove funkcije ne obuhvaćaju izvršavanje sudske nadležnosti, nego se, strogo govoreći, odnose na neopozivu primjenu prava za rješavanje sporova [8].

24. Nadležnom sucu u interesu je isključivo osigurati integritet pravnog poretka. Da bi to bilo moguće, dodjeljuje mu se neovisnost koja štiti njegovo djelovanje isključivo u skladu sa zakonom, odnosno koja ga odvaja od bilo kojeg drugog konkretnog interesa, uključujući druge javne interese kao što je olakšavanje progona počinitelja kaznenih djela.

25. Nadležna tijela koja, kao državno odvjetništvo, obnašaju javne funkcije u okviru pravnog poretka oslanjaju se na to da njegov integritet osigurava sudbena vlast. Upravo zbog tog povjerenja ta se nadležna tijela mogu posvetiti ispunjavanju konkretnih interesa na koje se odnose njihove funkcije.

26. U skladu s dostavljenim informacijama, litavsko državno odvjetništvo može neovisno organizirati i voditi istrage kaznenih djela te progoniti njihove počinitelje, ali ne može jamčiti nepovredivost pravnog poretka kao takvog. Njegova je neovisnost u službi zadaće koja mu se povjerava, koja se mora izvršavati *u okviru pravnog poretka*, uporabom sredstava koja mu on nudi. Stoga je pravni poredak za njega *sredstvo* za postizanje cilja.

27. Suprotno tomu, ako se sucu dodjeljuje neovisnost, to se čini kako bi mogao obavljati sudbenu vlast, odnosno kako bi neopozivo izricao pravo u konkretnom predmetu. Njegova je zadaća izreći *zadnju riječ*, u kojoj se odražava primjena pravnog poretka, tako da odgovor, sa svojstvom *pravomoćnosti*, bude u skladu s pravom i valjan. S tog gledišta njegova neovisnost ima smisla jer ako mu se dodjeljuje ovlast rješavanja sporova (u uvjetima predviđenima za regulatorne postupke donošenja odluka koji čine pravni poredak), to je kako bi se svima zajamčila zakonitost te *zadnje riječi* koju treba izreći bez obzira na bilo kakvo uplitanje.

28. Stoga bi se moglo reći da pravni poredak za suca nije *sredstvo*, nego je sâm po sebi *cilj*. Točnije, to je *jedini cilj* u čiju mu se svrhu i za čije ispunjenje dodjeljuje neovisnost različita od one koja se može dodijeliti državnom odvjetništvu ili koju čini obveza upravnih tijela da postupaju objektivno i nepristrano.

29. Kvalifikacijom državnog odvjetništva kao neovisne institucije ne čini ga se jednakovrijednim sudbenoj vlasti, kao što to nisu ni institucije koje se naziva *neovisnim tijelima* a osnovane su u okviru reguliranja raznih gospodarskih sektora. Konkretno, neovisnost državnog odvjetništva ne može se usporediti s neovisnošću suca ni u osnovnom ni u proširenom smislu jer obnašaju različite funkcije.

30. Autonomnost pojma „pravosudno tijelo” iz članka 6. stavka 1. Okvirne odluke [9] proizlazi iz potrebe za ujednačenom definicijom njegova značenja i područja primjene u čitavoj Uniji. Iz toga proizlazi da države članice nemaju ovlast smatrati „pravosudnim tijelom koje izdaje uhidbeni nalog” institucije koje se, iako ne izvršavaju sudsku nadležnost, mogu smatrati *neovisnima* u okviru nacionalnog prava [10].

8 U tom pogledu upućujem na točke 66. i 67. svojeg mišljenja u predmetima C-508/18 i C-82/19 PPU.

9 Potvrđena presudom Suda od 10. studenoga 2016., Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:858), t. 32.

10 Ustrajem na tome da je ta činjenica povezana s člankom 6. stavkom 1. Okvirne odluke, a ne nužno s njezinim člankom 8. stavkom 1. točkom (c). U tom smislu upućujem na točke od 45. do 50. svojeg mišljenja u predmetima C-508/18 i C-82/19 PPU.

31. Ta potonja tvrdnja u konačnici počiva na pretpostavci da se neovisnost državnog odvjetništva ne smije miješati s neovisnošću sudaca. Tomu, u kontekstu Okvirne odluke, valja dodati nedostatke do kojih bi došlo kad bi se institucijama koje se ne sastoje od sudaca priznalo svojstvo pravosudnih tijela koja izdaju uhidbeni nalog.

32. I dok je u slučaju sudbene vlasti općepoznato da je u svim državama članicama riječ o neovisnom tijelu, na čemu se i temelji povjerenje na koje se oslanjaju prilikom uzajamnog priznavanja odluka, s državnim odvjetništvom nije tako, što se vidi i na primjeru ovog zahtjeva za prethodnu odluku i predmeta C-508/18 i C-82/19 PPU.

33. Naime, može se uočiti nekoliko razina neovisnosti državnog odvjetništva u različitim državama članicama koju bi, iako zbog konceptualnih razloga nikad neće moći dostići sudsku neovisnost, pravosudno tijelo izvršenja trebalo ispitati u svakom pojedinom slučaju, uzimajući u obzir pravo koje se u državi članici izdavateljici primjenjuje na državno odvjetništvo.

34. To bi ispitivanje moglo dovesti do odugovlačenja postupka predaje, a time i do zahtjevâ dotične osobe za podacima odnosno do podnošenja njezinih pravnih sredstava u postupku. Sve bi to neizbježno dovelo do njegova produljenja, a time i do produljenja mjera oduzimanja slobode koje se mogu donijeti.

35. Radi pojednostavljenja i ubrzavanja postupka, što je jednako važno kao i pravo na slobodu, potrebno je *a priori* otkloniti sve dvojbe u pogledu svojstva tijela koje je izdalo EUN i povjeriti njegovo izdavanje isključivo nekom (neovisnom) tijelu sudbene vlasti.

36. Na kraju, podsjećam i ovdje, kako sam učinio i u mišljenju u predmetu Özçelik [11], na to da se čini kako povijest nastanka članka 6. stavka 1. Okvirne odluke upućuje na to da je namjera zakonodavca bila isključiti državno odvjetništvo kao pravosudno tijelo u smislu te odredbe.

37. Definicija „pravosudnog tijela” (koje izdaje ili izvršava EUN) u članku 3. izvornog prijedloga Okvirne odluke [12] izričito je uključivala državno odvjetništvo [13].

38. Kako sam naveo u mišljenju u predmetu Özçelik [14], „u napomeni s objašnjenjem tog prijedloga bilo je navedeno i da izraz ‚pravosudno tijelo’ odgovara izrazu iz Europske konvencije o izručenju iz 1957., koja je pravosudnim tijelima smatrala ‚pravosudna tijela u užem smislu i državno odvjetništvo, ali ne i policiju’ [15]”.

39. Prijedlog je odbijen, a nestalo je i upućivanje na državno odvjetništvo u konačnoj verziji članaka 1. i 6.

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

12 COM(2001) 522 *final*.

13 „For the purposes of this Framework Decision, the following definitions shall apply: (a) ‚*European arrest warrant*’ means a request, issued by a judicial authority of a Member State, and addressed to any other Member State, for assistance in searching, arresting, detaining and obtaining the surrender of a person, who has been subject to a judgement or a judicial decision, as provided for in Article 2; (b) ‚*issuing judicial authority*’ means the judge or the public prosecutor of a Member State, who has issued a European arrest warrant; (c) ‚*executing judicial authority*’ means the judge or the public prosecutor of a Member State in whose territory the requested person sojourns, who decides upon the execution of a European arrest warrant […]”.

14 Predmet C-453/16 PPU (EU:C:2016:783), t. 40.

15 U komentaru članka 3. prijedloga navodi se: „The procedure of the European arrest warrant is based on the principle of mutual recognition of court judgments. State-to-State relations are therefore substantially replaced by court-to-court relations between judicial authorities. *The term ‚judicial authority’ corresponds, as in the 1957 Convention (cf. Explanatory Report, Article 1), to the judicial authorities as such and the prosecution services, but not to the authorities of police force*”. Moje isticanje.

40. Potonje je izazvalo dvojbe te su neki isticali kako se s tim u vezi podrazumijeva, bez potrebe za izričitim navođenjem, da je državno odvjetništvo sastavni dio pravosudnih tijela država članica za potrebe EUN-a [16].

41. Neke su države članice, u skladu s člankom 6. stavkom 3. Okvirne odluke, obavijestile Glavno tajništvo Vijeća da su za izdavanje ili izvršavanje EUN-a među „nadležnim pravosudnim tijelima u skladu [s njihovim] pravom" njihova državna odvjetništva. Za te države članice, izostavljanje izričitog navoda o državnom odvjetništvu nije podrazumijevao njegovo isključivanje.

42. Međutim, strogo s pravnog aspekta, te obavijesti „ne utječu na sukladnost mjera koje donosi svaka država članica sa sadržajem Okvirne odluke niti su uvjet za nju. Navedena odredba ovlašćuje države da među svojim pravosudnim tijelima utvrde ili izaberu ona koja će biti nadležna za izvršavanje ili izdavanje EUN-a, ali im ne dopušta da pojam pravosudnog tijela prošire na tijela koja ne uživaju taj *status*" [17].

43. Smatram da to izostavljanje navoda o državnom odvjetništvu treba tumačiti na način da ga je zakonodavac želio isključiti iz članka 6. stavka 1. Okvirne odluke. Budući da je riječ o pitanju koje je predmet brojnih rasprava, ako je volja zakonodavca bila dodijeliti državnom odvjetništvu svojstvo pravosudnog tijela u kontekstu te odredbe, bio bi to izričito naveo, kao što je to učinjeno u prvotnom prijedlogu.

44. Prema tezi suprotnoj onoj koju zagovaram, izostavljanje navoda o državnom odvjetništvu tijekom zakonodavnog postupka opravdava se izbjegavanjem redundantnosti. Ipak, uzimajući u obzir nastale dvojbe, ne vjerujem da je to bio razlog.

45. Dapače, čini mi se da – ako se prvotnim prijedlogom nastojao riješiti spor o pravosudnoj prirodi državnog odvjetništva time što ga se izričito proglasilo pravosudnim tijelom – njegovo naknadno izostavljanje ne samo da ne iziskuje novu, nego se, upravo suprotno, zalaže da se ona okonča davanjem negativnog odgovora.

46. Pridodamo li prethodno navedenom konceptualne i načelne razloge, kao i razloge sigurnosti i jednostavnosti postupka, koje sam zastupao u ovom mišljenju i u mišljenju u predmetima C-508/18 i C-82/19 PPU, smatram da je tumačenje u skladu s kojim državnom odvjetništvu ne treba dodijeliti svojstvo „pravosudnog tijela koje izdaje uhidbeni nalog" u smislu članka 6. stavka 1. Okvirne odluke najusklađenije sa sustavom koji je uspostavljen tom odlukom.

V. Zaključak

47. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem Sudu da na pitanja koja je uputio Supreme Court (Vrhovni 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 pojam ‚pravosudno tijelo koje izdaje uhidbeni nalog' ne obuhvaća državno odvjetništvo."

16 Odličan skup argumenata iznesenih u okviru te rasprave dostupan u podudarnim i nesuglasnim mišljenjima u presudi od 30. svibnja 2012. koju je donio Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) u predmetu Assange v The Swedish Prosecution Authority, (2012.) UKSC 22.

17 Mišljenje u predmetu Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:783), t. 43.