



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
М. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
представено на 25 юни 2020 година¹

Дело C-510/19

Openbaar Ministerie,

**YU,
ZV**

**срещу
AZ**

(Преюдициално запитване, отправено от Hof van beroep te Brussel (Апелативен съд Брюксел, Белгия)

„Преюдициално запитване — Полицейско и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси — Европейска заповед за арест — Рамково решение 2002/584/ПВР — Член 6, параграф 2 — Понятие за изпълняващ съдебен орган — Член 27, параграф 3, буква ж) и параграф 4 — Искане за допълнително съгласие, изпълнено от прокуратурата на изпълняващата държава членка“

1. Съдът се е произнасял по различни поводи относно понятието „съдебен орган“ по смисъла на член 6, параграф 1 от Рамково решение 2002/584/ПВР², като е уточнил условията, на които трябва да отговаря органът, който *издава* европейска заповед за арест (ЕЗА)³.
2. Настоящото преюдициално запитване му предоставя възможност да тълкува същото понятие, но този път във връзка с член 6, параграф 2 и член 27 от Рамковото решение. Такова тълкуване е поискано от белгийски съд, който, най-общо казано, поставя въпроса дали прокуратурата на Нидерландия може да се разглежда като „съдебен орган“, който *дава съгласие* за добавяне на други деяния към посочените във предходна ЕЗА, която вече е изпълнена.

¹ Език на оригиналния текст: испански.

² Рамково решение на Съвета от 13 юни 2002 година относно европейската заповед за арест и процедурите за предаване между държавите членки (ОВ L 190, 2002 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 3 и поправка в ОВ L 205, 2019 г., стр. 34), изменено с Рамково решение 2009/299/ПВР на Съвета от 26 февруари 2009 г. (ОВ L 81, 2009 г., стр. 24) (наричано по-нататък „Рамковото решение“).

³ Вж. по-специално решение от 12 декември 2019 г., Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg и Openbaar Ministerie (Прокурори на Лион и Тур) (C-566/19 PPU и C-626/19 PPU, EU:C:2019:1077, наричано по-нататък „решение прокурори на Лион и Тур“) и цитираната съдебна практика.

I. Правна уредба

A. Правото на Съюза. Рамково решение 2002/584

3. Съображения 5, 6 и 8 гласят:

„(5) Целта за превръщане на Съюза в пространство на свобода, сигурност и правосъдие изисква премахване на екстрадицията между държавите членки и заместването ѝ със система за предаване между съдебните органи. Освен това въвеждането на нова опростена процедура за предаване на осъдени или заподозрени лица за изтърпяване на наказание или за наказателно преследване дава възможност за премахване на сложността и евентуалното забавяне, присъщо на настоящата процедура по екстрадиция. Преобладаващите до момента традиционни отношения на сътрудничество между държавите членки трябва да бъдат заменени от система на свободно движение на съдебни решения по наказателни дела, обхващащи едновременно предварителни и окончателни решения в рамките на пространство на свобода, сигурност и правосъдие.

(6) [ЕЗА] съгласно настоящото рамково решение е първата конкретна мярка в областта на наказателното право, която прилага принципа за взаимно признаване, който Европейският съвет определя като „крайъгълния камък“ на съдебното сътрудничество.

[...]

(8) Решенията за привеждане в изпълнение на [ЕЗА] трябва да бъдат предмет на достатъчен контрол, което означава, че съдебният орган на държавата членка, в която издирваното лице е задържано, следва да вземе решение за неговото предаване“.

4. Съгласно член 1 („Определение на понятието [ЕЗА] и задължение за изпълнението ѝ“):

„1. [ЕЗА] е съдебно решение, което е издадено от държава членка, с оглед задържане и предаване от друга държава членка на издирвано лице, с цел наказателно преследване или изпълнение на присъда за лишаване от свобода или на мярка, изискваща задържане.

2. Държавите членки следва да изпълнят всяка [ЕЗА] въз основа на принципите на взаимното признаване и в съответствие с разпоредбите на настоящото рамково решение.

3. Рамковото решение няма действие по отношение на изменение на задължението за спазване на основните права и основните правни принципи, залегнали в член 6 от Договора за Европейския съюз“.

5. Член 6 („Определяне на компетентните съдебни органи“) предвижда:

„1. Издаващият съдебен орган е съдебният орган на държавата членка, издала [ЕЗА], компетентен да я издаде съгласно правото на тази държава.

2. Изпълняващият съдебен орган е съдебният орган на изпълняващата държава членка, който е компетентен да изпълни [ЕЗА] съгласно правото на тази държава.

3. Всяка държава членка следва да уведоми генералния секретариат на Съвета за компетентните съдебни органи според своето законодателство“.

6. Съгласно член 14 („Изслушване на лицето“):

„Когато задържаното лице не даде съгласие за предаване съгласно член 13, то трябва да бъде изслушано от изпълняващия съдебен орган в съответствие с правото на тази държава членка“.

7. Член 15 („Решение за предаване“) гласи:

„1. Изпълняващият съдебен орган следва да реши в сроковете и при условията, определени в настоящото рамково решение, дали лицето да бъде предадено.

[...]“.

8. Член 19 („Изслушване на лицето в процеса на взимане на решение“) предвижда:

„1. Издирваното лице трябва да бъде изслушано от съдебен орган в присъствието на лице, определено съгласно законодателството на държавата членка, отправил искане за предаване.

2. Издирваното лице следва да бъде изслушано в съответствие с правото на изпълняващата държава членка и при условията, определени по взаимно съгласие между издаващия и изпълняващия съдебен орган.

3. Компетентният изпълняващ съдебен орган може да разреши на друг съдебен орган от държавата членка да участва в изслушването на издирваното лице с оглед обезпечаване правилното прилагане на настоящия член и условия[,] посочени по-долу“.

9. Съгласно член 27 („Възможност за наказателно преследване за други престъпления“):

„1. Всяка държава членка може да нотифицира генералния секретариат на Съвета, че в отношенията си с други държави членки, направили нотификация в същия смисъл, се предполага съгласието за извършване на наказателно преследване, осъждане или задържане с оглед изтърпяване на наказание лишаване от свобода или мярка, изискваща задържане[,] за престъпление, извършено преди това от лицето, обект на предаване, различно от това, за което се извършва предаване, освен когато в конкретния случай изпълняващият съдебен орган постанови друго в решението си за предаване.

2. С изключение на посочените в параграфи 1 и 3 случаи лицето, което се предава, [не] може да [...] бъде наказателно преследвано, осъдено или по друг начин лишено от свобода за преходно престъпление, различно от това, за което се иска предаване.

3. Параграф 2 не се прилага в следните случаи:

[...]

ж) когато изпълняващият съдебен орган, извършил предаване на лицето[,] даде своето съгласие съгласно параграф 4.

4. Искане за съгласие се предоставя на изпълняващия съдебен орган, придружено с посочената в член 8, параграф 1 и преведена съгласно член 8, параграф 2 информация. Съгласие трябва да се даде, когато престъплението, за което е искано, е само по себе си обект на предаване в съответствие с настоящото рамково решение. Съгласие следва да бъде отказано в случаите, изброени в член 3, а в останалите — единствено на основанията, посочени в член 4. Решение следва да се вземе не по-късно от 30 дни от получаване на искането.

[...]“.

Б. Националното право

1. Белгийското право. Закон за ЕЗА⁴

10. Член 37 гласи:

„1. Лицето, което е било предадено въз основа на [ЕЗА], издадена от белгийски съдебен орган, не може да бъде наказателно преследвано, осъдено или лишено от свобода за престъпление, извършено преди предаването му и различно от това, за което е било предадено.

2. Параграф 1 не се прилага в следните случаи:

[...]

Ако — извън случаите по първа алинея — съдия-следователят, прокурорът или съдът реши според случая да възбуди наказателно преследване, да осъди или да лиши от свобода предаденото лице за престъпление, извършено преди предаването му и различно от това, за което е било предадено, трябва да отправи искане за съгласие до изпълняващия съдебен орган, придружено от посочената в член 2, параграф 4 информация и евентуално от превод“.

2. Нидерландското право

а) Закон от 29 април 2004 г. за транспониране на Рамковото решение⁵

11. Съгласно член 14:

„1. Предаване се разрешава само ако е изпълнено общото условие издирваното лице да не бъде наказателно преследвано, наказвано или личната му свобода да бъде ограничавана по друг начин за деяния, извършени преди датата на предаването му и за които то не е било предадено, освен ако:

[...]

f) се поиска предварителното съгласие на прокурора за това и то бъде дадено.

[...]

3. По искане на издаващия съдебен орган и въз основа на получената [ЕЗА], придружена от превод, прокурорът дава съгласие по смисъла на параграф 1, буква f) [...] във връзка с деяния, за които предаването съгласно настоящия закон е могло да бъде разрешено [...]“.

12. Член 35, параграф 1 гласи:

„Веднага щом това стане възможно след приемането на решение за даване на пълно или частично съгласие за предаване, засегнатото лице се предава фактически. Прокурорът определя след уговорка с издаващия съдебен орган момента и мястото на предаването“.

⁴ Wet betreffende het Europees aanhoudingsbevel от 19 декември 2003 г. (Belgisch Staatsblad, 22 декември 2003 г., стр. 60075).

⁵ Wet van 29 april 2004 tot implementatie van het kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie (Stb. 2004, № 195, наричан по-нататък „Olv“). Изменен, считано от 13 юли 2019 г.

13. В редакцията си отпреди 13 юли 2019 г. член 44 гласи:

„Прокурорът може да действа като издаващ съдебен орган“.

14. В редакцията, действаща, считано от 13 юли 2019 г., член 44 предвижда:

„Съдия-следователят (rechter-commissaris) може да действа като издаващ съдебен орган“.

б) Закон за организацията на съдебната власт⁶

15. Съгласно член 127 министърът на правосъдието и сигурността може да дава общи и конкретни указания относно упражняването на функциите и правомощията на прокуратурата.

II. Обстоятелствата по делото и преюдициалните въпроси

16. На 26 септември 2017 г. съдия-следователят към Rechtbank van eerste aanleg te Leuven (Първоинстанционен съд Льовен, Белгия) издава ЕЗА срещу белгийския гражданин AZ за целите на наказателното му преследване за престъпленията „подправяне на документи“ и „измама“, извършени в Белгия през 2017 г.

17. AZ е арестуван в Нидерландия в изпълнение на тази ЕЗА и на 13 декември 2017 г. е предаден на белгийските органи въз основа на решение на Rechtbank Amsterdam (Районен съд Амстердам, Нидерландия).

18. На 26 януари 2018 г. същият съдия-следовател от Льовен издава (втора) ЕЗА, искайки предаването на AZ за други — различни от посочените в първата ЕЗА — деяния, свързани с подправяне на документи и измама.

19. На 13 февруари 2018 г. Officier van Justitie (прокурор) към Arrondissementsparket Amsterdam (Окръжна прокуратура Амстердам, Нидерландия) дава съгласието си за наказателно преследване на AZ във връзка с всички деяния, посочени и в двете ЕЗА.

20. В крайна сметка AZ е осъден на лишаване от свобода за срок от три години.

21. AZ обжалва присъдата пред Hof van beroep te Brussel (Апелативен съд Брюксел, Белгия), като поставя под въпрос възможността нидерландската прокуратура да се счита за „съдебен орган“ по смисъла на член 6, параграф 2 и член 27, параграф 3, буква ж) и параграф 4 от Рамковото решение.

22. В този контекст Hof van beroep te Brussel (Апелативен съд Брюксел) отправя до Съда следните преюдициални въпроси:

„1.1. Представява ли понятието „съдебен орган“ по смисъла на член 6, параграф 2 от Рамковото решение самостоятелно понятие на правото на Съюза?

1.2. При утвърдителен отговор на въпрос 1.1: въз основа на какви критерии може да се установи дали даден орган на изпълняващата държава членка е такъв съдебен орган и дали съответно изпълнената от него [ЕЗА] е съдебно решение?

⁶ Wet op de Rechterlijke Organisatie от 18 април 1827 г. (Закон за организацията на съдебната власт; наричан по-нататък „Wet RO“).

1.3. При утвърдителен отговор на въпрос 1.1: попада ли нидерландската Openbaar Ministerie (прокуратура), по-специално Officier van Justitie (прокурор), в обхвата на понятието „съдебен орган“ по смисъла на член 6, параграф 2 от Рамковото решение и съответно представлява ли изпълнената от този орган [ЕЗА] съдебно решение?

1.4. При утвърдителен отговор на въпрос 1.3: допустимо ли е първоначалното предаване да се проверява от съдебен орган, по-конкретно Overleveringskamer te Amsterdam (състав, компетентен за предаването, към първоинстанционния съд в Амстердам, Нидерландия), съгласно член 15 от Рамковото решение, който наред с друго гарантира правото на заинтересованото лице да бъде изслушано и да има достъп до правосъдие, докато за допълнителното предаване по член 27 от Рамковото решение е компетентен друг орган, а именно прокурорът, при което не е гарантирано правото на заинтересованото лице да бъде изслушано и да има достъп до правосъдие, така че без основателна причина в Рамковото решение има очевидна непоследователност?

1.5. При утвърдителен отговор на въпроси 1.3. и 1.4.: трябва ли членове 14, 19 и 27 от Рамковото решение да се тълкуват в смисъл, че прокурорът, който действа в качеството на изпълняващ съдебен орган, трябва по-специално да спазва правото на заинтересованото лице на изслушване и на достъп до правосъдие, преди да даде съгласието си за наказателно преследване, осъждане или задържане на лице с цел изпълнение на наказание лишаване от свобода или мярка, изискваща задържане, за престъпление, извършено преди предаването му въз основа на [ЕЗА] и за което не се отнася искането за предаване?

2. Представлява ли прокурорът към Arrondissementsrechtbank Amsterdam (Окръжна прокуратура Амстердам), който действа съгласно член 14 от [Olw], изпълняващ съдебен орган по смисъла на член 6, параграф 2 от Рамковото решение, който предава издирваното лице и може да даде съгласието си по смисъла на член 27, параграф 3, буква ж) и параграф 4 от Рамковото решение?“.

III. Производството пред Съда

23. Преюдициалното запитване постъпва в Съда на 4 юли 2019 г.

24. Писмени становища представят AZ, Openbaar Ministerie, германското, испанското, унгарското и нидерландското правителство, както и Комисията.

25. Не е счетоно за необходимо да се проведе съдебно заседание.

IV. Анализ

A. По допустимостта на преюдициалните въпроси

26. Германското правителство има съмнения относно допустимостта на преюдициалното запитване (макар формално да не твърди, че то е недопустимо), тъй като според него поставените въпроси не са релевантни за произнасянето на запитващата юрисдикция по висящото пред нея наказателно производство.

27. Тези въпроси се отнасят по-скоро до окончателни правни актове, приети в Нидерландия (относно предаването на AZ и съгласието на нидерландски прокурор срещу AZ да бъде възбудено наказателно преследване за деяния, извършени преди въпросното предаване), отколкото до производството пред белгийската запитваща юрисдикция. Последната не би могла да упражнява контрол върху решението за предаване, прието от нидерландски съд (тоест от съд на изпълняващата ЕЗА държава).

28. Вярно е, че запитващата юрисдикция не може да се произнася относно валидността на решенията на нидерландските органи и този въпрос трябва да се изяснява в рамките на вътрешното право на изпълняващата държава членка (Нидерландия) от нейните собствени съдилища.

29. Запитващата юрисдикция обаче е компетентна да преценява какви последици следва да имат в белгийското право решенията на нидерландските органи, приети в изпълнение на ЕЗА, издадена от белгийските органи. Изхождайки от валидността на тези решения — която трябва да се приеме за даденост с оглед на принципа на взаимно доверие — запитващата юрисдикция може, повтарям, да преценява последиците от тях в националното ѝ право.

30. Лицето, срещу което е възбудено наказателно преследване в Белгия, разполага с признатото в член 27 от Рамковото решение право „да бъде наказателно преследвано, осъдено или лишено от свобода само за престъплението, за което се иска неговото предаване“, като има някои изключения, предвидени в тази разпоредба⁷.

31. Изхождайки от тази постановка, AZ не би могъл да бъде осъден или лишен от свобода в Белгия за деяния, различни от посочените в (първата) ЕЗА, изпълнена от Районен съд Амстердам, освен ако нидерландските органи са дали съгласие относно разширяването, предвидено във (втората) ЕЗА, издадена от белгийските органи.

32. Като носител на това право, признато в Рамковото решение, AZ може да го упражни пред белгийските съдилища, които са компетентни във връзка с неговото наказателно преследване, осъждане или лишаване от свобода. Ето защо той може да изтъква в своя полза последиците, които има в белгийското право евентуален недостатък на решението на изпълняващата държава, с което е дадено съгласие за добавяне на други деяния освен посочените в ЕЗА.

33. Обжалването от AZ очевидно би могло да се извърши пред нидерландските органи, които са дали спорното съгласие⁸ и следователно могат да го отменят. Въпреки това, доколкото AZ вече е бил предаден на белгийските органи, принуждаването му да обжалва съгласието пред съд на изпълняващата държава членка (Нидерландия), която вече е напуснал, би могло да затрудни упражняването на правото му на ефективна съдебна защита и да доведе до забавяне на наказателното производство.

34. Без да е необходимо да се произнасят по валидността на съгласието, дадено от нидерландските органи, белгийските съдилища могат да го преценят от гледна точка на правото на Съюза, със съдействието на Съда в случай на съмнения. С други думи, те могат да анализират аспектите на това съгласие, които са уредени изключително от Рамковото решение.

⁷ Решение от 1 декември 2008 г., *Leymann и Pustovarov* (C-388/08 PPU, EU:C:2008:669, наричано по-нататък „решение *Leymann и Pustovarov*“, т. 44).

⁸ С термина „съгласие“ обикновено обозначавам съгласието, което органът на изпълняващата държава дава в съответствие с член 27 от Рамковото решение, за да може вече предаденото лице да бъде наказателно преследвано, осъдено или лишено от свобода за деяние, извършено преди предаването му и различно от това, за което е извършено предаването.

35. По-специално и което в случая е от значение, запитващата юрисдикция може да провери дали съгласието е било дадено от „съдебен орган“ по смисъла на член 6, параграф 2 и член 27 от Рамковото решение, тъй като това понятие (както ще разясня по-нататък) е самостоятелно понятие на правото на Съюза.

36. Ако резултатът от тази проверка е, че на нидерландския прокурор не следва да се признава качеството на изпълняващ съдебен орган по смисъла на член 6, параграф 2 и член 27 от Рамковото решение, запитващата юрисдикция ще може да изведе съответните последици в белгийското право.

37. В обобщение, ако спорът се сведе до това да се изясни дали нидерландският орган, който е дал съгласие по искане на белгийските органи, може да се определи като „съдебен“ в контекста на ЕЗА и съгласно правото на Съюза, считам, че преюдициалното запитване е допустимо.

Б. По същество

1. Самостоятелното понятие „съдебен орган“ (първа част от преюдициалните въпроси)

38. С изключение на унгарското правителство, което не е взело изрично отношение по въпроса, участниците в преюдициалното производство са съгласни, че изразът „съдебен орган“ по смисъла на член 6, параграф 2 от Рамковото решение е самостоятелно понятие на правото на Съюза.

39. Споделям това виждане безрезервно. Макар досега Съдът да се е произнасял относно това понятие в контекста на член 6, параграф 1 от Рамковото решение (издаващ орган), считам, че съображенията му могат да важат и по отношение на тълкуването на параграф 2 на посочения член (изпълняващ орган).

40. Съгласно практиката на Съда, макар че в съответствие с принципа на процесуална автономия държавите членки могат да определят съгласно националното си право „съдебния орган“, компетентен да издава ЕЗА, те не могат да определят смисъла и обхвата на това понятие, което „следва да има навсякъде в Съюза самостоятелно и еднакво тълкуване, което трябва да бъде дадено, като се отчитат едновременно текстът на член 6, параграф 1 от Рамково[то] решение [...], контекстът, в който се вписва то, и преследваната от това рамково решение цел“⁹.

41. Същите съображения преобладават и по отношение на понятието „съдебен орган“, компетентен да изпълни ЕЗА, и съответно за даването на съгласието, визирано в член 27, параграф 3, буква ж) и параграф 4 от Рамковото решение.

42. Следователно на първата част от преюдициалните въпроси трябва да се отговори утвърдително, а това отваря пътя за анализ на останалите, които ще разгледам заедно.

⁹ Решение прокурори на Лион и Тур, точка 51 и цитираната съдебна практика.

2. Прокуратурата като изпълняващ орган по смисъла на член 6, параграф 2 от Рамковото решение

а) Прокуратурата като издаващ съдебен орган: практиката на Съда

43. Съдът е определил условията, на които трябва да отговаря съдебният орган, оправомощен да издава ЕЗА. Тези условия са резултат от тълкувателна дейност, основана на три фактора: а) текста на член 6, параграф 1 от Рамковото решение; б) контекста, в който се вписва посочената разпоредба; и в) преследваната от самото Рамково решение цел¹⁰.

44. Изхождайки от горното, Съдът приема, че изразът „съдебен орган“ „не обозначава единствено съдиите или юрисдикциите на дадена държава членка, а обхваща по-общо органите, на които в съответния правен ред е възложено да участват в правораздаването“¹¹.

45. За да уточни кои сред участниците в правораздаването имат качеството „съдебен орган“, Съдът приема, че Рамковото решение „представлява инструмент на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, който се отнася до взаимното признаване не само на постановени от наказателните юрисдикции окончателни решения, а по-общо — до *решенията, приети от съдебните органи на държавите членки в рамките на наказателното производство*, включително на етапа на наказателното преследване от това производство“¹².

46. По-специално „[п]онятието „производство“, което има широк смисъл, би могло да включва наказателното производство като цяло, а именно досъдебната фаза на наказателното производство, самото [съдебно] производство и фазата на изпълнение на окончателното решение на наказателна юрисдикция, постановено срещу лице, което е признато за виновно в извършването на престъпление“¹³.

47. При положение че ЕЗА са инструмент, използван при съдебното сътрудничество, те могат да бъдат издавани в наказателните производства в широк смисъл; включително в тези, по отношение на които прокуратурите „са длъжни [...] да установят предварителните условия за упражняване на съдебните правомощия от наказателните юрисдикции“¹⁴.

48. Така понятието „съдебен орган“ по смисъла на член 6, параграф 1 от Рамковото решение по принцип обхваща прокуратурата.

49. Въпреки това, тъй като взаимното доверие и взаимното признаване са от ключово значение за системата на Рамковото решение¹⁵, „издаващият съдебен орган трябва да може да предостави на изпълняващия съдебен орган сигурността, че с оглед на предоставените от правния ред на издаващата държава членка гаранции *той действа независимо при упражняване на функциите му, свързани с издаването на европейска заповед за арест*“¹⁶.

10 Вж. по-специално решение от 27 май 2019 г., PF (Главен прокурор на Литва) (C-509/18, EU:C:2019:457, наричано по-нататък „решение главен прокурор на Литва“, т. 28).

11 Решение от 10 ноември 2016 г., Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, наричано по-нататък „решение Poltorak“, т. 33).

12 Решение от 27 май 2019 г., OG и PI (Прокуратури на Любек и Цвикау) (C-508/18 и C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, наричано по-нататък „решение прокуратури на Любек и Цвикау“, т. 52), курсивът е мой.

13 Пак там, точка 54.

14 Пак там, точка 62.

15 Решение от 10 ноември 2016 г., Kovalkovas (C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, наричано по-нататък „решение Kovalkovas“, т. 27): взаимното доверие и взаимното признаване „позволяват създаването и поддържането на пространство без вътрешни граници. По-конкретно, принципът на взаимно доверие изисква, що се отнася по-специално до пространството на свобода, сигурност и правосъдие, от всяка от тези държави да приеме, освен при изключителни обстоятелства, че всички други държави членки зачитат правото на Съюза, и по-специално признатите от него основни права“.

16 Решение прокуратури на Любек и Цвикау, точка 74; курсивът е мой.

50. Следователно прокуратурата ще може да се квалифицира като „съдебен орган“ за целите на издаването на ЕЗА, когато има статут, който ѝ гарантира независимост, въпреки че според Съда тази независимост не следва непременно да е еднаква с *независимостта на съда*.

51. Погледнато от тази гледна точка, достатъчно е „да съществуват собствени устройствени и организационни правила, които да гарантират, че при приемането на решение за издаване на такава заповед за арест издаващият съдебен орган не е изложен на какъвто и да било риск по-специално да му бъдат дадени конкретни указания от страна на изпълнителната власт“¹⁷.

52. Към двете горепосочени условия — участие в правораздаването и независимост, изразяваща се в изключването на възможността за конкретни указания от страна на изпълнителната власт — Съдът добавя трето, отнасящо се до производството, в което прокуратурата е оправомощена да издава ЕЗА: издаването на ЕЗА от прокурора трябва да подлежи на съдебен контрол¹⁸.

53. В обобщение, прокуратурата, която участва в правораздаването, следва да се разглежда като „издаващ съдебен орган“ само ако има устройствен статут, който изключва възможността за получаване на конкретни указания от изпълнителната власт. Ако това условие е изпълнено, тя ще може да издава ЕЗА, стига решението ѝ да може да бъде обжалвано пред съд¹⁹.

б) Прилагане на тази съдебна практика спрямо прокуратурата като изпълняващ ЕЗА орган

54. Дали описаните по-горе условия относно характера ѝ на издаващ орган са също така приложими спрямо прокуратурата с оглед на квалифицирането ѝ като „изпълняващ [ЕЗА] съдебен орган“?

55. Докато AZ, германското и испанското правителство дават утвърдителен отговор на този въпрос, нидерландското правителство би предпочело не толкова стриктно прилагане, що се отнася до изискванията за независимост и за упражняване на съдебен контрол.

56. Припомням, че съгласно акта за преюдициално запитване:

- AZ е предаден въз основа на решение на Районен съд в Амстердам, действащ като „изпълняващ съдебен орган“ по смисъла на член 6, параграф 2 от Рамковото решение.
- За сметка на това, съгласието по член 27 от Рамковото решение е дадено от прокурор, също в Амстердам, чиито правомощия в това отношение са предмет на спора в главното производство.

57. Въз основа на тези факти запитващата юрисдикция поставя по-специално въпроса дали нидерландската прокуратура може да изпълни ЕЗА, тоест да действа като „съдебен орган“ по смисъла на член 6, параграф 2 от Рамковото решение.

¹⁷ Пак там, точка 74.

¹⁸ Това изискване „не означава, че е налице условие, което да позволи този орган да бъде квалифициран като „издаващ съдебен орган“ по смисъла на член 6, параграф 1 от Рамково[то] решение[, нито] попада в обхвата на устройствените и организационни правила за дейността на посочения орган, а се отнася до производството по издаване на такава заповед“. Решение прокурори на Лион и Тур, точка 48.

¹⁹ Това е така конкретно при издаването на ЕЗА за целите на наказателното преследване. Когато става въпрос за ЕЗА за целите на изпълнението на наказание, Съдът отхвърля необходимостта решението на прокуратурата да подлежи на съдебен контрол. Решение от 12 декември 2019 г., Openbaar Ministerie (Кралски прокурор на Брюксел) (C-627/19 PPU, EU:C:2019:1079, наричано по-нататък „решение кралски прокурор на Брюксел“, т. 39).

58. Този въпрос обаче има смисъл, изхождайки от предпоставката, че „съдебният орган, който дава съгласие“ (член 27 от Рамковото решение), съвпада с „изпълняващия съдебен орган“ (член 6, параграф 2 от Рамковото решение). Току-що посочих, че в настоящия случай нидерландски съд приема решение за изпълнение на ЕЗА, а нидерландската прокуратура впоследствие само дава съгласието, търсено от белгийските органи, за да се разшири кръгът на деянията на AZ, които се твърди, че е извършил.

59. Ето защо от значение понастоящем е не дали прокуратурата на Нидерландия по принцип е имала статут на „изпълняващ съдебен орган“, а дали в съответствие с член 27, параграф 3, буква ж) от Рамковото решение е можела да даде съгласие за това разширяване на кръга от наказуеми деяния.

60. Съгласно буквалното тълкуване на член 27, параграф 3, буква ж) от Рамковото решение *съгласие* може да даде само този, който е *изпълнил* ЕЗА. Съгласието, посочено от законодателя в тази разпоредба, се дава именно от „изпълняващия[...] съдебен орган, извършил предаване на лицето“. Яснотата на формулировката според мен прави излишни всякакви допълнителни дискусии.

61. Следователно член 27 от Рамковото решение не допуска при разглежданите обстоятелства прокурорът да може да даде съгласие за добавяне на други деяния към тези, за които AZ е бил предаден. Съгласно тази разпоредба съгласие е трябвало да даде нидерландският изпълняващ орган (в настоящия случай Районен съд Амстердам), който вече е предал лицето на белгийските органи.

62. При това положение се оказва, че въпросът на запитващата юрисдикция не е свързан с конкретните обстоятелства по спора в главното производство. Независимо дали по принцип прокуратурата може да бъде изпълняващ съдебен орган, при положение че в разглеждания случай нидерландски съд е предал засегнатото лице, не е било възможно прокурор в Амстердам да даде съгласието по член 27, параграф 3, буква ж) от Рамковото решение.

63. Openbaar Ministerie (прокуратурата) поддържа, излизайки извън текста на член 27, параграф 3, буква ж) от Рамковото решение, че процесуалната автономия на държавите членки им позволява да посочат като „съдебен орган, който дава съгласие“, различен „съдебен орган“ от този, който е изпълнил ЕЗА.

64. Не смятам, че въпросната разпоредба допуска подобно тълкуване. Тя по-скоро го изключва.

65. Разбира се, държавите членки могат свободно да приемат законодателство по въпроса кой съдебен орган е компетентен да изпълнява ЕЗА. След като обаче този въпрос бъде разрешен, връзката (установена с член 27, параграф 3, буква ж) от Рамковото решение) между този орган и органа, който дава съгласие относно разширяването на действието на ЕЗА, не може да бъде прекъсната въз основа на принципа на процесуална автономия.

66. Рамковото решение създава връзка на идентичност между двата органа, която националните законодатели не могат да променят. Автономията на последните се изчерпва с това да посочат изпълняващия съдебен орган, но тя не се простира дотам, че те да могат да се абстрахират от правилото, предвидено в Рамковото решение (изпълняващият орган трябва също и да дава съгласие).

67. Освен това тази връзка на идентичност е продиктувана от разумни съображения:

- От една страна, органът, който вече е изпълнил ЕЗА, е в най-добра позиция да прецени целесъобразността на разширяването, имайки предвид обстоятелството, че той е имал възможност да се запознае подробно с нея.

– От друга страна, ако даващият съгласие орган беше различен от този, който е изпълнил ЕЗА, произнасянето му би изисквало време, което няма да е необходимо на изпълнилия ЕЗА орган, който вече е запознат със случая. Това забавяне вероятно би довело до удължаване на производството във връзка с разширяването на действието на ЕЗА и съответно до запазване за по-дълго време на едно правно положение на предаденото лице, което по дефиниция не е нормално от гледна точка на ефективното упражняване на неговите права²⁰.

68. Въпреки че в крайна сметка не възприемам предпоставката, от която изхожда Openbaar Ministerie (прокуратурата), ще анализирам твърденията ѝ при условията на евентуалност, започвайки с условията, на които тя би трябвало да отговори, за да може да изпълни дадена ЕЗА. След това ще разгледам условията, които тя би трябвало да изпълни, за да може да даде съгласие за добавяне на други деяния към посочените във вече изпълнена ЕЗА.

в) Необходимите условия за изпълнение на ЕЗА и статутът на прокуратурата в Нидерландия

69. Смятам, че трите изложени по-горе условия, за да може прокуратурата да издава ЕЗА (а именно: участие в правораздаването, независимост и възможност за съдебен контрол²¹), могат да се приложат и по отношение на изпълнението на ЕЗА.

70. Припомням, че според Съда „[щ]о се отнася до мярка като издаването на [ЕЗА], която е от естество да засегне правото на свобода на засегнатото лице, закрепено в член 6 от Хартата на основните права на Европейския съюз, тази защита включва приемането на решение, което отговаря на изискванията, присъщи на ефективната съдебна защита“²².

71. Същият критерий трябва да важи и по отношение на изпълнението на ЕЗА, тъй като при него засегнатото лице също би могло да бъде лишено от правото си на лична свобода. Това, разбира се, би се случило, когато изпълнението косвено доведе до налагането на наказание лишаване от свобода след провеждане на съответното производство срещу предаденото лице. Това обаче би могло да се случи и по-рано поради (временното) лишаване от свобода, което изпълняващият съдебен орган може да наложи, докато разглежда въпроса за предаването, в съответствие с член 12 от Рамковото решение.

72. За разлика от положението при издаването на ЕЗА осигуряването на съдебна защита за засегнатото от изпълнението ѝ лице не се осъществява на две равнища: в рамките на производството по изпълнение на ЕЗА липсва еквивалент на приемането на национална заповед за арест²³. На единственото съществуващо равнище обаче — това на решението за изпълнение — гаранциите за правото на ефективна съдебна защита трябва да бъдат зачетени.

20 В решение от 9 октомври 2019 г., NJ (Прокуратура на Виена) (C-489/19 PPU, EU:C:2019:849) Съдът признава, че съдът трябва да „одобри“ ЕЗА, издадена от прокуратура, която е зависима от изпълнителната власт. Това обаче не означава, че държавите членки могат да *разделят* между два органа компетентността за издаване на ЕЗА, а означава единствено, че издаващият орган е само този, който е „одобрил“ решението на прокуратурата. По същия начин държавите членки могат да предвидят участие в производството по даване на съгласие по член 27 от Рамковото решение на орган, различен от изпълнилия ЕЗА, но именно последният трябва да бъде този, който формално дава съгласие.

21 Вж. точки 43–53 от настоящото заключение.

22 Решение прокуратури на Любек и Цвикау, точка 68.

23 Решение от 1 юни 2016 г., Bob-Dogi (C-241/15, EU:C:2016:385, т. 55–57). Всъщност би могло да се твърди, че в производството по изпълнение на ЕЗА е налице защита на три равнища: двете, които съществуват при производството по издаване на ЕЗА, и свързаното с производството по изпълнение.

73. Следователно „изпълняващият съдебен орган“ по смисъла на член 6, параграф 2 от Рамковото решение трябва да може да упражнява тази функция обективно и независимо. Подобно на издаващия съдебен орган той не може да бъде изложен „на риск правомощието му за вземане на решение да бъде предмет на разпореждания или указания отвън, по-специално от страна на изпълнителната власт, така че да не съществува никакво съмнение, че решението за [изпълнение] на [ЕЗА] принадлежи на този орган, а не в крайна сметка на посочената изпълнителна власт“²⁴.

74. От горното следва, че прокуратурата ще има право да изпълни ЕЗА в съответствие с правото на Съюза само ако не би могла да получава разпореждания или указания от страна на изпълнителната власт. Случаят с Нидерландия не е такъв към момента на настъпване на обстоятелствата по делото, тъй като съгласно член 127 от Wet RO нидерландската прокуратура е можела да получава конкретни указания от страна на изпълнителната власт.

75. При това положение не е необходимо да се проверява допълнително дали в рамките на производството по изпълнение на ЕЗА от прокуратурата в Нидерландия е предвидено обжалване по съдебен ред, равностойно на изискваното от Съда за ЕЗА, които този орган би могъл да издава, ако беше независим от изпълнителната власт²⁵.

76. В тази хипотеза същото изискване би се пренесло и по отношение на изпълнението на ЕЗА от прокуратурата. С обжалването пред съд на решенията ѝ също би следвало „да се гарантира, че контролът за спазване на необходимите условия за [изпълнението] на [ЕЗА] [...] се упражнява в рамките на производство, в което се съблюдават изискванията, присъщи на ефективната съдебна защита“²⁶.

г) Условия, за да може нидерландската прокуратура да даде съгласие за добавяне на други деяния към посочените във вече изпълнена ЕЗА

77. Що се отнася до съгласието, предвидено в член 27, параграф 3, буква ж) от Рамковото решение, считам, че трябва да важат същите условия като приложимите спрямо изпълнението на ЕЗА, от които нидерландската прокуратура не изпълнява второто (пълна независимост от изпълнителната власт).

78. Ето защо нидерландската прокуратура не би могла да даде такова съгласие, като изискването за независимост не би могло да се релативизира повече от допустимото съгласно вече установената практика на Съда във връзка с член 6, параграф 1 от Рамковото решение²⁷.

79. Не може да не се отчете и изискването за възможност за обжалване по съдебен ред, когато даващият съгласие орган е независимата от изпълнителната власт прокуратура.

80. Всъщност чрез искането до изпълняващия съдебен орган да даде съгласие вече предаденото лице да бъде наказателно преследвано, осъдено или лишено от свобода за различно престъпление от посоченото в ЕЗА, довела до предаването, от материалноправна гледна точка издаващият съдебен орган изпраща *нова* ЕЗА.

24 Решение прокуратури на Любек и Цвикау, точка 73.

25 Решение прокурори на Лион и Тур, точка 62: „когато с правото на издаващата държава членка се предоставя компетентност за издаване на [ЕЗА] на орган, който, въпреки че участва в правораздаването на тази държава членка, сам по себе си не е юрисдикция, решението за издаване на такава [ЕЗА], и по-специално пропорционалният характер на такова решение, трябва да може да подлежи в посочената държава членка на обжалване по съдебен ред, което изцяло отговаря на изискванията, присъщи на ефективната съдебна защита“.

26 Пак там, точка 63.

27 В противен случай би се изопачил моделът на Рамковото решение като система за предаване между съдебните органи без участие — освен чисто организационно и административно — на правителствената власт (решение от 28 юни 2012 г., West (C-192/12 PPU, EU:C:2012:404, т. 54).

81. Това съгласие се иска във връзка с „различно престъпление“ (тоест деяние, което по някаква причина не е посочено в ЕЗА, довела до предаването на засегнатото лице), поради което то може да бъде дадено единствено чрез производство, което е равностойно на производството по изпълнение на въпросната ЕЗА.

82. При тези обстоятелства това, което всъщност се разрешава посредством съгласието, е (материалноправно)²⁸ разширяване на кръга от деяния, които се твърди че лицето е извършило. Ето защо е логично, за да може да даде съгласие, прокуратурата да трябва да се придържа към същите изисквания, които би трябвало да спазва във връзка с първоначалната ЕЗА, сред които е изискването нейното решение да може да бъде обжалвано²⁹.

83. В обобщение, въпреки че нидерландската прокуратура участва в правораздаването и решенията ѝ подлежат на евентуален съдебен контрол, наличието на риск да ѝ бъдат давани разпореждания или конкретни указания от страна на изпълнителната власт, означава, че тя не може да се разглежда като „съдебен орган“ по смисъла на член 6, параграф 2 от Рамковото решение, нито да дава съгласието по член 27, параграф 3, буква ж) от него.

3. Право на изслушване в хода на производството по даване на съгласието по член 27, параграф 3, буква ж) от Рамковото решение

84. С оглед на предлагания от мен отговор на предходните въпроси е излишно да се отговаря на този въпрос. Все пак за изчерпателност ще се произнесе и по последния проблем, изтъкнат от запитващата юрисдикция.

85. Според Openbaar Ministerie (прокуратура) и нидерландското правителство Рамковото решение не признава на вече предаденото лице правото да бъде изслушано от изпълняващия орган, преди същият да прецени дали да даде съгласие за добавяне на други деяния, за които лицето да може да бъде съдено.

86. В член 14 от Рамковото решение е закрепено правото на изслушване на лицето, което „не даде съгласие за предаване“, като за целта в член 19 е предвидено изслушване на въпросното лице. За сметка на това в Рамковото решение не е посочено нищо относно съгласието на вече предаденото лице с искането за добавяне на други деяния. Тъй като това искане се отправя до изпълняващия съдебен орган, би могло да се помисли, че се изисква само съгласието на този орган.

87. Според мен мълчанието на Рамковото решение в това отношение не може да лиши предаденото лице от правото му да бъде изслушано (което е част от правото на защита, позволяващо да се получи ефективна съдебна защита), преди да се добавят други деяния към посочените в първоначалната ЕЗА.

88. Ако бъде възприето, това разширяване на кръга от деяния може да означава наказателно преследване, осъждане или лишаване от свобода на засегнатото лице заради деяние, различно от това, спрямо което в миналото то е могло да се защити. Следователно от разрешаването на спора в това отношение всъщност ще зависи очертаването на деянията, за които в крайна сметка лицето би могло да бъде съдено, а това ясно показва значението на правото му ефективна съдебна защита.

²⁸ Това искане трябва да се разграничава от искането, което позволява да се направят чисто случайни изменения или промени в описанието на фактите, посочени във вече изпълнената ЕЗА. Съдът допуска изменения, доколкото те не засягат характера на първоначалното престъпление и не съдържат основания за неизпълнение (решение Leumann и Pustovarov, т. 57).

²⁹ Нидерландското правителство твърди, че в националното право е предвидена възможност за такова обжалване, дори тя да не е била използвана от AZ.

89. Не виждам защо това право на защита да може да отпадне във второто производство, чиито последици — подчертавам — биха могли да бъдат също толкова или дори по-неблагоприятни от тези на първото (свързано с първоначалната ЕЗА).

90. Зачитането на правото на защита във връзка с разширяването на кръга от деяния би могло да се осъществи по някой от следните начини:

- или, както предлага германското правителство, чрез изслушване в хода на производството по член 27 от Рамковото решение,
- или чрез предоставяне на възможност на вече предаденото лице да се противопостави на това разширяване пред издаващия орган, като предварително производство, преди този орган да изпрати искането до изпълняващия орган.

V. Ограничаване във времето на действието на решението на Съда

91. В случай че Съдът прецени, че прокуратурата не може да се разглежда като „съдебен орган“ по смисъла на член 6, параграф 2 от Рамковото решение, Openbaar Ministerie (прокуратурата) иска решението, с което се слага край на настоящото преюдициално производство, да не поражда действие незабавно.

92. Единствено по изключение, въз основа на присъщия на правния ред на Съюза общ принцип на правна сигурност, Съдът може да ограничи възможността всяко заинтересовано лице да се позове на тълкувана от него разпоредба, за да оспори добросъвестно установени правоотношения. За да бъде наложено подобно ограничение, е необходимо да бъдат налице добросъвестност на заинтересованите лица и риск от сериозни смущения³⁰.

93. Трябва да се приеме наличието на добросъвестност на нидерландските органи, които не се поколебават незабавно да приведат законодателството си в съответствие с практиката на Съда във връзка с член 6, параграф 1 от Рамковото решение. Същото обаче не може да се каже за риска от сериозни смущения: незабавното прилагане на предлаганото понастоящем тълкуване на член 6, параграф 2 от Рамковото решение не води непременно до такива смущения, които освен това не са ясно определени от Openbaar Ministerie (прокуратурата).

V. Заключение

94. С оглед на изложеното предлагам на Съда да отговори на Hof van beroep te Brussel (Апелативен съд Брюксел, Белгия) по следния начин:

„Член 6, параграф 2 от Рамково решение 2002/584/ПВР на Съвета от 13 юни 2002 година относно европейската заповед за арест и процедурите за предаване между държавите членки, изменено с Рамково решение 2009/299/ПВР на Съвета от 26 февруари 2009 г., трябва да се тълкува в смисъл, че като самостоятелно понятие на правото на Съюза понятието „изпълняващ съдебен орган“ не обхваща прокуратурата на държава членка, която е изложена на риска да ѝ бъдат давани, пряко или непряко, разпореждания или конкретни указания от страна на изпълнителната власт.

³⁰ Решение Kovalkovas, точка 52 и цитираната съдебна практика.

Член 27, параграф 3, буква ж) и параграф 4 от Рамково решение 2002/584/ПВР трябва да се тълкува в смисъл, че прокуратурата на държава членка, която е изложена на риска да ѝ бъдат давани, пряко или непряко, разпореждания или конкретни указания от страна на изпълнителната власт, не може да дава съгласието, визирано в тази разпоредба“.