



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

27 май 2019 година *

„Преюдициално запитване — Спешно преюдициално производство — Полицейско и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси — Европейска заповед за арест — Рамково решение 2002/584/ПВР — Член 6, параграф 1 — Понятие „издаващ съдебен орган“ — Европейска заповед за арест, издадена от прокуратура на държава членка — Статут — Съществуване на връзка на подчиненост по отношение на орган на изпълнителната власт — Правомощие на министъра на правосъдието да дава конкретно указание — Липса на гаранция за независимост“

По съединени дела C-508/18 и C-82/19 PPU

с предмет преюдициални запитвания, отправени на основание член 267 ДФЕС съответно от Supreme Court (Върховен съд, Ирландия), с акт от 31 юли 2018 г., постъпил в Съда на 6 август 2018 г., и от High Court (Висш съд, Ирландия), с акт от 4 февруари 2019 г., постъпил в Съда на 5 февруари 2019 г., в рамките на производства във връзка с изпълнението на европейски заповеди за арест, издадени срещу

OG (C-508/18),

PI (C-82/19 PPU),

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: К. Lenaerts, председател, R. Silva de Lapuerta, заместник-председател, Ал. Арабаджиев, А. Prechal, М. Vilaras, Т. von Danwitz, С. Toader, F. Biltgen, К. Jürimäe (докладчик) и С. Lycourgos, председатели на състави, L. Bay Larsen, М. Safjan, D. Šváby, S. Rodin и I. Jarukaitis, съдии,

генерален адвокат: М. Campos Sánchez-Bordona,

секретар: L. Hewlett, главен администратор,

предвид искането на High Court (Висш съд) от 4 февруари 2019 г., постъпило в Съда на 5 февруари 2019 г., преюдициалното запитване по дело C-82/19 PPU да се разгледа по реда на спешното производство в съответствие с член 107 от Процедурния правилник на Съда,

предвид решението на четвърти състав от 14 февруари 2019 г. да уважи това искане,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 26 март 2019 г.,

* Език на производството: английски.

като има предвид становищата, представени:

- за OG, от E. Lawlor, BL, и R. Lacey, SC, упълномощени от M. Moran, solicitor,
- за PI, от D. Redmond, barrister, и R. Munro, SC, упълномощени от E. King, solicitor,
- за Minister for Justice and Equality, от J. Quaney, M. Browne, G. Hodge и A. Joyce, в качеството на представители, подпомагани от B.M. Ward, A. Hanrahan и J. Benson, BL, както и от P. Carroll, SC,
- за датското правителство, от P.Z.L. Ngo и J. Nymann-Lindegren, в качеството на представители,
- за германското правителство, първоначално от T. Henze, J. Möller, M. Hellmann и A. Berg, в качеството на представители, а впоследствие от M. Hellmann, J. Möller и A. Berg, в качеството на представители,
- за френското правителство, от D. Colas, D. Dubois и E. de Moustier, в качеството на представители,
- за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от S. Faraci, avvocato dello Stato,
- за литовското правителство, от V. Vasiliauskienė, J. Prasauskienė, G. Taluntytė и R. Krasuckaitė, в качеството на представители,
- за унгарското правителство, от M. Z. Fehér и Z. Wagner, в качеството на представители,
- за нидерландското правителство, от M.K. Bulterman и J. Langer, в качеството на представители,
- за австрийското правителство, от G. Hesse, K. Ibili и J. Schmoll, в качеството на представители,
- за полското правителство, от B. Majczyna, в качеството на представител,
- за Европейската комисия, от R. Troosters, J. Tomkin и S. Grünheid, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 30 април 2019 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалните запитвания се отнасят до тълкуването на член 6, параграф 1 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 (ОВ L 190, 2002 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 3), изменено с Рамково решение 2009/299/ПВР на Съвета от 26 февруари 2009 г. (ОВ L 81, 2009 г., стр. 24) (наричано по-нататък „Рамково решение 2002/584“).

- 2 Запитванията са отправени във връзка с изпълнението в Ирландия на две европейски заповеди за арест, издадени съответно по дело C-508/18 на 13 май 2016 г. от Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht Lübeck (прокуратура към Районен съд Любек, Германия) (наричана по-нататък „прокуратурата на Любек“) във връзка с наказателно преследване срещу OG, и по дело C-82/19 PPU на 15 март 2018 г. от Staatsanwaltschaft Zwickau (прокуратура на Цвикау, Германия) във връзка с наказателно преследване срещу PI.

Правна уредба

Правото на Съюза

- 3 Съображения 5, 6, 8 и 10 от Рамково решение 2002/584 гласят следното:
- „(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) Европейската заповед за арест съгласно настоящото рамково решение е първата конкретна мярка в областта на наказателното право, която прилага принципа за взаимно признаване, който Европейският съвет определя като „крайтъгълния камък“ на съдебното сътрудничество.
- [...]
- (8) Решенията за привеждане в изпълнение на заповедите за арест 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.
- [...]
- (10) Механизмът на европейската заповед за арест се основава на високо равнище на поверителност между държавите членки. Нейното прилагане може да бъде спряно единствено в случай на съществено и продължаващо нарушаване на един от принципите на държавите членки, посочени в член 6, параграф 1 [ДЕС], определени от Съвета съгласно член 7, параграф 1 [ДЕС] с посочените в член 7, параграф 2 от него последици“.
- 4 Член 1 от това рамково решение е озаглавен „Определение на понятието европейска заповед за арест и задължение за изпълнението ѝ“ и гласи:
- „1. Европейската заповед за арест 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 европейска заповед за арест 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 [ДЕС]“.
- 5 В членове 3, 4 и 4а от посоченото рамково решение се изброяват случаите, при които не се допуска изпълнение, и случаите, при които може да бъде отказано изпълнение на европейска заповед за арест. Член 5 от същото рамково решение урежда гаранциите, предоставяни от издаващата държава членка в особени случаи.
- 6 Член 6 от Рамково решение 2002/584 е озаглавен „Определяне на компетентните съдебни органи“ и гласи:
- „1. Издаващият съдебен орган е съдебният орган на държавата членка, издала европейската заповед за арест, 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 европейската заповед за арест съгласно правото на тази държава.
3. Всяка държава членка следва да уведоми генералния секретариат на Съвета за компетентните съдебни органи според своето законодателство“.

Ирландското право

- 7 European Arrest Warrant Act 2003 (Закон за европейската заповед за арест от 2003 г.) в редакцията му, приложима към споровете по главните производства (наричан по-нататък „EAW Act“), транспонира Рамково решение 2002/584 в ирландското право. Член 2, параграф 1, първа алинея от EAW Act гласи:
- „съдебен орган“ означава съдия, магистрат или друго лице, оправомощено съгласно законодателството на съответната държава членка да изпълнява функции, които са идентични или подобни на тези, изпълнявани съгласно член 33 от съд в [Ирландия]“.
- 8 Член 20 от EAW Act гласи:
- „(1) В производствата, за които този закон се прилага, ако сметне, че предоставените му документи или информация не са достатъчни, за да може да изпълни функциите си по този закон, High Court [(Висш съд, Ирландия)] може да поиска от издаващия съдебен орган или, ако е уместно, от издаващата държава, да му предостави посочени от него допълнителни документи или информация в рамките на определен от него срок.
- (2) Ако сметне, че предоставените му документи или информация не са достатъчни, за да може той или High Court [(Висш съд)] да изпълни функциите си по този закон, Централният орган на държавата може да поиска от издаващия съдебен орган или, ако е уместно, от издаващата държава, да му предостави посочени от него допълнителни документи или информация в рамките на определен от него срок. [...]“.

Германското право

- 9 Съгласно член 146 от Gerichtsverfassungsgesetz (Закон за устройство на съдилищата, наричан по-нататък „GVG“):

„Служителите на прокуратурата трябва да спазват официалните инструкции на своите ръководители“.

- 10 Член 147 от GVG гласи следното:

„Право на надзор и ръководство има:

1. Bundesminister der Justiz und für Verbraucherschutz [(федерален министър на правосъдието и защитата на потребителите)], по отношение на федералния главен прокурор и федералните прокурори;

2. Landesjustizverwaltung [(правосъдната администрация на равнище провинция)], по отношение на всички служители на прокуратурата на съответната провинция;

3. най-високопоставеният служител от прокуратурата към върховните областни и районните съдилища, по отношение на всички служители на прокуратурата от района на дадения съд“.

Споровете в главните производства и преюдициалните въпроси

Дело C-508/18

- 11 OG е литовски гражданин, пребиваващ в Ирландия. На 13 май 2016 г. е поискано той да бъде предаден в изпълнение на европейска заповед за арест, издадена от прокуратурата на Любек за целите на наказателно преследване за деяния, които OG е извършил през 1995 г. и които посочената прокуратура квалифицира като „убийство, тежка телесна повреда“.
- 12 OG подава пред High Court (Висш съд) жалба, с която оспорва валидността на тази европейска заповед за арест, като по-специално изтъква факта, че прокуратурата на Любек не е съдебен орган по смисъла на член 6, параграф 1 от Рамково решение 2002/584.
- 13 В подкрепа на това твърдение OG се позовава на правно становище, изготвено от германски адвокат, от което по-специално се установява, че в германското право прокуратурата не се ползва с автономен или независим статут на юрисдикция, а е част от йерархична административна структура, ръководена от министъра на правосъдието, така че съществува риск от политическо вмешателство в процедурите за предаване. Освен това прокуратурата не била съдебен орган, компетентен да разпорежи задържане или арестуване на лице, освен в извънредни случаи. С такава компетентност разполагали единствено съдия или юрисдикция. От своя страна прокуратурата била компетентна да изпълни национална заповед за арест, издадена от съдия или юрисдикция, и ако е необходимо, да издаде европейска заповед за арест. Следователно при издаването на европейската заповед за арест срещу OG не е взел участие съдебен орган по смисъла на член 6, параграф 1 от Рамково решение 2002/584.
- 14 При тези обстоятелства High Court (Висш съд) е поискал от прокуратурата на Любек чрез централния орган на Ирландия допълнителна информация във връзка с представените от OG доказателства относно качеството на съдебен орган на тази прокуратура, по-специално с оглед на решение от 10 ноември 2016 г., Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:858), и решение от 10 ноември 2016 г., Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:860).

- 15 На 8 декември 2016 г. прокуратурата на Любек отговаря на това запитване и посочва, че съгласно германското право прокуратурата е правораздавателен орган по наказателни дела на същото основание като националните юрисдикции и че е натоварена да води наказателното преследване, както и да участва в наказателния процес. Ролята на прокуратурата по-специално е да гарантира законосъобразността, редовността и правилното протичане на производството по разследване. Прокуратурата създава предварителните условия за упражняване на съдебните правомощия и изпълнява съдебните решения. Тя разполага с право да започне производства по разследване, за разлика от съдилищата.
- 16 Що се отнася до връзките ѝ с Schleswig-Holsteinischer Minister für Justiz (министър на правосъдието на провинция Шлезвиг-Холщайн, Германия), прокуратурата на Любек отбелязва, че този министър няма правомощие да ѝ дава указания. Съгласно националното право единствено Staatsanwaltschaft beim Schleswig-Holsteinischen Oberlandesgericht (главен прокурор на прокуратурата към Върховен областен съд на провинция Шлезвиг-Холщайн, Германия) (наричан по-нататък „главният прокурор“), който ръководи прокуратурата на тази провинция, може да дава указания на Leitenden Oberstaatsanwalt der Staatsanwaltschaft Lübeck (прокурор, който ръководи прокуратурата на Любек, Германия). Освен това правомощието да дава указания е уредено от Конституцията на Федерална република Германия и от принципа на законност на наказателния процес, като посоченият принцип произтича от принципа на правовата държава. Въпреки че при необходимост може да упражни правомощие да дава указания „отвън“ на съответния главен прокурор, посоченият министър е длъжен да спазва тези принципи. Освен това в провинция Шлезвиг-Холщайн е длъжен да информира председателя на Landtag (парламентът на провинцията, Германия), когато дава указание на главния прокурор. В случая, що се отнася до OG, не са давани указания нито от този министър до главния прокурор, нито от последния до прокуратурата на Любек.
- 17 На 20 март 2017 г. High Court (Висш съд) отхвърля доводите на OG, изведени от факта, че прокуратурата на Любек не е съдебен орган по смисъла на член 6, параграф 1 от Рамково решение 2002/584. Пред Court of Appeal (Апелативен съд, Ирландия) е подадена жалба срещу решението на High Court (Висш съд), която той потвърждава.
- 18 Запитващата юрисдикция, Supreme Court (Върховен съд, Ирландия), допуска подаването на жалба срещу решението на Court of Appeal (Апелативен съд).
- 19 С оглед на доказателствата по настоящото дело запитващата юрисдикция изпитва съмнения, че прокуратурата на Любек отговаря на условието за независимост и на условието за ролята в наказателното правораздаване, така както произтичат от практиката на Съда, установена с решения от 29 юни 2016 г., Kossowski (C-486/14, EU:C:2016:483), от 10 ноември 2016 г., Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:858), от 10 ноември 2016 г., Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:860), и от 10 ноември 2016 г., Kovalkovas (C-477/16 PPU, EU:C:2016:861), за да може да се смята за съдебен орган по смисъла на член 6, параграф 1 от Рамково решение 2002/584.
- 20 Според тази юрисдикция с оглед на институционалната структура на прокуратурата в Германия, прокуратурата на Любек изглежда, че е подчинена на разпорежданията или указанията на изпълнителната власт. Ето защо тя изпитва съмнения, че тази прокуратура отговаря на принципите, изведени от посочената съдебна практика, и че в делото, с което е сезирана, нейната независимост може да се установи единствено с оглед на факта, че изпълнителната власт не е дала никакви разпореждания или указания по отношение на издадената срещу OG европейска заповед за арест.
- 21 Освен това запитващата юрисдикция отбелязва, че макар прокуратурата в Германия да има съществена роля в правораздаването, тя упражнява функции, които са различни от тези на юрисдикциите или на съдите. Така, ако се предположи, че условието за независимост е

изпълнено, не е ясно дали прокуратурата отговаря на условието за осъществяване на правораздаване или участие в правораздаването, който се изисква, за да бъде квалифицирана като съдебен орган по смисъла на член 6, параграф 1 от Рамково решение 2002/584.

22 При тези обстоятелства Supreme Court (Върховен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Трябва ли независимостта на прокурор от изпълнителната власт да се определя в съответствие с неговото положение в рамките на съответната национална правна система? Ако отговорът е отрицателен, по какви критерии следва да се определи дали е налице независимост от изпълнителната власт?
- 2) Достатъчно независим ли е от изпълнителната власт прокурор, който в съответствие с националното право се подчинява пряко или косвено на евентуални разпореждания или указания, издадени от Министерство на правосъдието, за да се смята този прокурор за съдебен орган по смисъла на член 6, параграф 1 от Рамково решение 2002/584?
- 3) Ако това е така, трябва ли прокурорът да бъде и функционално независим от изпълнителната власт, и по какви критерии следва да се определи дали е налице функционална независимост?
- 4) В случай че е независим от изпълнителната власт, представлява ли съдебен орган по смисъла на член 6, параграф 1 от Рамково решение 2002/584 прокурор, чиито функции са сведени до започването и провеждането на разследвания и гарантиране, че тези разследвания се провеждат обективно и законосъобразно, повдигането на обвинение, изпълнението на съдебни решения и провеждането на наказателното преследване на престъпления, и който не издава национални заповеди за арест и не може да изпълнява съдебни функции?
- 5) Представлява ли прокурорът на Любек съдебен орган по смисъла на член 6, параграф 1 от Рамково решение 2002/584?“.

Дело C-82/19 PPU

- 23 На 15 март 2018 г. срещу румънския гражданин PI е издадена европейска заповед за арест от прокуратурата на Цвикау (Германия) за предаването му за целите на наказателно преследване за деяния, квалифицирани като „организиран или въоръжен грабеж“. На 12 септември 2018 г. запитващата юрисдикция High Court (Висш съд) потвърждава тази заповед. PI е арестуван на 15 октомври 2018 г. въз основа на посочената заповед за арест и от тази дата е задържан.
- 24 Запитващата юрисдикция посочва, че се сблъсква със същия проблем като изложения от Supreme Court (Върховен съд) в дело C-508/18.
- 25 PI оспорва предаването му в изпълнение на свързаната с него европейска заповед за арест, като по-специално изтъква факта, че прокуратурата на Цвикау не е съдебен орган по смисъла на член 6, параграф 1 от Рамково решение 2002/584, компетентен да издаде такава европейска заповед за арест.
- 26 В подкрепа на това твърдение PI се позовава на същото правно становище, което е посочено в точка 13 от настоящото решение, относно прокуратурата на Любек, както и на становище на същия адвокат, което се отнася до прокуратурата на Цвикау.

- 27 При тези обстоятелства запитващата юрисдикция е поискала от прокуратурата на Цвикау чрез централния орган на Ирландия допълнителна информация във връзка с представените от PI доказателства относно статута на тази прокуратура.
- 28 В отговора си от 24 януари 2019 г. горепосочената прокуратура изпраща до запитващата юрисдикция национална заповед за арест, издадена от Amtsgericht Zwickau (Районен съд Цвикау, Германия), на която се основава европейската заповед за арест срещу PI, и уточнява, че първата заповед за арест е била издадена от независим съд. Освен това прокуратурата на Цвикау посочва, че съгласно член 6, параграф 1 от Рамково решение 2002/584 тя е компетентният орган да издаде европейска заповед за арест.
- 29 До прокуратурата на Цвикау е било отправено ново искане, за да се определи дали тя възприема същия подход като прокуратурата на Любек по дело C-508/18. На 31 януари 2019 г. прокуратурата на Цвикау отговаря по следния начин:

„В отговор на Вашето писмо от 28 януари 2019 г., към което сте приложили документите, представени от прокуратурата на Любек [(Германия)], искам да Ви потвърдя, че що се отнася до статута на прокуратурата в рамките на правната система на Федерална република Германия, споделям становището на прокуратурата на Любек. Бих искал да добавя, че разследванията на прокуратурата на Цвикау срещу преследваното лице се извършват независимо от и без каквато и да било политическа намеса. Нито [Generalstaatsanwaltschaft Dresden (главният прокурор на Дрезден, Германия)], нито [Justizminister des Freistaats Sachsen (министър на правосъдието на федерална провинция Саксония, Германия)] са издавали каквито и да било указания, в който и да било момент“.

- 30 В този контекст High Court (Висш съд), подобно на Supreme Court (Върховен съд) по дело C-508/18, изпитва съмнения относно критериите, които дадена национална юрисдикция трябва да прилага, за да определи дали дадена прокуратура е или не е съдебен орган по смисъла на член 6, параграф 1 от Рамково решение 2002/584.
- 31 При това положение High Court (Висш съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Трябва ли независимостта на прокурор от изпълнителната власт да се определя в съответствие с неговото положение в рамките на съответната национална правна система? Ако отговорът е отрицателен, по какви критерии следва да се определи дали е налице независимост от изпълнителната власт?
- 2) Достатъчно независим ли е от изпълнителната власт прокурор, който в съответствие с националното право се подчинява пряко или косвено на евентуални разпореждания или указания, издадени от Министерство на правосъдието, за да се смята този прокурор за съдебен орган по смисъла на член 6, параграф 1 от Рамково решение 2002/584?
- 3) Ако това е така, трябва ли прокурорът да бъде и функционално независим от изпълнителната власт, и по какви критерии следва да се определи дали е налице функционална независимост?
- 4) В случай че е независим от изпълнителната власт, представлява ли съдебен орган по смисъла на член 6, параграф 1 от Рамково решение 2002/584 прокурор, чиито функции са сведени до започването и провеждането на разследвания и гарантиране, че тези разследвания се провеждат обективно и законосъобразно, повдигането на обвинение, изпълнението на съдебни решения и провеждането на наказателното преследване на престъпления, и който не издава национални заповеди за арест и не може да изпълнява съдебни функции?

- 5) Представлява ли прокуратурата на Цвикау съдебен орган по смисъла на член 6, параграф 1 от Рамково решение 2002/584?“.

Производството пред Съда

Дело C-508/18

- 32 По дело C-508/18 запитващата юрисдикция е поискала то да бъде разгледано по реда на бързото производство, предвидено в член 105, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда.
- 33 Това искане е отхвърлено с определение на председателя на Съда от 20 септември 2018 г., Minister for Justice and Equality (C-508/18 и C-509/18, непубликувано, EU:C:2018:766).
- 34 С решение на председателя на Съда дело C-508/18 следва да бъде разгледано с предимство.

Дело C-82/19 PPU

- 35 По дело C-82/19 PPU запитващата юрисдикция е поискала преюдициалното запитване да бъде разгледано по реда на спешното производство съгласно член 107 от Процедурния правилник на Съда.
- 36 Тя обосновава искането си с това, че понастоящем PI е лишен от свобода в очакване на действителното му предаване на германските власти.
- 37 На първо място, следва да се отбележи, че преюдициалното запитване по това дело се отнася до тълкуването на Рамково решение 2002/584, което е акт от областите, посочени в част трета, дял V от Договора за функционирането на ЕС, отнасящ се до пространството на свобода, сигурност и правосъдие. Следователно запитването може да бъде разгледано по реда на спешното преюдициално производство.
- 38 На второ място, съгласно практиката на Съда е важно да се вземе предвид обстоятелството, че понастоящем заинтересованото лице в главното производство не е на свобода и че продължаването на срока на задържането му зависи от изхода на спора в главното производство (вж. в този смисъл решение от 10 ноември 2016 г., Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, т. 21 и цитираната съдебна практика). Всъщност според информацията от запитващата юрисдикция на PI е наложена мярка задържане във връзка с изпълнението на издадената срещу него европейска заповед за арест.
- 39 При тези обстоятелства, по предложение на съдията докладчик и след изслушване на генералния адвокат, на 14 февруари 2019 г. четвърти състав на Съда решава да уважи искането на запитващата юрисдикция за разглеждане на преюдициалното запитване по дело C-82/19 PPU по реда на спешното преюдициално производство.
- 40 Освен това е решено да се поиска от Съда да преразпредели делото на голям състав.
- 41 С оглед на връзката между дела C-508/18 и C-82/19 PPU те следва да бъдат съединени за целите на съдебното решение.

По преюдициалните въпроси

- 42 Със съответните си въпроси, които трябва да бъдат разгледани заедно, запитващите юрисдикции по същество искат да установят дали понятието „издаващ съдебен орган“ по смисъла на член 6, параграф 1 от Рамково решение 2002/584 трябва да се тълкува в смисъл, че обхваща прокуратурите на държава членка, които са компетентни да провеждат наказателно преследване и са подчинени на орган на изпълнителната власт на тази държава членка, като министъра на правосъдието, и които могат да получават пряко или косвено конкретни разпореждания или указания, издадени от последния в рамките на приемането на решение за издаването на европейска заповед за арест.
- 43 В самото начало следва да се припомни, че както принципът на взаимно доверие между държавите членки, така и принципът на взаимно признаване, който самият се опира на реципрочното доверие между последните, имат основно значение в правото на Съюза, тъй като 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 (решение от 25 юли 2018 г., Minister for Justice and Equality (Недостатъци на съдебната система), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, т. 36 и цитираната съдебна практика).
- 44 По конкретно, що се отнася до Рамково решение 2002/584, от съображение 6 от него следва, че предвидената в него европейска заповед за арест е първата конкретна мярка в областта на наказателното право, която прилага принципа на взаимно признаване.
- 45 Този принцип намира приложение в член 1, параграф 2 от посоченото рамково решение, който прогласява правилото, че държавите членки са длъжни да изпълняват всяка европейска заповед за арест въз основа на посочения принцип и в съответствие с разпоредбите на Рамковото решение. Затова изпълняващите съдебни органи по принцип могат да откажат да изпълнят такава заповед само в изчерпателно изброените случаи на отказ за изпълнение, предвидени в членове 3, 4 и 4а от същото рамково решение. Също така за изпълнението на европейската заповед за арест не могат да се поставят други условия освен изчерпателно изброените в член 5 от посоченото рамково решение. Следователно изпълнението на европейската заповед за арест е принципът, а отказът същата да бъде изпълнена е предвиден като изключение, което трябва да се тълкува стриктно (вж. в този смисъл решение от 25 юли 2018 г., Minister for Justice and Equality (Недостатъци на съдебната система), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, т. 41 и цитираната съдебна практика).
- 46 Принципът на взаимно признаване предполага обаче, че единствено европейските заповеди за арест по смисъла на член 1, параграф 1 от Рамково решение 2002/584 трябва да бъдат изпълнявани в съответствие с разпоредбите на това решение. От този член обаче следва, че такава заповед за арест е „съдебно решение“, което предполага тя да е издадена от съдебен орган по смисъла на член 6, параграф 1 от посоченото рамково решение (вж. в този смисъл решения от 10 ноември 2016 г., Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, т. 28, и от 10 ноември 2016 г., Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, т. 29).
- 47 Съгласно член 6, параграф 1 от посоченото рамково решение издаващият съдебен орган е съдебният орган на издаващата държава членка, компетентен да издаде европейска заповед за арест съгласно правото на тази държава.
- 48 Макар че в съответствие с принципа на процесуална автономия държавите членки да могат да определят съгласно националното си право „съдебния орган“, компетентен да издава европейска заповед за арест, смисълът и обхватът на това понятие не може да бъдат оставени

на преценката на всяка държава членка (вж. в този смисъл решения от 10 ноември 2016 г., Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, т. 30 и 31, както и от 10 ноември 2016 г., Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, т. 31 и 32).

- 49 Посоченото понятие трябва да има навсякъде в Съюза самостоятелно и еднакво тълкуване, което съгласно постоянната практика на Съда трябва да бъде дадено едновременно с оглед на текста на член 6, параграф 1 от Рамково решение 2002/584, с оглед на контекста на разпоредбата и на преследваната от това рамково решение цел (вж. в този смисъл решения от 10 ноември 2016 г., Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, т. 32 и от 10 ноември 2016 г., Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, т. 33).
- 50 В това отношение следва да се припомни, на първо място, че Съдът вече е постановил, че съдържащият се в тази разпоредба термин „съдебен орган“ не обозначава единствено съдиите или юрисдикциите на дадена държава членка, а трябва да се разбира като обозначаващ по-общо органите, участващи в наказателното правораздаване в тази държава членка, за разлика по-специално от министерствата или полицейските служби, които принадлежат към изпълнителната власт (вж. в този смисъл решения от 10 ноември 2016 г., Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, т. 33 и 35 и от 10 ноември 2016 г., Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, т. 34 и 36).
- 51 От това следва, че понятието „съдебен орган“ по смисъла на член 6, параграф 1 от Рамково решение 2002/584 може да включва органите на дадена държава членка, които, без да е задължително да бъдат съдии или юрисдикции, участват в наказателното правораздаване на тази държава членка.
- 52 Това тълкуване се подкрепя, от една страна, от контекста, в който се вписва член 6, параграф 1 от Рамково решение 2002/584. В това отношение следва да се отбележи, че горепосоченото рамково 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.
- 53 Всъщност съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, предвидено в член 31 ДЕС, който представлява правното основание за Рамково решение 2002/584, по-специално цели сътрудничеството между съдебните органи на държавите членки по отношение както на производството, така и на изпълнението на решенията.
- 54 Понятието „производство“, което има широк смисъл, би могло да включва наказателното производство като цяло, а именно досъдебната фаза на наказателното производство, самото наказателно производство и фазата на изпълнение на окончателното решение на наказателна юрисдикция, постановено срещу лице, което е признато за виновно в извършването на престъпление.
- 55 Това тълкуване се потвърждава от текста на член 82, параграф 1, буква г) ДФЕС, с който е заменен член 31 ДЕС и в който вече се уточнява, че съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси се основава на сътрудничеството между съдебните или равностойни на тях органи на държавите членки във връзка с наказателните производства и изпълнението на решенията.

- 56 От друга страна, горепосоченото тълкуване се потвърждава и от преследваната от Рамково решение 2002/584 цел, свързана, както е видно от съображение 5 от него, с въвеждането на 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.
- 57 Всъщност Рамково решение 2002/584 има за цел чрез въвеждането на опростена и ефикасна процедура за предаване на осъдени или заподозрени в нарушаване на наказателния закон лица да улесни и ускори съдебното сътрудничество, за да допринесе за осъществяването на целта на Съюза да се превърне в пространство на свобода, сигурност и правосъдие въз основа на високата степен на доверие, която трябва да съществува между държавите членки в съответствие с принципа на взаимно признаване (решение от 22 декември 2017 г., *Ardic*, C-571/17 PPU, EU:C:2017:1026, т. 69 и цитираната съдебна практика).
- 58 Както е посочено в член 1, параграф 1 от рамковото решение, издаването на европейската заповед за арест може да има две отделни цели. Тази заповед за арест може да бъде издадена или за провеждане на наказателно преследване в издаваща държава членка, или за изпълнението на присъда лишаване от свобода или на мярка, изискваща задържане, в същата тази държава (вж. в този смисъл решение от 21 октомври 2010 г., *В.*, C-306/09, EU:C:2010:626, т. 49).
- 59 При това положение, доколкото европейската заповед за арест улеснява свободното движение на съдебните решения, предхождащи присъдата, които са свързани с провеждането на наказателното преследване, следва да се отбележи, че органите, които съгласно националното право са компетентни да приемат такива решения, биха могли да попаднат в приложното поле на посоченото рамково решение.
- 60 От съображенията, изложени в точки 50—59 от настоящото решение, е видно, че орган като прокуратура, който разполага с компетентност в рамките на наказателното производство да провежда преследване срещу лице, заподозряно в извършването на престъпление, с цел то да бъде изправено пред съд, трябва да се счита за орган, участващ в правораздаването на съответната държава членка.
- 61 В настоящия случай от доказателствата по преписката, с която Съдът разполага, е видно, че във Федерална република Германия прокуратурата изпълнява съществена роля във воденето на наказателното производство.
- 62 В това отношение в представеното пред Съда становище германското правителство посочва, че съгласно разпоредбите от германското право, уреждащи наказателното производство, прокуратурите повдигат обвинението, така че те единствени са компетентни да започнат наказателно преследване. Освен това съгласно принципа на законност прокуратурите по принцип са длъжни да започнат разследване срещу всяко лице, заподозряно в извършването на престъпление. Така от тези данни е видно, че по принцип посочените прокуратури са длъжни в рамките на наказателното производство да установят предварителните условия за упражняване на съдебните правомощия от наказателните юрисдикции на тази държава членка.
- 63 При тези условия прокуратурите могат да бъдат считани за орган, участващ в наказателното правораздаване на съответната държава членка.
- 64 На второ място, като препраща към изискването за независимост на юрисдикциите, запитващите юрисдикции изпитват съмнения по въпроса дали разглежданите по главното производство прокуратури отговарят на това изискване, доколкото последните принадлежат

към йерархична структура, която зависи от министъра на правосъдието на съответната провинция и в която този министър разполага с право на надзор и ръководство, дори с право да дава указания, по отношение на органи, които като посочените прокуратури са му подчинени.

- 65 В това отношение следва да се припомни, че Рамково решение 2002/584 има за цел да въведе опростена процедура за предаване пряко между съдебните органи, която да замести традиционната система на сътрудничество между суверенни държави, предполагаща намеса и преценка от страна на политическата власт, за да се гарантира свободното движение на съдебните решения по наказателни дела в пространството на свобода, сигурност и правосъдие (вж. в този смисъл решение от 10 ноември 2016 г., Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, т. 41).
- 66 В този контекст, когато се издава европейска заповед за арест с оглед на задържане и предаване от друга държава членка на издирвано лице с цел наказателно преследване, това лице е трябвало да може да се ползва в първия етап на процедурата от процесуалните гаранции и основните права, чиято защита трябва да се осигури от съдебните органи на издаващата държава членка съгласно приложимото национално право по-конкретно с цел приемането на национална заповед за арест (решение от 1 юни 2016 г., Bob-Dogi, C-241/15, EU:C:2016:385, т. 55).
- 67 По този начин системата на европейската заповед за арест съдържа защита на две равнища на процесуалните и основните права, от които трябва да се ползва издирваното лице, доколкото към съдебната защита, предвидена на първото равнище, при приемането на националното решение, каквато е националната заповед за арест, се добавя тази, която трябва да се осигури на второто равнище, при издаването на европейската заповед за арест, до което евентуално може да се стигне в кратък срок след приемането на посоченото национално съдебно решение (решение от 1 юни 2016 г., Bob-Dogi, C-241/15, EU:C:2016:385, т. 56).
- 68 Що се отнася до мярка като издаването на европейска заповед за арест, 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, поне на едно от двете равнища на посочената защита.
- 69 От това следва, че когато правото на издаващата държава членка предоставя компетентност за издаване на европейска заповед за арест на орган, който, въпреки че участва в правораздаването на тази държава членка, не е съдия или юрисдикция, националното съдебно решение като национална заповед за арест, към което се добавя европейската заповед за арест, от своя страна трябва да отговаря на тези изисквания.
- 70 Така изпълняването на тези изисквания позволява да се гарантира на изпълняващия съдебен орган, че решението за издаване на европейска заповед за арест за целите на наказателното преследване се основава на национално производство, което подлежи на съдебен контрол, и че лицето, за което е издадена националната заповед за арест, се ползва с всички гаранции, характерни за този вид актове, в това число произтичащите от основните права и основните правни принципи, упоменати в член 1, параграф 3 от Рамково решение 2002/584.
- 71 Второто равнище на защита на правата на засегнатото лице, посочено в точка 67 от настоящото решение, предполага, че съдебният орган, който съгласно националното право е компетентен да издаде европейската заповед за арест, по-специално следи за спазването на необходимите условия за издаването ѝ и с оглед особеностите на всеки случай извършва преценка по въпроса за пропорционалността на посоченото издаване (вж. в този смисъл решение от 10 ноември 2016 г., Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, т. 47).

- 72 Всъщност „издаващият съдебен орган“, посочен в член 6, параграф 1 от Рамково решение 2002/584, а именно органът, който в крайна сметка взема решението за издаването на европейска заповед за арест, трябва да осигури посоченото второ равнище на защита дори когато европейската заповед за арест е издадена въз основа на национално решение, което е постановено от съдия или юрисдикция.
- 73 Така издаващият съдебен орган по смисъла на член 6, параграф 1 от Рамково решение 2002/584 трябва да може да упражнява обективно тази функция, като отчита всички уличаващи и оневиняващи доказателства, и без 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 издаване на европейска заповед за арест принадлежи на този орган, а не в крайна сметка на посочената изпълнителна власт (вж. в този смисъл решение от 10 ноември 2016 г., Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, т. 42).
- 74 Следователно 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. Тази независимост изисква 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.
- 75 Освен това, когато правото на издаващата държава членка предоставя компетентност за издаване на европейска заповед за арест на орган, който, въпреки че участва в правораздаването на тази държава членка, сам по себе си не е юрисдикция, решението за издаване на такава заповед за арест, и по-специално пропорционалният характер на такова решение, трябва да може да подлежи в посочената държава членка на съдебно обжалване, което изцяло отговаря на изискванията, присъщи на ефективната съдебна защита.
- 76 В настоящия случай от данните, съдържащи се в актовете за преюдициално запитване, които германското правителство потвърждава в съдебно заседание пред Съда, безспорно е видно, че прокуратурите в Германия са длъжни да действат обективно и трябва да разследват за установяване не само на вината, но и на невинността. Според посочените данни това не променя факта, че съгласно членове 146 и 147 от GVG министърът на правосъдието разполага с правомощие „отвън“ да дава указания по отношение на тези прокуратури.
- 77 Както горепосоченото правителство потвърди в съдебно заседание пред Съда, това правомощие за даване на указания предоставя на посочения министър възможността да оказва пряко влияние върху решението на дадена прокуратура да издаде или евентуално да не издаде европейска заповед за арест. Посоченото правителство уточнява, че това правомощие за даване на указания може по-конкретно да бъде упражнено на етапа на проверката за пропорционалност на издаването на такава европейска заповед за арест.
- 78 Несъмнено следва да се отбележи, както твърди германското правителство, че германското право предвижда гаранции, които позволяват да се ограничи правомощието за даване на указания, с което разполага министърът на правосъдието по отношение на прокуратурата, така че положенията, при които това правомощие може да бъде упражнено, са изключително редки.
- 79 Така, от една страна, посоченото правителство отбелязва, че принципът на законност, който се прилага към действията на прокуратурата, позволява да се гарантира, че евентуалните конкретни указания, които тя може да получи от министъра на правосъдието, при всички случаи няма да надхвърлят границите на закона и на правото. Членовете на прокуратурите на

провинция Шлезвиг-Холщайн и на провинция Саксония освен това са служители, които не могат да бъдат освободени от длъжност само поради неизпълнение на дадено указание. От друга страна, посоченото правителство отбелязва, че в провинция Шлезвиг-Холщайн указанията, които министърът отправя до прокуратурите, трябва да бъдат в писмена форма и да бъдат връчени на председателя на парламента на провинцията. В провинция Саксония коалиционното споразумение за управлението на тази провинция предвижда, че докато това споразумение е в сила, правомощието на министъра на правосъдието да дава указания няма да се прилага в определен брой конкретни случаи.

- 80 Следва обаче да се констатира, че такива гаранции, дори и да бъдат потвърдени, не позволяват във всеки случай да се изключи напълно възможността министърът на правосъдието на съответната провинция да може да даде указания в конкретен случай във връзка с решението на прокуратура, като една от разглежданите по главните производства, за издаване на европейска заповед за арест.
- 81 Най-напред, макар че съгласно принципа на законност указание на министър, което явно противоречи на закона, не трябва по принцип да бъде изпълнявано от съответната прокуратура, следва да се отбележи, че съгласно точка 76 от настоящото решение правомощието посоченият министър да дава указания е установено в GVG и че в него не се уточняват условията, при които това правомощие може да бъде упражнено. По този начин съществуването на този принцип не е от естество само по себе си да попречи на министъра на правосъдието на дадена провинция да повлияе на правото на преценка, с което разполагат прокуратурите на тази провинция, когато решават да издадат европейска заповед за арест, което освен това бе потвърдено от германското правителство в съдебно заседание пред Съда.
- 82 На следващо място, макар че в някои провинции, като в провинция Шлезвиг-Холщайн, указанията на министъра трябва да бъдат в писмена форма, това не променя факта, както беше подчертано в предходната точка, че GVG допуска такива указания. Освен това от обсъжданията в съдебното заседание пред Съда е видно, че с оглед на общата формулировка на посочения закон не може при всички случаи да се изключи възможността тези указания да бъдат давани в устна форма.
- 83 Накрая, що се отнася до провинция Саксония, въпреки че понастоящем изпълнителната власт е решила да не използва правомощието да дава указания в определени конкретни случаи, се налага констатацията, че тази гаранция, изглежда, не обхваща всички случаи. При всички случаи посочената гаранция не е записана в закона, така че не е изключено това положение да бъде променено в бъдеще с политическо решение.
- 84 Както обаче беше посочено в точка 73 от настоящото решение, рискът изпълнителната власт да може да упражни такова влияние върху прокуратурата в даден конкретен случай не позволява да се гарантира, че при упражняване на функциите си за издаване на европейска заповед за арест тази прокуратура ще отговаря на гаранциите, посочени в точка 74 от настоящото решение.
- 85 Това положение не би могло да се постави под съмнение от обстоятелството, както твърди германското правителство в съдебно заседание пред Съда, че решението на прокуратурите, като разглежданите по главното производство, за издаване на европейска заповед за арест може да бъде обжалвано от засегнатото лице пред компетентните германски юрисдикции.
- 86 Всъщност с оглед на представените от това правителство данни не изглежда, че съществуването на този способ за защита само по себе си е от естество да предпази прокуратурите от риска във връзка с техни решения да бъдат давани индивидуални указания от министъра на правосъдието при издаването на европейска заповед за арест.

- 87 Всъщност, макар този способ за защита да позволява да се гарантира, че упражняваните от прокуратурата функции подлежат на последващ съдебен контрол, германският закон допуска при всички случаи даването на евентуално конкретно указание от министъра на правосъдието към прокуратурите при издаването на европейската заповед за арест.
- 88 От гореизложеното следва, че доколкото разглежданите по главното производство прокуратури са изложени на риск да бъдат повлияни от изпълнителната власт при вземането на решение за издаване на европейска заповед за арест, тези прокуратури не изглежда да отговарят на едно от изискванията, за да може да бъдат определени като издаващ съдебен орган по смисъла на член 6, параграф 1 от Рамково решение 2002/584, а именно на изискването за предоставяне на гаранция, че действат независимо при издаването на такава заповед за арест.
- 89 В това отношение в настоящия случай за изложените в точка 73 от настоящото решение мотиви е ирелевантно, че при издаването на разглежданите по главното производство европейски заповеди за арест до прокуратурите на Любек и Цвикау не е било отправено никакво конкретно указание от министрите на правосъдието на съответните провинции.
- 90 Предвид всички гореизложени съображения на поставените въпроси следва да се отговори, че понятието „издаващ съдебен орган“ по смисъла на член 6, параграф 1 от Рамково решение 2002/584 трябва да се тълкува в смисъл, че не обхваща прокуратурите на държава членка, които са изложени на риск да получават пряко или косвено конкретни разпореждания или указания от страна на изпълнителната власт, като министъра на правосъдието, при приемането на решение за издаване на европейска заповед за арест.

По съдебните разноски

- 91 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващите юрисдикции, последните следва да се произнесат по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

- 1) Съединява дела C-508/18 и C-82/19 PPU за целите на съдебното решение.
- 2) Понятието „издаващ съдебен орган“ по смисъла на член 6, параграф 1 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 не обхваща прокуратурите на държава членка, които са изложени на риск да получават пряко или косвено конкретни разпореждания или указания от страна на изпълнителната власт, като министъра на правосъдието, при приемането на решение за издаване на европейска заповед за арест.

Подписи