



## Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL  
DOMNUL MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA  
prezentate la 30 aprilie 2019<sup>1</sup>

### Cauzele conexe C-508/18 și C-82/19 PPU

**Minister for Justice and Equality**  
**împotriva**  
**OG**  
**și**  
**PI**

[cereri de decizie preliminară formulate de Supreme Court (Curtea Supremă, Irlanda) și de High Court (Înalta Curte, Irlanda)]

„Întrebare preliminară – Cooperare polițienească și judiciară în materie penală – Decizia cadru 2002/584/JAI – Articolul 6 alineatul (1) – Mandat european de arestare – Noțiunea de «autoritate judiciară» – Ministerul Public – Independență față de puterea executivă”

1. În Concluziile noastre prezentate în cauza Özçelik<sup>2</sup> am afirmat că, „[d]eși ar fi tentant să oferim acum un răspuns general la întrebările privind competența ministerelor publice ale statelor membre de a emite mandate europene de arestare, [acea] cerere de decizie preliminară nu [reprezenta] o oportunitate adecvată” deoarece în cauza respectivă trebuia să se stabilească dacă Ministerul Public putea emite un mandat de arestare național (MAN) în conformitate cu articolul 8 alineatul (1) litera (c) din Decizia-cadru 2002/584/JAI<sup>3</sup>.

2. Aceasta oportunitate s-a ivit acum, ca urmare a întrebărilor preliminare prin care instanțe irlandeze solicită să se stabilească dacă Ministerul Public german poate fi calificat drept „autoritate judiciară” în sensul articolului 6 alineatul (1) din decizia-cadru și dacă în calitatea respectivă este competent să emită un mandat european de arestare (MEA).

### I. Cadrul normativ

#### A. Dreptul Uniunii. Decizia-cadru 2002/584

3. În considerentele (5), (6) și (10) se arată că:

„(5) Obiectivul stabilit pentru Uniune, și anume, de a deveni un spațiu de libertate, securitate și justiție, duce la eliminarea extrădării între statele membre și la înlocuirea acestuia cu un sistem de predare între autoritățile judiciare. [...]

<sup>1</sup> Limba originală: spaniola.

<sup>2</sup> Cauza Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:783, punctul 45).

<sup>3</sup> Decizia-cadru a Consiliului din 13 iunie 2002 privind mandatul european de arestare și procedurile de predare între statele membre (JO 2002, L 190, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 3), astfel cum a fost modificată prin Decizia-cadru 2009/299/JAI a Consiliului din 26 februarie 2009 (JO 2009, L 81, p. 24) (denumită în continuare „Decizia-cadru”).

(6) Mandatul de arestare european prevăzut în prezenta decizie-cadru constituie prima concretizare, în domeniul dreptului penal, a principiului recunoaşterii reciproce pe care Consiliul European l-a calificat drept «piatra de temelie» a cooperării judiciare.

[...]

(10) Mecanismul mandatului european de arestare se bazează pe un grad ridicat de încredere între statele membre. Punerea în aplicare a acestuia nu poate fi suspendată decât în caz de încălcare gravă şi persistentă de către unul din statele membre a principiilor enunţate la articolul 6 alineatul (1) din Tratatul privind Uniunea Europeană, constatată de Consiliu, în aplicarea articolului 7 alineatul (1) din tratatul menţionat anterior şi cu consecinţele prevăzute la alineatul (2) din acelaşi articol.”

4. Conform articolului 1 („Definiţia mandatului european de arestare şi obligaţia de executare a acestuia”):

„(1) Mandatul european de arestare este o decizie judiciară emisă de un stat membru în vederea arestării şi a predării de către un alt stat membru a unei persoane căutate, pentru efectuarea urmăririi penale sau în scopul executării unei pedepse sau a unei măsuri de siguranţă privative de libertate.

(2) Statele membre execută orice mandat european de arestare, pe baza principiului recunoaşterii reciproce şi în conformitate cu dispoziţiile prezentei decizii-cadru.

(3) Prezenta decizie-cadru nu poate avea ca efect modificarea obligaţiei de respectare a drepturilor fundamentale şi a principiilor juridice fundamentale, astfel cum sunt acestea consacrate de articolul 6 din Tratatul privind Uniunea Europeană”.

5. Articolul 6 („Stabilirea autorităţilor judiciare competente”) prevede:

„(1) Autoritatea judiciară emitentă este autoritatea judiciară a statului membru emitent care este competentă să emită un mandat european de arestare, în conformitate cu dreptul acestui stat.

(2) Autoritatea judiciară de executare este autoritatea judiciară a statului membru de executare, care este competentă să execute mandatul european de arestare, în conformitate cu dreptul acestui stat.

(3) Fiecare stat membru informează Secretariatul General al Consiliului despre autoritatea judiciară competentă, în conformitate cu dreptul intern.”

### ***B. Dreptul naţional. Gerichtsverfassungsgesetz<sup>4</sup>***

6. În temeiul articolului 146:

„Funcţionarii din cadrul parchetului au obligaţia de a respecta instrucţiunile oficiale primite de la superiorii lor.”

7. Articolul 147 prevede:

„Competenţa de supervizare şi de emitere de instrucţiuni revine:

1. ministrului federal al justiţiei, în relaţia cu procurorul general federal şi cu procurorii federali;

<sup>4</sup> Legea privind organizarea judiciară (denumită în continuare „GVG”).

2. instituției de administrare a justiției de la nivelul landului, în relația cu toți funcționarii din cadrul parchetului din landul în cauză;
3. funcționarului cu cea mai înaltă funcție din cadrul parchetelor de pe lângă tribunalele regionale superioare și al parchetelor de pe lângă tribunalele regionale, în relația cu toți funcționarii din cadrul parchetului de pe lângă respectiva instanță.

[...]”

8. Articolul 150 prevede:

„În exercitarea atribuțiilor sale oficiale, parchetul este independent de instanțe.”

9. Articolul 151 stabilește:

„Procurorii nu au dreptul de a exercita funcții judecătorești. Aceștia nu pot avea nici atribuții de supervizare a activității judecătorilor.”

## II. Situația de fapt care stă la baza litigiilor și întrebările preliminare

### A. Cauza C-508/18

10. La 13 mai 2016, Parchetul de pe lângă Landgericht Lübeck (Tribunalul Regional din Lübeck, Germania) a emis un MEA împotriva lui OG, cetățean lituanian cu reședința în Irlanda, în vederea urmăririi penale pentru săvârșirea unei preținse infracțiuni de „omor și vătămare corporală gravă” comise în anul 1995.

11. OG s-a opus predării sale în fața High Court (Înalta Curte, Irlanda), invocând printre altele că Parchetul din Lübeck nu este o „autoritate judiciară” în sensul articolului 6 alineatul (1) din decizia-cadru.

12. În hotărârea sa din 20 martie 2017, High Court (Înalta Curte) a respins motivul invocat de OG, arătând că dreptul german prevede independența procurorilor și că puterea executivă poate să intervină doar în împrejurări excepționale, ceea ce nu a fost cazul.

13. Hotărârea primei instanțe a fost menținută de Court of Appeal (Curtea de Apel, Irlanda), care a aplicat criteriile privind „independența funcțională” și „funcționarea independentă *de facto*”, în conformitate cu abordarea Supreme Court of the United Kingdom (Curtea Supremă a Regatului Unit) în cauza *Assange v. Swedish Prosecution Authority*<sup>5</sup>.

14. Ca urmare a recursului declarat la Supreme Court (Curtea Supremă, Irlanda), această instanță adresează Curții, în conformitate cu articolul 267 TFUE, următoarele întrebări preliminare:

„1) Independența unui parchet față de puterea executivă trebuie stabilită în funcție de statutul pe care acest parchet îl are în cadrul ordinii juridice naționale în cauză? În cazul unui răspuns negativ, care sunt criteriile de apreciere care permit stabilirea independenței sale față de puterea executivă?”

<sup>5</sup> Hotărârea din 13 mai 2012, [2012] UKSC 22.

- 2) Un parchet care, în conformitate cu dreptul național, poate fi supus, în mod direct sau indirect, unui ordin sau unei instrucțiuni din partea unui minister al justiției este suficient de independent față de puterea executivă pentru a putea fi considerat o «autoritate judiciară» în sensul articolului 6 alineatul (1) din [decizia-cadru]?
- 3) În cazul unui răspuns afirmativ, parchetul trebuie să fie independent față de puterea executivă și din punct de vedere funcțional și care sunt criteriile pentru stabilirea acestei independențe funcționale?
- 4) În cazul în care poate fi considerat independent față de puterea executivă, un parchet a cărui activitate se limitează la începerea și la desfășurarea de anchete, la îndatorirea de a se asigura că acestea se derulează în mod obiectiv și licit, la punerea în mișcare a acțiunii penale, la executarea deciziilor judiciare și la începerea urmăririi penale și ale cărui competențe nu acoperă emiterea de mandate de arestare naționale și nici exercitarea de funcții judiciare poate fi considerat o «autoritate judiciară» în sensul articolului 6 alineatul (1) din [decizia-cadru]?
- 5) Parchetul din Lübeck este o «autoritate judiciară» în sensul articolului 6 alineatul (1) din [decizia-cadru [...]»?

### **B. Cauza C-82/19 PPU**

15. La 15 martie 2018, Parchetul din Zwickau (Germania) a emis un MEA împotriva lui PI în vederea urmăririi penale pentru comiterea a șapte pretinse infracțiuni de furt, a căror pedeapsă maximă poate însuma 10 ani.

16. La 12 septembrie 2018, High Court (Înalta Curte) a dispus executarea MEA și, în consecință, PI a fost arestat la 15 octombrie 2018, fiind privat de libertate din acel moment.

17. PI se opune predării sale, invocând că Parchetul din Zwickau nu este o „autoritate judiciară” în sensul articolului 6 alineatul (1) din decizia-cadru.

18. În acest context, High Court (Înalta Curte) a adresat Curții cinci întrebări identice cu cele formulate de Supreme Court (Curtea Supremă) în cauza C-508/18, singura diferență fiind că a cincea întrebare se referă la Parchetul din Zwickau.

### **III. Procedura în fața Curții**

19. Întrebările preliminare au fost înregistrate la grefa Curții la 6 august 2018 și, respectiv, la 5 februarie 2019. Au fost soluționate în mod prioritar (C-508/18) sau conform procedurii de urgență (C-82/19 PPU).

20. Au formulat observații scrise OG, PI, Minister for Justice and Equality (ministrul justiției și egalității, Irlanda) și guvernele german, austriac, francez, maghiar, lituanian, neerlandez și polonez, precum și Comisia. În ședința organizată la 26 martie 2019, împreună cu cea în cauza C-509/18, PF (Procurorul General al Lituaniei), s-au înfățișat, în afara celor care au formulat observații scrise – cu excepția guvernelor maghiar și polonez –, guvernele danez și italian.

## IV. Analiză

### A. Considerații preliminare

21. Primele patru întrebări preliminare, adresate în mod identic de Supreme Court (Curtea Supremă) și de High Court (Înalta Curte), se rezumă la conținutul celei de a cincea întrebări adresate în ambele proceduri, și anume dacă Parchetele din Lübeck și din Zwickau pot fi calificate drept „autoritate judiciară în sensul articolului 6 alineatul (1) din decizia-cadru”.

22. Potrivit celor două instanțe de trimitere, criteriul-cheie pentru a răspunde la această întrebare este independența Ministerului Public față de puterea executivă. Prin urmare, solicită să se stabilească ce factori pot influența aprecierea independenței respective, menționându-i pe următorii:

- poziția sa în dreptul intern (prima întrebare);
- supunerea sa unor posibile instrucțiuni din partea Ministerului Justiției (a doua întrebare) și
- gradul de „independență funcțională” a Ministerului Justiției (a treia întrebare).

23. În ipoteza în care acesta este independent față de puterea executivă, instanțele de trimitere solicită să se stabilească, în plus, dacă Ministerul Public german, în calitate de organ de urmărire penală, care exercită acțiunea penală și execută hotărârile judecătorești, însă nu emite mandate naționale de arestare și nu exercită funcții judecătorești, este o „autoritate judiciară” în sensul articolului (6) alineatul (1) din decizia-cadru (a patra întrebare).

24. Astfel cum am menționat, independența reprezintă *caracteristica* instituțională specifică autorității judiciare într-un stat de drept<sup>6</sup>. Este vorba despre o calitate conferită (și impusă) instanțelor pentru a-și putea îndeplini în mod corespunzător funcția specifică conferită de stat, în mod exclusiv, în conformitate cu principiul separării puterilor. Aceasta este o calitate instrumentală, inerentă funcției pe care o îndeplinește, însă esențială pentru existența unui stat de drept autentic.

25. Pentru ca Ministerul Public să fie calificat drept autoritate judiciară în sensul articolului (6) alineatul (1) din decizia-cadru, trebuie să se analizeze, în primul rând, dacă exercită o funcție care în esență poate fi asimilată celei atribuite puterii judecătorești. În caz afirmativ, trebuie să se examineze dacă acesta poate exercita funcția respectivă în mod independent<sup>7</sup>.

26. În hotărârile Curții cu privire la această chestiune se pot observa anumite inexactități (uneori doar terminologice) care au sporit, cel puțin parțial, îndoielile celor două instanțe de trimitere. În opinia noastră, aceste întrebări pot fi soluționate dacă, astfel cum am propus, se respectă în special conținutul tipic al funcției jurisdicționale.

27. Atunci când a analizat noțiunea de „autoritate judiciară” în sensul articolului 6 alineatul (1) din decizia-cadru, Curtea a statuat că ea „necesită în întreaga Uniune o interpretare autonomă și uniformă”<sup>8</sup>, fără ca „sensul și domeniul de aplicare al acesteia să poată fi lăsate la aprecierea fiecărui stat membru”<sup>9</sup>.

6 Astfel cum a afirmat, printre alții alți autori clasici, D. Simon: *Die Unabhängigkeit des Richters*, WBG, Darmstadt, 1975.

7 A fi independent nu este echivalent cu a acționa pur și simplu în mod obiectiv sau în mod nearbitrar. Alte autorități publice, precum administrația, trebuie să respecte de asemenea principiile obiectivității și imparțialității, fără ca din acestea să decurgă caracteristica independenței. Aceasta din urmă reprezintă garanția instituțională proprie care permite puterii judecătorești să acționeze exclusiv în conformitate cu legea. Independența judiciară nu poate fi asimilată statutului altor instituții ale căror acțiuni în cadrul legii trebuie să fie compatibile cu supunerea față de conducerea politică a guvernului legitim, ceea ce este inerent funcționării statului democratic.

8 Hotărârea din 10 noiembrie 2016, Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, punctul 32, denumită în continuare „Hotărârea Poltorak”).

9 Hotărârea Poltorak, punctul 31. Toate acestea pentru motivele prezentate la punctele 24-30 din hotărârea respectivă.

28. Pentru a stabili limitele acestei noțiuni, Curtea a subliniat că expresia „autoritate judiciară” inclusă în dispoziția respectivă „nu se limitează la a desemna numai judecătorii sau instanțele unui stat membru, ci permit să fie acoperite, mai larg, autoritățile chemate să participe la administrarea justiției în ordinea juridică în cauză”<sup>10</sup>.

29. Cu toate acestea, posibilitatea de a *extinde* conținutul acestei noțiuni nu este atât de largă încât să se includă în ea serviciile polițienești<sup>11</sup> și un organ al puterii executive<sup>12</sup>.

30. Pe baza motivelor prezentate, care nu permit calificarea poliției sau a unui organ al puterii executive drept „autoritate judiciară”, Curtea a subliniat două calități care trebuie întrunite de o instituție pentru a fi considerată „autoritate judiciară”<sup>13</sup>:

- în primul rând, aceasta trebuie să fie o autoritate care „participă la administrarea justiției”, ceea ce presupune excluderea, conform principiului separării puterilor, a autorităților guvernamentale sau polițienești, menționate deja<sup>14</sup>.
- în al doilea rând, aceasta trebuie să poată garanta că „deciziile referitoare la [MEA] beneficiază de toate garanțiile proprii acestui tip de decizii, în special de cele rezultate din drepturile fundamentale”, garantându-se că „întreaga procedură de predare între statele membre [...] se desfășoară, conform acesteia, sub control judiciar”<sup>15</sup>.

31. Acest din urmă aspect este determinant pentru „ca autorității judiciare de executare să i se ofere garanția că emiterea acestui [MEA] a beneficiat [...] de control judiciar”<sup>16</sup>. Astfel se protejează premisa care stă la baza principiului recunoașterii reciproce, stabilit la articolul (1) alineatul (2) din decizia-cadru<sup>17</sup>.

32. În opinia noastră, prima dintre cerințele respective, și anume cea de a *participa* la administrarea justiției, este suficientă pentru a nu califica drept „autorități judiciare” instituțiile a căror apartenență la puterea executivă este notorie (astfel cum am menționat, poliția sau un departament al guvernului însuși). Cu toate acestea, în pofida capacității sale de a delimita perimetrul extern al noțiunii (pentru a o defini, prin urmare, în sens negativ), utilitatea ei pentru elaborarea unei noțiuni în sens pozitiv (pentru a defini ce este inclus în ea) este legată de cea de a doua cerință: de a garanta în mod corespunzător drepturile fundamentale implicate în procedura de emitere și de executare a MEA.

## ***B. Participarea la administrarea justiției***

33. În sens larg, „administrarea justiției” este echivalentă cu „exercitarea unei competențe jurisdicționale”, cu alte cuvinte, cu a judeca (*ius dicere*), ceea ce într-un stat de drept revine în mod exclusiv judecătorilor și instanțelor care constituie puterea judecătorească a statului<sup>18</sup>.

10 Hotărârea Poltorak, punctul 33, și Hotărârea din 10 noiembrie 2016, Kovalkovas (C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, punctul 34, denumită în continuare „Hotărârea Kovalkovas”).

11 Hotărârea Poltorak, punctul 34.

12 Hotărârea Kovalkovas, punctul 35.

13 În acest scop, Curtea utilizează contextul din care face parte articolul 6 alineatul (1) din decizia-cadru și obiectivele acesteia din urmă. Sunt două reguli de interpretare care, împreună cu cea literală, trebuie avute în general în vedere cu ocazia interpretării dreptului Uniunii. A se vedea în special Hotărârea din 17 aprilie 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, punctul 45).

14 Hotărârea Poltorak, punctul 35, și Hotărârea Kovalkovas, punctul 36.

15 Hotărârea Kovalkovas, punctul 37.

16 Hotărârea Poltorak, punctul 45.

17 Hotărârea Kovalkovas, punctul 43.

18 Astfel cum subliniază Comisia la punctul 28 din observațiile sale scrise prezentate în cauza C-508/18, precum și guvernul francez, la punctul 25 din observațiile prezentate în aceeași cauză, și guvernul maghiar, atunci când subliniază chiar rolul Ministerului Public în structura sistemului judiciar (punctul 26 din observațiile scrise ale guvernului maghiar).

34. În domeniul penal, exercitarea jurisdicției de către judecători și instanțe poate depinde totuși de intervenția altor persoane și instituții. Astfel, de exemplu, particularul care formulează o plângere sau autoritatea de poliție care efectuează cercetările (sau, *a fortiori*, care execută un mandat judecătoresc de aducere sau orice alt ordin judecătoresc) nu *participă* la administrarea justiției, ci *colaborează* în vederea înlăturării sale.

35. Funcția Ministerului Public este diferită din punct de vedere calitativ de cea a instituțiilor respective, deoarece acesta exercită prerogative de autoritate publică și în calitatea respectivă este abilitat prin lege să intervină, cu anumite limitări, în situația juridică a cetățenilor, fie afectându-le drepturile și libertățile, fie, invers, contribuind la exercitarea lor.

36. Astfel cum am arătat în Concluziile noastre prezentate în cauza Özçelik<sup>19</sup>, o caracteristică distinctivă a Ministerului Public este „capacitatea sa – dacă este astfel prevăzută de dispozițiile constituționale sau legale ale fiecărui stat membru – de a *participa* la administrarea justiției, ca instrument al statului care realizează urmăriri penale, și în baza căreia Ministerul Public poate inclusiv să emită, cel puțin provizoriu și cu o durată limitată, mandate de reținere și arestare sau decizii echivalente, înainte ca deținuții să ajungă în fața instanței care trebuie să decidă eliberarea sau încarcerarea lor”.

37. Modalitățile de participare a Ministerului Public la administrarea justiției sunt variate și nu este oportun să extrapolăm în mod mecanic și automat soluții concepute în mod diferit pentru fiecare domeniu.

38. Astfel, de exemplu, articolul 2 din Directiva 2014/41/UE<sup>20</sup> enumeră procurorii printre autoritățile care pot emite un mandat european de arestare<sup>21</sup>. Directiva (UE) 2016/800<sup>22</sup> califică Ministerul Public, în considerentul (47), drept „autoritate judiciară”, însă numai pentru a solicita adevăratei instanțe să efectueze reexaminarea periodică privind detenția copiilor<sup>23</sup>.

39. Aceste referiri trebuie analizate cu atenție. Astfel cum am arătat în Concluziile noastre prezentate în cauza Özçelik<sup>24</sup>, „nu se poate pune semnul egalității între activitatea Ministerului Public într-un domeniu – cel care se referă la libertate, afectată de arestarea persoanelor – și în celălalt – obținerea probelor. Acceptarea sa ca autoritate judiciară în Directiva 2014/41/UE privind ordinul european de anchetă în materie penală nu implică faptul că această acceptare trebuie extinsă asupra deciziei-cadru pentru mandatele europene de arestare”.

40. Este vorba – astfel cum am explicat în contextul respectiv – despre „date normative [care] susțin însă teza care propune o interpretare extinsă a noțiunii de «autoritate judiciară», care să ne permită să considerăm că Ministerul Public are această calitate, în modalitățile de cooperare judiciară în materie penală (inclusiv cea privind MEA) la care face referire articolul 82 TFUE”<sup>25</sup>.

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

20 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 3 aprilie 2014 privind ordinul european de anchetă în materie penală (JO 2014, L 130, p. 1). La ea fac referire guvernele austriac și polonez în observațiile prezentate în cauza C-508/18 (punctul 35 și, respectiv, punctul 17).

21 Potrivit articolului 1 din Directiva 2014/41, mandatul european de anchetă „reprezintă o decizie judiciară emisă sau validată de o autoritate judiciară a unui stat membru (denumit în continuare «statul emitent») pentru a pune în aplicare una sau mai multe măsuri de investigare specifice într-un alt stat membru (denumit în continuare «statul executant») în vederea obținerii de probe în conformitate cu prezenta directivă”. Conform articolului 2 litera (c) punctul (i) din directiva respectivă, „[i]n sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții: «autoritate emitentă» înseamnă: [...] un judecător, o instanță judecătorească, un judecător de instrucție sau un *procuror competent pentru cauza vizată* [...]” (sublinierea noastră).

22 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 11 mai 2016 privind garanțiile procedurale pentru copiii care sunt persoane suspectate sau acuzate în cadrul procedurilor penale (JO 2016, L 132, p. 1).

23 În acest considerent se arată că „[d]etenția copiilor ar trebui să facă obiectul unei reexaminări periodice de către o instanță judecătorească, care poate fi reprezentată și de un singur judecător. Reexaminarea periodică ar trebui să poată fi efectuată *ex officio* de către instanță sau la cererea copilului, a avocatului acestuia sau la cererea unei *autorități judiciare care nu este o instanță, în special a unui procuror*” (sublinierea noastră).

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

25 *Ibidem*, punctul 51.

41. Ministerul Public poate interveni, prin urmare, în mod calificat în cadrul unei proceduri judiciare de natură penală, fie prin punerea persoanelor la dispoziția judecătorului, în condițiile pe care le vom menționa în continuare, fie prin furnizarea materialului probator care ar putea sta la baza unei condamnări. În primul caz, Ministerul Public utilizează prerogativele de autoritate publică pentru a adopta, numai în mod provizoriu și cu caracter limitat în timp, măsuri restrictive de libertate.

42. Toate acestea sunt realizate în conformitate cu principiul legalității și respectându-se<sup>26</sup> în special drepturile individuale, care trebuie apreciate în mod corespunzător atunci când se adoptă măsuri care restrâng exercitarea lor.

43. Ceea ce este relevant în prezenta cauză este, mai precis, aspectul dacă natura *judiciară* a Ministerului Public, indiscutabilă în ceea ce privește obținerea probelor (sau în alte domenii ale cooperării penale), există și în cazul emiterii unui MEA, cu alte cuvinte, în contextul articolului 6 alineatul (1) din decizia-cadru.

44. În opinia noastră, răspunsul trebuie să fie negativ.

45. Desigur, în Hotărârea din 10 noiembrie 2016, *Özçelik*<sup>27</sup>, Curtea a statuat că un MAN emis de Ministerul Public poate fi calificat drept „decizie judiciară” în sensul articolului 8 alineatul (1) litera (c) din decizia-cadru, deoarece este vorba despre o decizie adoptată de o instituție care întrunește cerințele pentru a fi calificată drept „autoritate judiciară”<sup>28</sup>.

46. Este de asemenea adevărat că această afirmație s-a întemeiat pe necesitatea de a asigura coerența dintre dispoziția respectivă și articolul 6 alineatul (1) din decizia-cadru însăși. În ceea ce privește acest din urmă articol, Curtea amintea, citând Hotărârea Poltorak, că „noțiunea de «autoritate judiciară» trebuie înțeleasă în sensul că desemnează autoritățile care participă la administrarea justiției penale a statelor membre, cu excluderea serviciilor de poliție”<sup>29</sup>.

47. Or, ceea ce s-a realizat realmente prin Hotărârea Poltorak a fost delimitarea în mod negativ a noțiunii de „autoritatea judiciară”<sup>30</sup> în sensul articolului 6 alineatul (1) din decizia-cadru în vederea aplicării sale în ceea ce privește interpretarea articolului 8 alineatul (1) litera (c) din aceeași decizie-cadru.

48. Dimpotrivă, considerăm că, pentru a delimita în mod pozitiv conținutul dispoziției respective, Hotărârea *Özçelik* nu se putea întemeia pe Hotărârea Poltorak. Cu privire la acest aspect, Hotărârea *Özçelik* a concluzionat în mod separat că, „întrucât Ministerul Public este o autoritate chemată să participe la administrarea justiției penale a unui stat membru (a se vedea în acest sens Hotărârea din 29 iunie 2016, *Kossowski*, C-486/14, EU:2016:483, punctul 39), decizia unei astfel de autorități trebuie să fie considerată o «decizie judiciară», în sensul articolului 8 alineatul (1) litera (c) din decizia-cadru”<sup>31</sup>.

26 De exemplu, observațiile scrise ale guvernului maghiar (punctul 26).

27 Cauza C-453/16 PPU (EU:C:2016:860, denumită în continuare „Hotărârea *Özçelik*”).

28 Curtea a presupus că, astfel cum am arătat în Concluziile noastre prezentate în cauza Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:782, punctul 34), „există o legătură strânsă între natura unei decizii judiciare și calitatea autorității judiciare de la care emană”.

29 Hotărârea *Özçelik*, punctul 32.

30 Hotărârea Poltorak, punctul 38.

31 Hotărârea *Özçelik*, punctul 34.



49. Cu toate acestea, în opinia noastră, în afară de situația excluderii serviciilor polițienesci<sup>32</sup>, ceea ce este valabil în ceea ce privește articolul 8 alineatul (1) litera (c) nu se impune în mod obligatoriu în ceea ce privește articolul 6 alineatul (1) din aceeași decizie-cadru<sup>33</sup>.

50. Dorim să precizăm că, deși subscriem fără dificultate la ideea că Ministerul Public, ca urmare a faptului că participă la administrarea justiției, poate fi calificat drept autoritate care adoptă o „decizie judiciară” cu caracteristicile MAN în sensul articolului 8 alineatul (1) litera (c) din decizia-cadru, această calificare nu se impune și în sensul articolului 6 alineatul (1) din respectiva decizie-cadru. Dimpotrivă, Ministerul Public nici nu trebuie să aibă această calitate.

51. Cu alte cuvinte, considerăm, astfel cum am arătat în Concluziile noastre prezentate în cauza Özçelik, că Ministerul Public poate emite un MAN, însă considerăm și că acesta nu poate adopta un MEA. Deși, la prima vedere, această poziție ar putea părea divergentă față de cea propusă în cauza respectivă<sup>34</sup>, vom încerca să explicăm de ce nu este așa.

### ***C. Rolul autorităților judiciare în procedura prevăzută de decizia-cadru***

52. În cauza Özçelik trebuia să se determine dacă o decizie a Ministerului Public maghiar prin care acesta valida un mandat de arestare emis de poliție putea fi considerată „decizie judiciară” în sensul articolului 8 alineatul (1) litera (c) din decizia-cadru.

53. Curtea a răspuns afirmativ la întrebarea respectivă deoarece, în împrejurările din litigiu, „validarea mandatului de arestare național de către Ministerul Public oferă autorității judiciare de executare asigurarea că mandatul european de arestare se întemeiază pe o decizie care a beneficiat de un control judiciar”<sup>35</sup>.

54. În opinia noastră, „controlul judiciar” pe care îl poate efectua Ministerul Public cu privire la un mandat de arestare emis de poliție se limitează la a determina dacă sunt întrunite condițiile stabilite prin lege pentru ca o persoană să fie plasată în detenție în lipsa unui ordin judecătoresc expres. În general, în toate statele membre, reținerea sau arestarea dispusă de Ministerul Public este posibilă numai pentru o perioadă limitată, înainte ca persoana arestată să fie eliberată sau adusă în fața justiției<sup>36</sup>. Cu alte cuvinte, Ministerul Public nu poate, în opinia noastră, să valideze o reținere efectuată de poliție ale cărei condiții și efecte depășesc limitele reținerilor pe care le poate dispune el însuși.

55. Având în vedere funcția sa de garant al legalității și, prin extensie, al drepturilor individuale, Ministerul Public este astfel în măsură să garanteze că persoana căutată pentru efectuarea urmăririi penale „a beneficiat deja, într-o primă etapă a procedurii, de garanțiile procedurale și de drepturile fundamentale a căror protecție trebuie să fie asigurată de autoritatea judiciară a statului membru emitent potrivit dreptului național aplicabil, în special în vederea adoptării unui mandat de arestare național”<sup>37</sup>.

32 Și a „unui organ al puterii executive a unui stat membru, precum ministerul”, astfel cum se arată în Hotărârea Kovalkovas, la punctul 35.

33 Totuși, aceasta este opinia guvernului german, care, la punctul 76 din observațiile sale scrise prezentate în cauza C-508/18, susține că în Hotărârea Özçelik Curtea a statuat în mod implicit că Ministerul Public este o autoritate judiciară în sensul deciziei-cadru (în ansamblul său). În acest sens a opinat și guvernul neerlandez la punctul 14 din observațiile sale scrise prezentate în cauza C-508/18. Pentru o opinie critică privind această posibilitate, a se vedea Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M., „Resolución judicial y autoridad judicial en la orden de detención europea”, *Diario La Ley*, nr. 8876, 2016.

34 Anumiți intervenienți în această procedură preliminară au interpretat concluziile noastre prezentate în cauza Özçelik într-un mod care nu corespunde conținutului lor real.

35 Hotărârea Özçelik, punctul 36.

36 Aceste condiții, la care am făcut referire în Concluziile noastre prezentate în cauza Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:783, punctul 56), pot fi în esență extrapolate asupra tuturor statelor membre.

37 Hotărârea din 1 iunie 2016, Bob-Dogi (C-241/15, EU:C:2016:385, punctul 55).

56. Or, acestei prime sau inițiale garanții trebuie să i se adauge cea de a doua, care constă în emiterea unui MEA. Conform Hotărârii Bob-Dogi, „la protecția judiciară prevăzută la primul nivel, cu ocazia adoptării unei decizii judiciare naționale cum este un mandat de arestare național, se adaugă protecția care trebuie să fie asigurată la cel de al doilea nivel, cu ocazia emiterii mandatului european de arestare, care poate interveni, dacă este cazul, în termene scurte după adoptarea respectivei decizii judiciare naționale”<sup>38</sup>.

57. Protecția care trebuie să fie asigurată la cel de al doilea nivel – cel al emiterii MEA – trebuie să aibă în vedere totuși un factor-cheie care nu există la primul nivel al procedurii: posibilitatea unei privări de libertate de durată mult mai lungă în statul membru de executare. În opinia noastră, aceasta reprezintă o circumstanță relevantă care, ca atare, sprijină teza conform căreia emiterea MEA este rezervată judecătorilor și instanțelor, cu excluderea Ministerului Public, astfel cum vom argumenta în continuare.

58. Conform deciziei-cadru, persoana vizată de un mandat poate fi arestată în statul membru de executare pentru o perioadă care, în anumite împrejurări, se extinde până la 120 de zile<sup>39</sup>.

59. Prin urmare, este vorba despre un termen care îl depășește în mod evident pe cel aplicabil, în general, reținerilor dispuse de Ministerul Public, care sunt întotdeauna supuse deciziei aproape imediate a unui judecător sau a unei instanțe.

60. Astfel cum am menționat, considerăm că aceasta nu este o chestiune nesemnificativă. Minister for Justice and Equality (ministrul justiției și egalității) a susținut că<sup>40</sup>, fără a minimaliza importanța independenței tuturor autorităților care emit un MEA, cerințele sale specifice ar trebui să fie mai puțin stricte în această privință decât în cazul unei decizii referitoare la vinovăția sau la nevinovăția persoanei afectate.

61. Nu împărtășim acest punct de vedere. Considerăm că posibilitatea unei privări de libertate atât de extinse, cum este cea pe care o poate determina executarea unui MEA, este suficientă pentru a impune autorității care l-a emis o independență la fel de riguroasă precum cea de care beneficiază doar instanțele *stricto sensu*.

62. În cazul unui MAN, privarea de libertate dispusă inițial de Ministerul Public trebuie verificată și revizuită de un judecător sau de o instanță într-un termen scurt. În plus, acestea din urmă trebuie să analizeze în mod direct și imediat situația de fapt și circumstanțele care justifică decizia de privare de libertate a persoanei deținute.

<sup>38</sup> *Ibidem*, punctul 56.

<sup>39</sup> În cazul în care persoana vizată nu consimte la predare, aceasta poate rămâne privată de libertate 60 de zile de la data arestării sale [articolul 17 alineatul (3) din decizia-cadru]. La acest termen trebuie să se adauge cel de 10 zile pentru efectuarea predării, care se calculează de la data deciziei finale privind executarea MEA [articolul 23 alineatul (2) din decizia-cadru] și care se poate extinde cu încă până la 20 de zile [articolul 23 alineatele (3) și (4) din decizia-cadru].

<sup>40</sup> Punctul 30 din observațiile sale scrise prezentate în cauza C-508/18. Alte părți au susținut aceeași teză în ședință.

63. Dimpotrivă, în cazul unui MEA, autoritatea judiciară a unui stat membru de executare trebuie să aibă în vedere în principal, în ceea ce privește situația personală a persoanei căutate, obiectivul de garantare a predării. Desigur, decizia privind punerea provizorie în libertate trebuie adoptată în conformitate cu dreptul intern al statului membru de executare<sup>41</sup>, însă, în ceea ce privește temeinicia motivelor pe care se întemeiază un MAN, autoritatea judiciară de executare nu poate decât să se bazeze pe criteriul conform căruia organul care și-a asumat și și-a însușit inițial MAN a decis să emită un MEA<sup>42</sup>.

64. Pentru ca un MEA să ofere autorității judiciare de executare garanțiile relevante, este necesar ca organul care îl emite să fie în măsură să acrediteze legalitatea totală a MAN pe care se întemeiază, în special că acesta a fost emis cu respectarea corespunzătoare a garanțiilor procedurale și a drepturilor fundamentale. Aceste chestiuni sunt numai de competența instanțelor.

65. Desigur, în ceea ce privește primul nivel de protecție – cel al emiterii unui MAN –, Ministerul Public poate oferi garanții în acest sens, dar numai cu efect provizoriu și atât timp cât decizia sa nu este menținută de un judecător sau de o instanță, unica autoritate competentă să acorde dreptul la o cale de atac efectivă, prevăzut la articolul 47 din cartă.

66. Protecția jurisdicțională efectivă este în esență protecția oferită de organul care exercită funcția jurisdicțională, cu alte cuvinte, de o autoritate care, aplicând în mod irevocabil dreptul în cazul concret, garantează că procedura normativă și decizorie care conduce la aplicarea finală a dispozițiilor normative din ordinea juridică (*ius dicere*) s-a desfășurat în modul stabilit de aceasta din urmă.

67. Într-un stat de drept, această funcție este specifică judecătorilor și instanțelor, nu și altor autorități, inclusiv cele care participă la administrarea justiției, precum Ministerul Public. Acestea din urmă nu sunt, la fel ca judecătorul, supuse exclusiv legii, nu sunt independente în aceeași măsură ca judecătorii<sup>43</sup> și, în plus, deciziile lor sunt întotdeauna supuse hotărârii finale a instanței<sup>44</sup>.

68. În cazul în care MAN este executat în propriul stat membru, comportamentul Ministerului Public poate fi revizuit *ex post* de către judecătorul sau instanța în fața căreia este adusă persoana deținută, dacă ea nu a fost eliberată anterior. Dacă MAN nu poate fi executat, deoarece persoana căutată se află în alt stat membru și este necesar un MEA, controlul judiciar privind legalitatea MAN se efectuează la momentul la care se concluzionează că este necesar să se emită un MEA. În ambele cazuri, garanția jurisdicțională consacrată la articolul 47 din cartă este asigurată în totalitate.

69. Dimpotrivă, dacă Ministerul Public ar putea emite un MEA, al doilea nivel de protecție al procedurii stabilite de decizia-cadru ar fi caracterizat prin natura urgentă și provizorie, care este specifică garanțiilor oferite de Ministerul Public.

41 Articolul 12 din decizia-cadru. Astfel cum a statuat Curtea în Hotărârea din 12 februarie 2019, TC (C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, punctul 46), „deși articolul 12 din decizia-cadru [...] admite, în anumite condiții, posibilitatea unei puneri provizorii în libertate a persoanei arestate în temeiul unui [MEA], nici această dispoziție și nicio altă dispoziție a acestei decizii-cadru nu prevede că, după expirarea termenelor prevăzute la articolul 17 din aceasta, autoritatea judiciară de executare ar fi obligată să procedeze la o asemenea punere provizorie în libertate sau, *a fortiori*, o punere în libertate pură și simplă a acestei persoane”, deoarece, în caz contrar, „ar putea să limiteze eficacitatea sistemului de predare instituit prin decizia-cadru și, prin urmare, să împiedice realizarea obiectivelor urmărite de aceasta ” (*ibidem*, punctul 47).

42 Aici este vorba despre *încrederea* [considerentul (10) al deciziei-cadru] care stă la baza principiului *recunoașterii reciproce*, „piatra de temelie” a cooperării judiciare [considerentul (6) al deciziei-cadru].

43 Nu sunt independente în sensul că numai autoritatea judiciară poate beneficia de calitatea respectivă. Această chestiune este analizată în Concluziile noastre prezentate în cauza C-509/18, care se lecturează de asemenea la această dată. A se vedea de asemenea în această privință punctul 73 și următoarele din prezentele concluzii.

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

70. În plus, ar fi astfel posibilă adoptarea unei decizii care, precum MEA, poate implica o privare de libertate semnificativă a persoanei căutate în statul membru de executare, de către un organ care în statul emitent nu poate dispune arestul respectiv decât pentru perioade foarte scurte și sub rezerva unui control judiciar imediat.

71. La cele de mai sus se adaugă faptul că numai judecătorul sau instanța este în măsură să aprecieze în mod corespunzător proporționalitatea emiterii unui MEA<sup>45</sup>.

72. Desigur, astfel cum s-a dezbătut deja în ședință, există posibilitatea ca emiterea unui MEA de către Ministerul Public să fie atacată în fața unei instanțe din statul emitent însuși. Cu toate acestea, posibilitatea respectivă ar avea consecințe care, în opinia noastră, determină inoportunitatea sa.

73. În primul rând, ar implica dificultăți pentru persoana căutată din perspectiva exercitării dreptului la apărare. Pe de o parte, deoarece, ca urmare a absenței sale, este cel mai probabil ca aceasta să afle despre emiterea unei MEA atunci când este arestată în statul membru de executare. Pe de altă parte, deoarece trebuie să își exercite dreptul la apărare fără să aibă garanția că va fi prezent în fața instanței.

74. În al doilea rând, deoarece această posibilitate de revizuire ar presupune o prelungire suplimentară a procedurii predării, cu afectarea subsecventă a libertății persoanei căutate, în cazul în care MEA a fost emis și, în vederea executării sale, s-a eliberat un mandat de arestare preventivă.

75. Toate aceste dificultăți ar putea fi eliminate în modul cel mai eficient dacă instanțelor din statul emitent nu li s-ar acorda numai posibilitatea de a revizui un MEA emis de Ministerul Public, ci li s-ar conferi în mod direct competența de a-l emite, în conformitate cu obiectivul care stă la baza deciziei-cadru.

76. Instanțele de trimitere pleacă de la premisa că Ministerul Public german nu poate emite un MAN<sup>46</sup>. Guvernul german a confirmat în mod expres acest lucru în ședință, subliniind că este o competență specifică instanțelor. Astfel, dacă în Germania Ministerul Public nu poate să emită un MAN și nici să exercite funcții judiciare, nu ne dăm seama cum ar putea adopta o decizie ale cărei consecințe pot implica în statul membru de executare o privare de libertate semnificativă a persoanei căutate, astfel cum este cazul MEA. Ar fi paradoxal să nu poată face mai puțin (să emită un MAN pentru o perioadă scurtă), dar să poată face mai mult (să emită un MEA care poate conduce la o perioadă de detenție mult mai îndelungată).

77. Dacă, dimpotrivă – și astfel cum se întâmplă în alte state membre –, Ministerul Public german ar fi autorizat să dispună arestarea unei persoane, cel puțin în împrejurări excepționale și cu anumite limitări, renunțarea la aceste restricții în vederea emiterii unui MEA ar presupune că Ministerul Public ar avea competențe mai extinse în statul membru de executare decât în cel de emiterie.

78. În sfârșit, și în altă ordine de idei, astfel cum am avut ocazia să arătăm în Concluziile noastre prezentate în cauza Özçelik<sup>47</sup> și după cum va trebui să amintim în cauza C-509/18<sup>48</sup>, documentele pregătitoare ale articolului 6 alineatul (1) din decizia-cadru par să indice că voința legiuitorului înclina spre excluderea Ministerului Public din categoria autorităților judiciare în sensul dispoziției

45 La fel ca în Concluziile noastre prezentate în cauza Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:782, nota de subsol 21), facem trimitere la considerațiile avocatului general Bot privind caracterul proporțional în contextul unui MEA, pe care le-a expus în Concluziile prezentate în cauza Aranyosi și Căldăraru (C-404/15 și C-659/15 PPU, EU:2016:140, punctul 137 și urm.), în special, în ceea ce privește autoritatea judiciară emitentă, la punctele 145-155.

46 Astfel se arată la punctul 4.3 din decizia de trimitere a Supreme Court (Curtea Supremă), invocându-se articolele 150 și 151 din GVG.

47 Cauza C-453/16 PPU (EU:C:2016:783, punctele 39-42).

48 Cauza PF (Procurorul General al Lituaniei).

menționate. Deși recunoaștem că argumentele celor care susțin teza contrară sunt consistente (dispariția referirii la Ministerul Public din prima versiune a articolului ar implica o extindere a noțiunii „autoritate judiciară”), considerăm că este mai rezonabil să o interpretăm drept o limitare a termenilor respectivi.

#### ***D. Garanția independenței***

79. Guvernul german a susținut că, potrivit Curții, criteriul determinant nu este atât cel al independenței totale a Ministerului Public, cât cel al apartenenței lui la puterea judecătorească<sup>49</sup>. În opinia sa, independența Ministerului Public nu trebuie confundată cu independența justiției, deoarece, spre deosebire de activitățile instanței, cele ale Ministerului Public nu presupun o separare completă de activitatea puterii executive, în sensul că sunt interzise supervizarea sau instrucțiunile<sup>50</sup>.

80. Nu împărtășim această abordare.

81. La fel cum, în concordanță cu afirmațiile noastre din Concluziile prezentate în cauza Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:782, punctul 34), „există o legătură strânsă între natura unei decizii judiciare și calitatea autorității judiciare de la care emană”, există de asemenea o legătură strânsă între independența unei autorități și *calitatea* deciziilor sale. Cu alte cuvinte, *calitatea judiciară* a unei autorități este dată de natura și de întinderea independenței sale.

82. Considerăm că nivelul necesar de independență depinde de activitatea pentru care este impusă. Nivelul de independență solicitat autorității care emite un MAN poate să nu fie atât de ridicat precum cel impus unei instanțe, tocmai deoarece MAN respectiv este, în orice caz, supus unei ultime și imediate revizuirii judiciare.

83. Emiterea unui MEA declanșează o procedură care, astfel cum am menționat, poate conduce la o intervenție foarte agresivă în ceea ce privește libertatea persoanei afectate. Controlul judiciar care trebuie efectuat în statul membru de executare a MEA nu poate atinge gradul de rapiditate, de exhaustivitate și de intensitate impus instanței emitente în ceea ce privește MAN care se află la originea MEA.

84. Nivelul de independență al organului care emite un MEA trebuie să fie, așadar, maxim, ceea ce poate exista numai în cazul unei instanțe *stricto sensu*<sup>51</sup>. Și trebuie să existe, deoarece autoritatea judiciară de executare își poate însuși numai un MEA care oferă toate garanțiile unei decizii judiciare. Cu alte cuvinte, ale unei decizii pronunțate de o instanță care, în această calitate, beneficiază de independența specifică – și exclusivă – a puterii judecătorești.

85. Curtea a fost deosebit de riguroasă atunci când a statuat, în Hotărârea din 25 iulie 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiențele sistemului judiciar), că „nu numai decizia referitoare la executarea unui mandat european de arestare, ci și cea referitoare la emiterea unui astfel de mandat [trebuie] să fie luate de o autoritate judiciară care îndeplinește cerințele inerente unei protecții jurisdicționale efective – printre care garanția independenței”<sup>52</sup>.

49 Punctul 95 din observațiile sale scrise prezentate în cauza C-508/18.

50 *Ibidem*, punctul 97.

51 Independența puterii judecătorești este, asemenea jurisdicției ineseși, în slujba exclusivă a integrității ordinii juridice. La rândul său, independența altor instituții trebuie să fie compatibilă cu garantarea intereselor specifice, precum asigurarea legalității sau a caracterului obiectiv al acțiunii administrative. Aceste interese specifice nu pot fi urmărite în mod legitim numai prin respectarea ordinii juridice, și nu au ca obiect specific și exclusiv protecția acesteia din urmă. Dacă pentru interesele specifice respective ordinea juridică reprezintă mijlocul care permite îndeplinirea lor, pentru interesul pe care îl deservește instanțele, ordinea juridică este unicul scop relevant și, prin urmare, garantarea sa necesită o independență care nu acceptă excepții și nici nuanțări.

52 Hotărârea Minister for Justice and Equality (Deficiențele sistemului judiciar) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punctul 56).

86. Hotărârea respectivă conține anumite afirmații tranșante cu privire la independența autorităților care intervin în emiterea și primirea MEA:

- „Gradul ridicat de încredere dintre statele membre pe care se bazează mecanismul [MEA] se întemeiază [...] pe premisa potrivit căreia instanțele penale din alte state membre [...] îndeplinesc cerințele unei protecții jurisdicționale efective, printre care figurează în special independența și imparțialitatea instanțelor respective.”<sup>53</sup>;
- „[...] pentru ca această protecție să fie garantată, prezervarea independenței organismelor menționate este primordială, astfel cum se confirmă la articolul 47 al doilea paragraf din cartă, care menționează accesul la o instanță judecătorească «independentă» printre cerințele legate de dreptul fundamental la o cale de atac efectivă (Hotărârea din 27 februarie 2018, Asociação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punctul 41)”<sup>54</sup>.

87. Totuși, independența respectivă a autorității naționale care emite MEA presupune ca „instanța respectivă să își exercite funcțiile în mod complet autonom, *fără a fi supusă vreunei legături ierarhice sau de subordonare și fără să primească dispoziții sau instrucțiuni, indiferent de originea lor*, și să fie astfel protejată de intervenții sau de presiuni exterioare susceptibile să aducă atingere independenței de judecată a membrilor săi și să influențeze deciziile acestora”<sup>55</sup>.

88. Aceste afirmații categorice și pertinente, referitoare la situații în care independența judiciară ar putea fi pusă în pericol, nu pot fi ignorate atunci când este vorba despre decizii judiciare care afectează libertatea persoanelor. Ar fi paradoxal ca, după hotărârile recente ale Curții pronunțate cu privire la independența judiciară, *să se reducă nivelul de exigență și să se accepte drept autoritate judiciară independentă orice autoritate care poate fi obligată să urmeze instrucțiunile altor autorități*.

89. Potrivit Comisiei<sup>56</sup>, cerința ca autoritatea care emite un MEA să nu fie supusă indicațiilor sau instrucțiunilor nu rezultă atât din necesitatea de a fi o autoritate care beneficiază de independență judiciară (independență care, în opinia sa, nu este inclusă în noțiunea de „autoritate judiciară” din decizia-cadru), cât din voința legiuitorului deciziei-cadru de a depolitiza procedura MEA în raport cu extrădarea clasică.

90. Astfel, decizia-cadru are ca obiect înlocuirea sistemului tradițional de extrădare, caracterizat printr-o importantă componentă politică de oportunitate, cu un sistem de predare între autoritățile judiciare bazat pe principiul recunoașterii reciproce, care se întemeiază pe un grad ridicat de încredere între statele membre<sup>57</sup>.

91. Binomul autoritate judiciară/independență poate fi disociat numai în acele etape ale procedurii de emitere a unui MEA în care există garanții suficiente oferite de o autoritate care, fără a fi jurisdicțională, poate fi calificată drept „autoritate judiciară” pentru motivele prezentate la punctele 36-50 din prezentele concluzii. În acest caz sunt suficiente imparțialitatea și obiectivitatea specifice Ministerului Public.

92. Cu toate acestea, atunci când trebuie să se adopte măsuri care pot afecta în mod grav libertatea persoanelor, procedura adoptării sale poate fi numai de natură jurisdicțională în sens propriu și, prin urmare, trebuie să revină puterii judecătorești, cu alte cuvinte, unei puteri independente *sensu stricto*.

<sup>53</sup> *Ibidem*, punctul 58.

<sup>54</sup> *Ibidem*, punctul 53.

<sup>55</sup> *Ibidem*, punctul 63. Sublinierea noastră.

<sup>56</sup> Punctul 38 din observațiile Comisiei prezentate în cauza C-82/19 PPU.

<sup>57</sup> Cu caracter general, a se vedea Hotărârea din 16 iulie 2015, Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, punctul 27).

93. Altfel spus, „autoritate judiciară” este echivalentă cu „putere judecătorească” (*id est*, putere independentă) atunci când exercitarea autorității publice poate afecta într-o măsură semnificativă libertatea individuală, precum cea pe care o implică procedura de executare a unui MEA la originea căruia se află în mod obligatoriu autoritatea judiciară care l-a emis. Noțiunea respectivă poate fi extinsă astfel încât să includă alte instituții, cum este Ministerul Public, numai atunci când comportamentul acestuia este supus unui control jurisdicțional relativ imediat, ca în cazul MAN (dar nu când se adoptă un MEA).

94. Judiciarizarea procedurii prevăzute de decizia-cadru, spre deosebire de natura politică a extrădării clasice, implică tocmai atribuirea sa exclusivă – în principiu – puterii judecătorești, ceea ce presupune încredințarea sa, prin definiție, unei puteri (realmente) independente<sup>58</sup>, fără a aduce atingere faptului că, întotdeauna sub rezerva controlului jurisdicțional relevant, anumite etape procedurale pot fi încredințate altor instituții. Acesta ar fi, de exemplu, cazul emiterii MAN care trebuie să preceadă orice MEA.

95. Or, guvernul german admite în mod deschis că, deși reprezintă o situație excepțională în practică, Ministerul Public poate primi indicații și instrucțiuni de la puterea executivă<sup>59</sup>. Această posibilitate în sine este suficientă pentru a elimina faptul că acesta beneficiază de independență judiciară, care, din punct de vedere conceptual, este incompatibilă cu orice indicații sau instrucțiuni, oricât de teoretice sau de excepționale ar fi și chiar dacă există sau nu există proceduri ulterioare desfășurate pentru transmiterea sa.

96. Astfel cum am arătat, independența este incompatibilă cu orice „legătură ierarhică sau de subordonare față de terți”. Titularii puterii judecătorești sunt de asemenea independenți în raport cu instanțele superioare, care, chiar dacă pot revizui și anula hotărârile lor *a posteriori*, nu pot totuși să le impună în ce sens să se pronunțe.

97. Dimpotrivă, structura ierarhică a Ministerului Public în Germania relevă existența acestei subordonări: conform articolului 147 din GVG, ministrul federal al justiției sau instituțiile echivalente din landuri supervizează și coordonează activitatea Ministerului Public la nivelurile teritoriale respective. La rândul lor, funcționarii cu rang mai înalt din fiecare parchet de pe lângă tribunalele superioare sau regionale supervizează și coordonează activitatea funcționarilor de la nivelurile inferioare<sup>60</sup>.

98. Astfel cum s-a reținut în ședință, diferențele dintre landuri din perspectiva politicii instituționale care guvernează Ministerul Public sunt foarte semnificative. Există landuri în care instrucțiunile Ministerului Public pot fi numai scrise și publice, dar și landuri în care acestea pot fi orale. În plus, nu lipsesc landurile care și-au propus să nu utilizeze în nicio situație această competență.

58 La punctul 73, nota de subsol 53, din Concluziile noastre prezentate în cauza Generalstaatsanwaltschaft (Condiții de detenție în Ungaria) (C-220/18 PPU, EU:C:2018:547), am subliniat că sistemul german de predare pare să aibă la bază „aceeași procedură și aceleași principii ca cele aplicabile extrădării. Astfel cum s-a arătat deja într-un raport din 31 martie 2009, transmis de Consiliu statelor membre în urma celei de a patra runde de evaluări reciproce privind punerea în aplicare a MEA, dispozițiile din legislația germană în această materie, inclusiv după reforma din anul 2006, „nu contribuie la înțelegerea faptului că predarea pe baza unui MEA nu constituie numai o alternativă ușor diferită la extrădarea clasică, ci o nouă formă de asistență bazată pe principii complet diferite [...]. În această situație, experții consideră că există riscul ca autoritățile judiciare [germane] să recurgă la legislația și la jurisprudența în materia extrădării [...]” (ST 7058 2009 REV 2 din 31 aprilie 2009, *Evaluation report on the fourth round of mutual evaluations „The practical application of the European arrest warrant and corresponding surrender procedures between Member States”, report on Germany*, p. 35).

59 Această posibilitate teoretică nu ar rezulta numai din relația instituțională dintre Ministerul Justiției și Parchet, ci în special din faptul că, în conformitate cu dreptul german, Parchetul acționează în acest domeniu prin mandatul ministerului respectiv (sau al instituțiilor echivalente din land). Astfel, după cum am arătat la punctul 73, nota de subsol 52, din Concluziile noastre prezentate în cauza Generalstaatsanwaltschaft (Condiții de detenție în Ungaria) (C-220/18 PPU, EU:C:2018:547), „[c]onform comunicării transmise de guvernul german Secretariatului General al Consiliului la 7 august 2006 (ST 12509 2006 INIT din 7 septembrie 2006), «autoritățile judiciare competente în conformitate cu articolul 6 [din decizia-cadru] sunt Ministerele Justiției din Republica Federală Germania și din Statele Federale (landuri)»”. Acest lucru este confirmat la punctul 2.7 din decizia de trimitere.

60 În ședință s-a dezbătut posibilitatea ca procurorul care nu respectă instrucțiunile să fie chiar scos din cauză sau să fie supus în viitor unor consecințe negative pentru cariera sa. Există anumite controverse printre instanțele germane în ceea ce privește acest aspect.

99. Această diversitate se adaugă la cea care există între statele membre în ceea ce privește autonomia instituțională și funcțională a Ministerului Public. Cu toate că asupra acestei chestiuni ne concentrăm în Concluziile noastre prezentate în cauza C-509/18<sup>61</sup>, diferența dintre regimuri obligă autoritatea judiciară de executare să determine de la caz la caz, în funcție de statul membru de la care emană MEA, gradul de independență al Ministerului Public emitent. În special, ar trebui să se determine dacă Ministerul Justiției poate emite instrucțiuni și dacă această posibilitate a existat în ceea ce privește MEA concret cu care este sesizată. Consecința inevitabilă ar fi prelungirea sistematică a procedurii de executare a MEA (cu eventuala repercusiune în timp a privării de libertate a deținutului) și adăugarea unei proceduri care contravine simplificării pe care legiuitorul a dorit să o confere acestui mecanism de cooperare judiciară.

## V. Concluzie

100. În temeiul considerațiilor prezentate, propunem Curții să răspundă Supreme Court (Curtea Supremă, Irlanda) și High Court (Înalta Curte, Irlanda) după cum urmează:

„Articolul 6 alineatul (1) din Decizia-cadru 2002/584/JAI a Consiliului din 13 iunie 2002 privind mandatul european de arestare și procedurile de predare între statele membre, astfel cum a fost modificată prin Decizia-cadru 2009/299/JAI a Consiliului din 26 februarie 2009, trebuie interpretat în sensul că noțiunea de «autoritate judiciară emitentă» nu include instituția Ministerului Public.”

61 Cauza PF (Procurorul General al Lituaniei), punctele 32-35.