



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZ-BORDONE,
predstavljeni 30. aprila 2019¹

Zadeva C-509/18

**Minister for Justice and Equality
proti
P. F.**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Supreme Court (vrhovno sodišče, Irska))

„Vprašanje za predhodno odločanje – Policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah – Okvirni sklep 2002/584/PNZ – Člen 6(1) – Evropski nalog za prijetje – Pojem ‚pravosodni organ‘ – Državno tožilstvo – Neodvisnost od izvršilne veje oblasti“

1. Na isti datum predstavljam svoje sklepne predloge v združenih zadevah C-508/18 in C-82/19 PPU,² v katerih sta Supreme Court (vrhovno sodišče, Irska) oziroma High Court (višje sodišče, Irska) predložili vprašanja za predhodno odločanje. V obeh zadevah se postavlja vprašanje, ali je nemško državno tožilstvo „pravosodni organ“ v smislu člena 6(1) Okvirnega sklepa 2002/584/PNZ.³
2. V teh sklepnih predlogih predlagam Sodišču, naj predložitvenima sodiščema odgovori, da nemško državno tožilstvo ni „odreditveni pravosodni organ“ v smislu člena 6(1) Okvirnega sklepa.
3. V tej zadevi, C-509/18, ki jo je v predhodno odločanje prav tako predložilo Supreme Court (vrhovno sodišče, Irska), se je pojavil dvom glede pristojnosti litovskega državnega tožilstva, da izda evropski nalog za prijetje (ENP). V skladu z navedenimi sklepnimi predlogi bom ponovil isti predlog, kar zadeva litovsko državno tožilstvo, kljub njegovi neodvisnosti od izvršilne veje oblasti (po čemer se razlikuje od nemškega državnega tožilstva).

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

4. Napotujem na citat uvodnih izjav 5, 6 in 10 ter členov 1 in 6 Okvirnega sklepa, vsebovan v sklepnih predlogih v zadevah C-508/18 in C-82/19 PPU.

¹ Jezik izvirnika: španščina.

² Minister for Justice and Equality.

³ Okvirni sklep Sveta z dne 13. junija 2002 o evropskem nalogu za prijetje in postopkih predaje med državami članicami (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 34), kakor je bil spremenjen z Okvirnim sklepom Sveta 2009/299/PNZ z dne 26. februarja 2009 (UL 2009, L 81, str. 24) (v nadaljevanju: okvirni sklep).

B. Nacionalno pravo

5. V skladu s členom 109 litovske ustave je izvajanje sodne oblasti izključno naloga sodišč.
6. V skladu s členom 118 ustave Republike Litve je naloga državnega tožilca, da začne in vodi preiskavo in zagotovi pregon kaznivih dejanj. Državno tožilstvo je pri izvajanju svojih nalog neodvisno od predstavnikov vseh vej oblasti (zakonodajne, izvršilne ali sodne) ter od vseh političnih pritiskov in vplivov ter podrejeno izključno zakonu.
7. V skladu s členom 3 Lietuvos Respublikos prokuratūros įstatymas (zakon o državnem tožilstvu Republike Litve),⁴ državno tožilstvo sprejema svoje odločitve neodvisno in suvereno ter v skladu z zakonom in načelom razumnosti, ob spoštovanju pravic in svoboščin posameznikov, domneve nedolžnosti in načela enakosti pred zakonom.

II. Dejansko stanje in vprašanje za predhodno odločanje

8. Državno tožilstvo Republike Litve je 18. aprila 2014 (v nadaljevanju: državno tožilstvo) izdalo ENP za predajo P. F. zaradi uvedbe kazenskega postopka zoper njega, ker je osumljen, da je leta 2012 storil kaznivo dejanje oboroženega rop.
9. P. F. je nasprotoval svoji predaji na High Court (višje sodišče, Irska), pri čemer je med drugim navedel, da državno tožilstvo ni „pravosodni organ“ v smislu člena 6(1) Okvirnega sklepa.
10. High Court (višje sodišče) je s sklepom z dne 27. februarja 2017 menilo, da državno tožilstvo glede na informacije, ki jih je predložilo, sodeluje pri izvajanju sodne oblasti v smislu Okvirnega sklepa. Zato je odredilo predajo P. F.
11. Sklep z dne 27. februarja 2017 je v pritožbenem postopku 20. oktobra 2017 potrdilo Court of Appeal (pritožbeno sodišče, Irska).
12. Supreme Court (vrhovno sodišče, Irska) je po tem, ko je bila pri njem vložena kasacijska pritožba Sodišču v skladu s členom 267 PDEU predložilo ta vprašanja:
 - „1. Ali sta merili, na podlagi katerih je treba odločiti, ali je državno tožilstvo, ki je določeno kot odreditveni pravosodni organ, za namene člena 6(1) [Okvirnega sklepa] pravosodni organ v smislu avtonomnega pomena tega izraza iz člena 6(1) Okvirnega sklepa z dne 13. junija 2002 o evropskem nalogu za prijetje in postopkih predaje med državami članicami, to, ali je (1) državno tožilstvo neodvisno od izvršilne veje oblasti in (2) ali se v pravnem sistemu zadevnega tožilstva šteje, da izvaja sodno oblast ali sodeluje pri njenem izvajanju?
 2. V primeru nikalnega odgovora: na podlagi katerih meril bi morale nacionalno sodišče odločiti, ali je državno tožilstvo, ki je za namene člena 6(1) Okvirnega sklepa določeno kot odreditveni pravosodni organ, pravosodni organ v smislu te določbe?
 3. Če je med temi merili zahteva, da državno tožilstvo izvaja sodno oblast ali sodeluje pri njenem izvajanju, ali je treba o tem odločiti v skladu s statusom, ki ga to ima v svojem pravnem sistemu, ali v skladu z določenimi objektivnimi merili? Če gre za objektivna merila, katera so ta merila?
 4. Ali je državno tožilstvo Republike Litve pravosodni organ v smislu avtonomnega pomena tega izraza iz člena 6(1) Okvirnega sklepa [...]? [...]“

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

III. Postopek pred Sodiščem

13. Predlog za sprejetje predhodne odločbe je sodno tajništvo Sodišča prejelo 6. avgusta 2018.

14. Pisno stališče so predložili P. F., Minister for Justice and Equality (ministrstvo za pravosodje in enakost), nemška, avstrijska, francoska, madžarska, litovska, nizozemska in poljska vlada ter Komisija. Javne obravnave, ki je 26. marca 2019 potekala tudi v zvezi z združenima zadevama C-508/18 in C-82/19 PPU, sta se poleg tistih, ki so predložili pisno stališče – razen madžarske in poljske vlade – udeležili danska in italijanska vlada.

IV. Presoja

15. Vprašanja Supreme Court (vrhovno sodišče) je mogoče povzeti s četrtnim vprašanjem, to je, ali je litovsko državno tožilstvo „pravosodni organ“ v smislu člena 6(1) Okvirnega sklepa.

16. Predložitveno sodišče želi zlasti izvedeti:

- ali je treba za odpravo njegovih dvomov upoštevati neodvisnost državnega tožilstva od izvršilne veje oblasti in njegovo nalogo, da „izvaja sodno oblast ali sodeluje pri njenem izvajanju“ (prvo vprašanje);
- ali je treba izpolnjenost te zahteve, če je treba upoštevati zadnjenavedeno nalogo, ugotavljati glede na status državnega tožilstva v skladu z nacionalnim pravom ali druge objektivne dejavnike (tretje vprašanje);
- katera merila, če bi bil odgovor na prvo vprašanje nikalen, bi bila upoštevana (drugo vprašanje).

17. V sklepnih predlogih v zadevah C-508/18 in C-82/19 PPU trdim, kot sem navedel, da državnega tožilstva ni mogoče opredeliti kot „odreditveni pravosodni organ“ v smislu člena 6(1) Okvirnega sklepa.

18. Napotujem na razloge, ki sem jih navedel v omenjenih sklepnih predlogih in ki jih ni treba ponoviti, povzeti pa jih je mogoče z ugotovitvijo, da lahko odvzem svobode, do kakršnega pride postopek iz Okvirnega sklepa, odredi le sodišče *stricto sensu*, to je „edini organ, ki lahko zagotovi učinkovito pravno varstvo, podeljeno s členom 47 Listine“. ⁵

19. V istih sklepnih predlogih se sklicujem tudi na načelo neodvisnosti sodnikov kot odločilno merilo za pojem „pravosodni organ“. ⁶ Navedeno načelo je bistveno za vprašanje, postavljeno v tem postopku, zato se mu bom posvetil v svoji analizi.

20. Mislim, da je primerno znova spomniti, da podobno kot obstaja tesna povezava med naravo sodne odločbe in statusom organa, ki jo izdaja, „obstaja tudi tesna povezava med neodvisnostjo organa in statusom njegovih odločitev. Drugače povedano, pravosodni status organa je odvisen od narave in obsega njegove neodvisnosti“. ⁷

21. Ker državno tožilstvo ne izvaja sodne oblasti, načeloma ni neodvisno, neodvisnost pa je sestavni del izvajanja sodnih nalog.

⁵ Sodišče je v svoji sodbi z dne 25. julija 2018, Minister for Justice and Equality (Pomanjkljivosti sodnega sistema) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, točka 53), poudarilo, da je za zagotovitev tega varstva „ključna ohranitev neodvisnosti [sodišč], kot to potrjuje člen 47, drugi odstavek, Listine, v katerem je med zahtevami v zvezi s temeljno pravico do učinkovitega pravnega sredstva omenjen dostop do ‚neodvisnega‘ sodišča (sodba z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, točka 41)“.

⁶ Ugotovitve iz zadev C-508/18 in C-82/19 PPU (točke 24 in od 79 do 99).

⁷ Prav tam (točka 81).

22. Seveda je mogoče z nacionalnim pravom državnemu tožilstvu dodeliti status neodvisnega organa. Ker pa njegove naloge niso sodne, neodvisnost, ki mu je priznana, ne more biti „neodvisnost sodnikov“.

23. Dejansko v skladu z informacijo iz spisa litovska ustava (člen 118) določa, da je državno tožilstvo neodvisno od predstavnikov zakonodajne, izvršilne in sodne oblasti. Vendar mu je ta neodvisnost podeljena „pri izvajanju njegovih nalog“. Te naloge pa so začeti in voditi preiskavo ter zagotoviti pregon kaznivih dejanj. Jasno je, da njegove naloge niso sodne, saj te strogo obsegajo dokončno uporabo prava za rešitev sporov.⁸

24. Sodnik, ki izvaja sodno oblast, nima drugega interesa, kot je zagotoviti celovitost pravnega reda. Za uresničitev tega interesa se mu podeli neodvisnost, ki ščiti njegovo izključno podrejenost zakonu; to pomeni, da ni vezan na noben drug posamičen interes, vključno z drugimi javnimi interesi, kot je lahko ta, da se preganja kazniva dejanja.

25. Organi, ki tako kot državno tožilstvo opravljajo javne naloge v okviru pravnega reda, zaupajo v to, da sodna veja oblasti zagotavlja njegovo celovitost. Ti organi se lahko prav zaradi tega zaupanja posvetijo uresničevanju posebnega interesa, h kateremu so usmerjene njihove naloge.

26. Litovsko državno tožilstvo je v skladu s prejetimi informacijami neodvisno, da začne in vodi kazensko preiskavo ter da preganja kaznivo dejanje, ne pa tudi, da zagotovi neposeganje v celovitost pravnega reda kot takega. Njegova neodvisnost je namenjena nalogi, ki mu je dodeljena in ki jo mora izvajati *v okviru pravnega reda*, pri čemer mora uporabiti sredstva, ki jih ima na voljo v njegovem okviru. Pravni red je zato zanj *sredstvo* za doseg določenega cilja.

27. Nasprotno pa se neodvisnost sodniku podeli zato, da bi izvajal sodno oblast, to pomeni, da bi v konkretnem primeru dokončno izvajal pravo. Njegova naloga je izreči *zadnjo besedo*, ki odraža uporabo pravnega reda tako, da je *pravnomočen* odgovor v skladu s pravom in s tem veljaven. Njegova neodvisnost ima smisel s tega vidika, saj je razlog za to, da mu je podeljeno pooblastilo za reševanje sporov (pod pogoji, kot so določeni z regulativnimi postopki in postopki odločanja, ki jih obsega pravni red), to, da se vsem zagotovi zakonitost te *zadnje besede*, ki jo mora izreči brez kakršnega koli poseganja.

28. Tako bi se lahko reklo, da pravni red za sodnika ni *sredstvo*, temveč *cilj* sam po sebi. Natančneje, je edini cilj, ki ga mora uresničevati in za uresničevanje katerega se mu podeli oblika neodvisnosti, ki se kakovostno razlikuje od tiste, ki se lahko podeli državnemu tožilstvu ali ki lahko izhaja iz obveznosti objektivnosti in nepristranskosti, značilne za upravne organe.

29. Če se državno tožilstvo opredeli kot neodvisna institucija, s tem še ne postane enakovredno sodni veji oblasti niti se to ne zgodi s tako imenovanimi *neodvisnimi organi*, ki so bili ustanovljeni v okviru regulacije različnih gospodarskih sektorjev. Konkretno, neodvisnosti državnega tožilstva ni mogoče primerjati z neodvisnostjo sodnika niti po njeni podlagi niti obsegu, saj opravljata različne naloge.

30. Avtonomnost pojma „pravosodni organ“, uporabljenega v členu 6(1) Okvirnega sklepa,⁹ je posledica potrebe po zagotovitvi enotne opredelitve njegovega pomena in obsega v celotni Uniji. Iz tega izhaja, da države članice nimajo pooblastila, da za „odreditveni pravosodni organ“ štejejo institucije, ki sicer ne izvajajo sodne oblasti, vendar jih je mogoče v nacionalnem pravu šteti za *neodvisne*.¹⁰

⁸ V zvezi s tem napotujem na točki 66 in 67 mojih sklepnih predlogov v združenih zadevah C-508/18 in C-82/19 PPU.

⁹ Potrjen s sodbo Sodišča z dne 10. novembra 2016, Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, točka 32).

¹⁰ Poudarjam, da to velja v povezavi s členom 6(1) Okvirnega sklepa in ne nujno v okviru njegovega člena 8(1)(c). V zvezi s tem napotujem na točke od 45 do 50 svojih sklepnih predlogov v združenih zadevah C-508/18 in C-82/19 PPU.

31. Zadnjenavedena trditev nazadnje temelji na predpostavki, da neodvisnosti državnega tožilstva ni mogoče zamenjevati z neodvisnostjo sodnikov. K temu je treba v zvezi z Okvirnim sklepom dodati nevšečnosti, do katerih bi prišlo, če bi se institucijam, ki niso sodniki, priznala vloga odreditvenega pravosodnega organa.

32. Medtem ko je glede sodne oblasti vsem državam članicam splošno znano, da gre za neodvisen organ – od koder izvira tudi zaupanje, ki ga imajo lahko pri vzajemnem priznavanju njihovih odločitev – pri državnem tožilstvu pa ni tako, kar dobro ponazarjajo ta predlog za sprejetje predhodne odločbe ter združeni zadevi C-508/18 in C-82/19 PPU.

33. Opaziti je namreč mogoče, da se v različnih državah članicah ravni avtonomije državnega tožilstva razlikujejo (čeprav iz konceptualnih razlogov nikoli ne morejo doseči ravni neodvisnosti sodnikov), kar bi moral izvršitveni pravosodni organ v vsakem posameznem primeru preučiti z vidika zakonodaje, ki se uporablja v odreditveni državi članici v zvezi z državnim tožilstvom.

34. Zaradi te preučitve bi se lahko postopek predaje podaljšal, saj bi lahko zadevna oseba zahtevala informacije ali vložila vloge, s katerimi bi izpodbijala. Tako eno kot drugo bi neizogibno podaljšalo postopek in s tem prestavilo sprejetje odločitve o morebitnih ukrepih za odvzem prostosti.

35. Zaradi enostavnosti in hitrosti postopka, kar je koristno tudi z vidika pravice do svobode, je torej treba vnaprej odpraviti vsakršno negotovost glede statusa organa, ki je izdal ENP, ter posledično njegovo izdajo pridržati (neodvisnemu) pravosodnemu organu.

36. Nazadnje naj na tem mestu spomnim, da sem v svojih sklepnih predlogih v zadevi Özçelik,¹¹ opozoril, da se zdi, da zakonodajna zgodovina člena 6(1) Okvirnega sklepa potrjuje, da je zakonodajalec vsekakor želel izključiti državno tožilstvo kot pravosodni organ v smislu te določbe.

37. Člen 3 prvotnega predloga Okvirnega sklepa¹² je državno tožilstvo izrecno vključeval v opredelitev pojma „pravosodni organ“ (za odreditev ali izvršitev ENP).¹³

38. Kot sem navedel v sklepnih predlogih v zadevi Özçelik:¹⁴ „V obrazložitvenem memorandumu tega predloga je bilo še navedeno, da izraz ‚pravosodni organ‘ ustreza izrazu iz Evropske konvencije o izročitvi iz leta 1957, ki pa je za pravosodne organe štela ‚pravosodne organe v pravem pomenu besede in državno tožilstvo, ne pa policije‘.“¹⁵

39. Predlog ni bil sprejet, ker je bila v končni različici členov 1 in 6 odstranjena navedba državnega tožilstva.

¹¹ C-453/16 PPU, EU:C:2016:783, točke od 39 do 42.

¹² COM(2001) 522 final.

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

¹⁴ C-453/16 PPU, EU:C:2016:783, točka 40.

¹⁵ V komentarju k členu 3 predloga je navedeno: „The procedure of the European arrest warrant is based on the principle of mutual recognition of court judgments. State-to-State relations are therefore substantially replaced by court-to-court relations between judicial authorities. The term ‚judicial authority‘ corresponds, as in the 1957 Convention (cf. Explanatory Report, Article 1), to the judicial authorities as such and the prosecution services, but not to the authorities of police force“. Moj poudarek.

40. Ta odstranitev je zbudila določeno negotovost, pri čemer nekateri trdijo, da zaradi te odstranitve ni bilo dvoma – brez potrebe po omembi *nominatim* – da državno tožilstvo za namene ENP spada v sodno vejo oblasti držav članic.¹⁶

41. Nekatero državo članico so na podlagi člena 6(3) Okvirnega sklepa obvestile Generalni sekretariat Sveta, da so med „organi, ki so v skladu z nacionalnim pravom pristojni“ za odreditev ali izvršitev ENP, njihova državna tožilstva. Po mnenju teh držav odstranitev poimenske navedbe državnega tožilstva ni pomenila njegove izključitve.

42. Ta obvestila pa s strogo pravnega vidika niti ne vplivajo na skladnost ukrepov vsake države z vsebino Okvirnega sklepa niti niso pogoj zanj. Navedena določba pooblašča državo, da določijo oziroma izberejo med svojimi pravosodnimi organi tiste, ki bodo pristojni za izvrševanje ali odrejanje ENP, vendar jim ne dovoli, da bi pojem pravosodnega organa razširile na organe, ki ne uživajo tega položaja.¹⁷

43. Po mojem mnenju je treba to odstranitev navedbe državnega tožilstva razlagati tako, da ga je želel zakonodajalec izključiti iz člena 6(1) Okvirnega sklepa. Ker gre za zelo polemično vprašanje, bi zakonodajalec, če bi želel, da se državnemu tožilstvu dodeli status pravosodnega organa v okviru te določbe, to izrecno izrazil, kot je to storil v prvotnem predlogu.

44. V skladu z nasprotnim stališčem odstranitev navedbe državnega tožilstva med zakonodajnim postopkom upravičuje izogibanje podvajanju. Vendar menim, da ni bilo tako, kar upravičeno dokazuje nastala negotovost.

45. Veliko preprosteje se mi zdi, da če je bil cilj prvotnega predloga zaključiti razpravo o pravosodni naravi državnega tožilstva, tako da bi se ta izrecno razglasila, poznejša odstranitev njegove navedbe ne le, da ne daje podlage za ponovno odprtje te razprave, temveč jo, nasprotno, zaključuje z negativno rešitvijo.

46. Če se k zgoraj navedenemu dodajo konceptualni in načelni razlogi, kot sta gotovost in poenostavitev postopka, ki sem ju zagovarjal v teh sklepnih predlogih kot tudi v sklepnih predlogih v združenih zadevah C-508/18 in C-82/19 PPU, menim, da je razlaga, v skladu s katero se državnemu tožilstvu ne pripiše status „odreditvenega pravosodnega organa“ v smislu člena 6(1) Okvirnega sklepa, najbolj v skladu s sistemom, uvedenim s tem sklepom.

V. Predlog

47. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj Supreme Court (vrhovno sodišče, Irska) odgovori:

Člen 6, točka 1, Okvirnega sklepa Sveta 2002/584/PNZ z dne 13. junija 2002 o evropskem nalogu za prijetje in postopkih predaje med državami članicami, kakor je bil spremenjen z Okvirnim sklepom Sveta 2009/299/PNZ z dne 26. februarja 2009, je treba razlagati tako, da pojem „odreditveni pravosodni organ“ ne vključuje institucije državnega tožilstva.

¹⁶ Odličen prikaz stališč, zastopanih v tej razpravi, je mogoče najti v pritrdilnih in odklonilnih mnenjih, predstavljenih v sodbi z dne 30. maja 2012, ki jo je izdalo Supreme Court of the United Kingdom (vrhovno sodišče Združenega kraljestva) v zadevi Assange/The Swedish Prosecution Authority, (2012) UKSC 22.

¹⁷ Sklepni predlogi v zadevi Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:783, točka 43).