



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA MICHALA BOBKA,
predstavljeni 29. aprila 2021¹

Zadeva C-852/19

**Spetsializirana prokuratura
proti
Ivanu Gavanozovu**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Specializiran nakazaten sad
(specializirano kazensko sodišče, Bolgarija))

„Predhodno odločanje – Pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah – Direktiva 2014/41/EU – Evropski preiskovalni nalog – Preiskava stanovanja in poslovnih prostorov osebe ter zaseg nekaterih predmetov – Zaslišanje zadevne osebe kot priče – Neobstoj pravnih sredstev v državi članici izdajateljici – Lojalno sodelovanje – Vzajemno zaupanje“

I. Uvod

1. V Bolgariji je bil zoper I. Gavanozova uveden kazenski postopek zaradi kaznivih dejanj na področju davka na dodano vrednost (v nadaljevanju: DDV). Pri teh kaznivih dejanjih naj bi sodelovale slamnate družbe, vključno z družbo s sedežem v Češki republiki in njenim zastopnikom, ki zdaj nastopa kot priča v tem kazenskem postopku.

2. Spetsializiran nakazaten sad (specializirano kazensko sodišče, Bolgarija), ki je predložitveno sodišče v postopku v glavni stvari, je odredilo preiskavo poslovnih prostorov češke družbe; preiskavo stanovanja priče; zaseg nekaterih listin, če bi bile te najdene med preiskavo, in zaslišanje priče prek videokonference. Ker je treba te dokaze pridobiti v Češki republiki, je predložitveno sodišče menilo, da je treba izdati evropski preiskovalni nalog (v nadaljevanju: EPN).

3. Vendar bolgarska zakonodaja ne določa nobenih pravnih sredstev bodisi zoper preiskovalni ukrep na nacionalni ravni bodisi zoper EPN, ki se izda na podlagi tega ukrepa. Ker v nacionalnem pravnem redu ni določeno nobeno učinkovito pravno sredstvo za izpodbijanje zakonitosti preiskav in zasegov, je Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP) večkrat ugotovilo, da ta država članica krši minimalne standarde iz člena 13 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic (v nadaljevanju: EKČP). V tem okviru se postavlja vprašanje, ali je to, da v državi članici *izdajateljici* ni na voljo *nobeno* pravno sredstvo, združljivo z Direktivo 2014/41/EU o evropskem preiskovalnem nalogu v kazenskih zadevah² in z Listino Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).

¹ Jezik izvirnika: angleščina.

² Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 3. aprila 2014 (UL 2014, L 130, str. 1).

II. Pravni okvir

A. *Pravo Unije*

4. V uvodni izjavi 22 Direktive 2014/41 je navedeno: „Razpoložljiva pravna sredstva zoper EPN bi morala biti vsaj enaka pravnim sredstvom, ki so na voljo v notranjem primeru zoper zadevni preiskovalni ukrep. Države članice bi morale v skladu s svojim nacionalnim pravom zagotoviti uporabljivost teh pravnih sredstev, vključno s pravočasnim obveščanjem vseh zainteresiranih strani o možnostih in načinih uporabe takšnih pravnih sredstev. [...]“.

5. Člen 1(4) Direktive 2014/41 določa:

„Ta direktiva ne spreminja obveznosti spoštovanja temeljnih pravic in pravnih načel, določenih v členu 6 PEU, vključno s pravico do obrambe oseb v kazenskem postopku, nespremenjene pa ostanejo tudi kakršne koli tozadevne obveznosti pravosodnih organov.“

6. V členu 11 so naštet razlogi za nepriznanje ali neizvršitev. Njegov odstavek (1)(f) določa, da se priznanje ali izvršitev EPN lahko zavrne, če je mogoče „utemeljeno domnevati, da bi bila izvršitev preiskovalnega ukrepa, predvidenega v EPN, nezdružljiva z obveznostmi države izvršiteljice v skladu s členom 6 PEU in z Listino“.

7. Člen 14 te direktive, ki je v poglavju III, naslovljenem „Postopki in zaščitni ukrepi za državo izvršiteljico“, je naslovljen „Pravna sredstva“. Ta člen določa:

„1. Države članice zagotovijo, da se pravna sredstva, ki so enakovredna tistim, ki so na voljo v podobnih notranjih primerih, uporabijo za preiskovalne ukrepe, predvidene v EPN.“

2. Vsebinski razlogi za izdajo EPN se lahko izpodbijajo samo s tožbo, vloženo v državi izdajateljici, brez poseganja v zagotavljanje temeljnih pravic v državi izvršiteljici.

3. Če to ni v nasprotju s potrebo po zagotavljanju zaupnosti preiskave v skladu s členom 19(1), odreditveni in izvršitveni organ sprejmeta ustrezne ukrepe, da v roku, primernem za zagotovitev možnosti učinkovite uveljavitve pravnih sredstev na podlagi nacionalnega prava, zagotovita dostopnost informacij o razpoložljivosti teh pravnih sredstev, ko jih je mogoče izkoristiti.

4. Države članice zagotovijo, da so roki za uveljavitev pravnega sredstva enaki tistim, ki so določeni za podobne notranje primere, in da se uporabijo na način, ki zagotavlja, da zadevne osebe lahko učinkovito uveljavijo pravico do teh pravnih sredstev.

5. Odreditveni in izvršitveni organ se med seboj obveščata o pravnih sredstvih, uveljavljenih zoper izdajo, priznanje ali izvršitev EPN.

6. Izpodbijanje ne odloži izvršitve preiskovalnega ukrepa, razen če ima tak učinek v podobnih notranjih primerih.

7. Država izdajateljica upošteva uspešno izpodbijanje priznanja ali izvršitve EPN v skladu s svojim nacionalnim pravom. Države članice brez poseganja v nacionalne postopkovne predpise zagotovijo, da se v kazenskih postopkih v državi izdajateljici pri presoji dokazov, pridobljenih z EPN, spoštujeta pravica do obrambe in poštenost postopka.“

B. Bolgarsko pravo

8. Člen 6(1) Zakon za Evropeyskata zapoved za razsledvane (zakon o evropskem preiskovalnem nalogu, v nadaljevanju: ZEZR) (DV št. 16 z dne 20. februarja 2018) določa „pogoje za izdajo evropskega preiskovalnega naloga“:

„Pristojni organ iz člena 5(1) po presoji posameznega primera izda evropski preiskovalni nalog, če so izpolnjeni ti pogoji:

1. izdaja evropskega preiskovalnega naloga je ob upoštevanju namena kazenskega postopka potrebna in primerna; pri tem se upoštevajo pravice osumljenca ali obdolženca;

2. preiskovalne in druge procesne ukrepe, za izvedbo katerih se izdaja evropski preiskovalni nalog, je mogoče v podobnem primeru pod enakimi pogoji izvesti na podlagi bolgarskega prava.“

9. Možnosti izpodbijanja izdaje EPN ne določa nobena določba ZEZR.

10. Člen 161(3) Nakazatelno-protsesualen kodeks (zakonik o kazenskem postopku, v nadaljevanju: NPK) (DV št. 86/05, v različici, ki se je uporabljala v času, ko je bil vložen predlog za sprejetje predhodne odločbe, DV št. 83/19) določa, da se „v sodnem postopku [...] preiskava in zaseg izvedeta na podlagi sklepa sodišča, ki obravnava zadevo“.

11. Člen 341(3) NPK izključuje možnost vložitve pravnega sredstva zoper akte, ki niso izrecno naštet. NPK torej ne določa možnosti izpodbijanja sklepov o zaslišanju prič ali sklepov oziroma odredb o preiskavi stanovanja in poslovnih prostorov ter o zasegu.

12. Predložitveno sodišče poleg tega pojasnjuje, da oseba, na katero se nanašajo preiskava, zaseg ali zaslišanje priče, ne more izpodbijati odločitve, ker ni udeleženka postopka. Pri tem napotuje na člen 318(1) NPK, ki določa, da se „[p]ostopek pred višjim sodiščem [...] začne na podlagi ugovora državnega tožilca ali pritožbe udeležencev postopka“. V členu 253 NPK so kot udeleženci postopka navedeni državni tožilec, obdolženec in zagovornik, zasebni tožilec in subsidiarni tožilec, vlagatelj premoženjskopравnega zahtevka in nasprotna stranka v postopku uveljavljanja premoženjskopравnega zahtevka.

III. Dejansko stanje, nacionalni postopek in vprašanja za predhodno odločanje

13. I. Gavanozovu se očita, da je vodja organizirane hudodelske združbe, katere namen je bil izogibanje odmeri in plačilu DDV v posebej velikem obsegu. V tem okviru naj bi češka družba izdala štiri fiktivne račune, ki niso temeljili na dejanskih dobavah.

14. V predkazenskem postopku ni bil izveden noben preiskovalni ukrep za pridobitev dokazov zoper češko družbo ali pričo, ki je njen zastopnik. Vseeno je bilo ugotovljeno, da sta I. Gavanozov in priča med sabo komunicirala s pomočjo tolmača ali v angleščini, saj nobeden od njiju ni govoril maternega jezika drugega.

15. Čeprav je bila priča dvakrat vabljen na zaslišanje, se vabilu ni odzvala z obrazložitvijo, da je zadržana. Namesto tega je podala izjavo v češkem jeziku, v kateri je izjavila, da se je v poslovnem odnosu z I. Gavanozovom zaradi jezikovnih ovir sporazumevala s pomočjo tolmača. Priča tako ni pristopila k naroku, ki je bil opravljen v nadaljevanju, in ni navedla, kdaj bi lahko pristopila.

16. Spis, ki ga vodi predložitveno sodišče, vsebuje pogodbo o izključnem zastopanju, sklenjeno med I. Gavanozovom in češko družbo (ki jo je zastopala priča), ki je bila sestavljena samo v bolgarskem jeziku. To pogodbo je podpisala priča, opremljena pa je z žigom češke družbe.

17. Predložitveno sodišče je odločilo, da je treba pridobiti nove dokaze o dejanskem razmerju med I. Gavanozovom in pričo. Zato je odredilo te preiskovalne ukrepe:

- izvedbo preiskave in zasega v poslovnih prostorih češke družbe, da bi se ugotovilo, ali je med dokumenti češke družbe pogodba o izključnem zastopanju in ali so bili v zvezi z njeno izpolnitvijo sestavljeni dokumenti;
- izvedbo preiskave in zasega v stanovanju priče, da bi se ugotovilo, ali priča v svojem stanovanju hrani dokumente, ki se nanašajo na kriminalno dejavnost;
- izvedbo zaslišanja priče prek videokonference, ker se z obrazložitvijo, da je zadržana, brani pristopiti k zaslišanju v Bolgariji.

18. Na podlagi nacionalnega prava je ta sodna odločba dokončna in je ne morejo izpodbijati niti udeleženci postopka niti osebe, na katere se ti ukrepi nanašajo, to je češka družba ali priča.

19. Ker morajo navedene preiskovalne ukrepe izvesti češki pravosodni organi, ki so krajevno pristojni, predložitveno sodišče meni, da je treba zaradi izvedbe preiskave in zasega v poslovnih prostorih češke družbe in v stanovanju priče ter zaslišanja priče izdati EPN. Vendar predložitveno sodišče dvomi glede združljivosti nacionalne zakonodaje, ki ne določa nobenega pravnega sredstva zoper izdajo EPN, s pravom Unije.

20. Ob upoštevanju navedenega dejanskega in pravnega okvira je Specializiran nakazaten sad (specializirano kazensko sodišče, Bolgarija) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„Ali je nacionalna ureditev, ki ne določa pravnih sredstev zoper izdajo evropskega preiskovalnega naloga za preiskavo stanovanja in poslovnih prostorov, zaseg nekaterih predmetov in zaslišanje priče, v skladu s členom 14, od (1) do (4), členom 1(4) in uvodnima izjavama 18 in 22 Direktive [2014/41] ter členoma 47 in 7 Listine v povezavi s členoma 13 in 8 [EKČP]?”

Ali je mogoče v teh okoliščinah izdati evropski preiskovalni nalog?”

21. Pisna stališča so predložile češka, francoska, italijanska in avstrijska vlada ter Evropska komisija.

IV. Presoja

22. Zgradba teh sklepnih predlogov je taka. Najprej bom pojasnil področje uporabe člena 14(1) Direktive 2014/41: Ali se ta določba dejansko uporablja tako za državo članico izvršiteljico kot tudi za državo članico izdajateljico (oddelek A)? Nato bom obravnaval lastnosti pravnega sredstva, ki ga je treba zagotoviti na podlagi te določbe in člena 47 Listine, pri čemer bom upošteval minimalne standarde, ki izhajajo iz EKČP in sodne prakse ESČP (oddelek B). Šele po teh pojasnilih se bom lahko posvetil glavnemu vprašanju, ki ga v obravnavani zadevi postavlja

predložitveno sodišče: Kakšne posledice naj odreditveni organ izpelje iz dejstva, da njegovo nacionalno pravo ne spoštuje minimalnih standardov EKČP, kot je v sodni praksi večkrat ugotovilo ESČP (oddelek C)?

23. Naj dodam, da je člen 14 Direktive 2014/41 že bil predmet predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je isto predložitveno sodišče vložilo v zadevi Gavanozov.³ Vendar se je Sodišče odločilo, da se bo v odgovoru v navedeni zadevi osredotočilo na to, kako mora odreditveni organ izpolniti obrazec za EPN. Sodišče torej nasprotno od generalnega pravobranilca⁴ ni preučilo natančnih posledic člena 14 Direktive 2014/41.

A. Ali se člen 14(1) Direktive 2014/41 uporablja za državo izdajateljico?

24. Ugotavljam, da iz člena 14(1) Direktive 2014/41 ni razvidno, ali obveznost, ki jo določa, velja za državo izdajateljico ali državo izvršiteljico. Napotuje na obveznost *držav članic*, da zagotovijo, da se pravna sredstva, ki so *enakovredna* tistim, ki so na voljo v podobnih notranjih primerih, uporabijo za preiskovalne ukrepe, določene v EPN. Uvodna izjava 22 Direktive 2014/41 o pravnih sredstvih je podobno splošna, saj je v njej navedeno, da bi „[r]azpoložljiva pravna sredstva zoper EPN [...] morala biti vsaj enaka pravnim sredstvom, ki so na voljo v notranjem primeru zoper zadevni preiskovalni ukrep [...]“.

25. Odstavek 1 člena 14 Direktive 2014/41 je podoben odstavku 4 tega člena, ki je prav tako naslovljen na „države članice“ in prav tako določa obveznost zagotavljanja enakovrednih in učinkovitih rokov za vložitev pravnih sredstev. Obenem odstavek 6 tega člena ne napotuje na nobeno državo članico, njegova uporaba pa se ravno tako zdi splošna. Navedeni odstavki se torej razlikujejo od preostalih odstavkov člena 14, in sicer odstavkov 2, 3, 5 in 7, ki se izrecno nanašajo bodisi na državo izvršiteljico in izdajateljico (odstavki 2, 3 in 5) bodisi zgolj na državo izdajateljico (odstavek 7).

26. Glede na splošnost besedila člena 14(1) Direktive 2014/41 in uporabo drugih, natančnejših izrazov v tem členu se lahko pojavi dvom, ali se ta določba uporablja za državo izvršiteljico in/ali izdajateljico. Struktura in logika Direktive 2014/41 pa te dvome še dodatno poglobljata.

27. Prvič, člen 14 Direktive 2014/41 je umeščen v poglavje III, naslovljeno „Postopki in zaščitni ukrepi za državo izvršiteljico“. Določbe Direktive 2014/41, ki se prvenstveno nanašajo na državo *izdajateljico*, pa so del poglavja II, naslovljenega „Postopki in zaščitni ukrepi za državo izdajateljico“. Kakšna je torej logika, na podlagi katere so bile obveznosti v zvezi s pravnimi sredstvi, ki naj bi veljale za državo članico izdajateljico, umeščene v poglavje direktive, ki se nanaša na državo članico izvršiteljico?

28. Drugič, precej težko je razumeti, kaj natančno naj bi obveznost zagotavljanja *enakovrednih* pravnih sredstev sploh pomenila za državo članico *izdajateljico*. Preiskovalni ukrepi, ki jih odredi ta država članica, bodo najbrž že privzeto enakovredni, saj se najbrž običajno najprej odredijo v obliki nacionalnega pravnega akta. Ali pa obstaja neizrečena domneva, da bi lahko obstajale države članice, ki bi od standardnega nacionalnega sistema pravnih sredstev izrecno odstopale le v primeru izdaje EPN, da bi preiskovalne ukrepe, ki naj bi se izvedli v drugih državah članicah, dejansko obravnavale drugače (oziroma znižale raven varstva, ki jo zagotavljajo v zvezi s temi ukrepi)?

³ Sodba z dne 24. oktobra 2019 (C-324/17, EU:C:2019:892).

⁴ Sklepni predlogi generalnega pravobranilca Y. Bota v zadevi Gavanozov (C-324/17, EU:C:2019:312).

29. To možnost si je težko predstavljati. Poleg tega člen 6(1)(b) Direktive 2014/41 določa, da lahko država izdajateljica EPN izda le, če bi bil(i) lahko „preiskovalni ukrep(i), predviden(i) v EPN, [...] pod istimi pogoji odrejen(i) tudi v podobnem notranjem primeru“. Za te ukrepe torej načeloma že velja nacionalna ureditev pravnih sredstev, če ta seveda obstajajo.

30. Zato bi bilo z logičnega in strukturnega vidika bolj smiselno, če bi se člen 14(1) Direktive 2014/41 uporabljal za države članice izvršiteljice. V sistemu vzajemnega priznavanja se jamstva glede enakovrednosti običajno uporabljajo za države članice izvršiteljice, bolj kot za države članice izdajateljice. V zvezi z zadnjenavedenimi se zdi, da je zahteva po enakovrednosti do neke mere krožna.

31. Vendar se zdi, da so vse zadevne stranke v tem postopku posredno sprejele izhodiščno predpostavko, da se člen 14(1) Direktive 2014/41 uporablja za države članice, ki delujejo *na obeh bregovih*: bodisi kot *izvršiteljice* bodisi kot *izdajateljice*. Iz razlogov, predstavljenih v nadaljevanju, lahko to predpostavko kot izhodišče sprejem tudi sam.

32. Prvič in kar je morda najpreprosteje, gre za vprašanje uporabe izrazov in skladnje: na prvi pogled je mogoče besedno zvezo „države članice“ brez vsakršne dodatne opredelitve najbolj naravno razlagati tako, da se nanaša tako na države članice izvršiteljice kot tudi na države članice izdajateljice.

33. Poleg tega se besedilo, kot je navedeno v točki 25 teh sklepnih predlogov, v različnih odstavkih člena 14 Direktive 2014/41 izrecno sklicuje na države članice *izvršiteljice* ali *izdajateljice* oziroma na *izvršitvene* in *odreditvene* organe. Na podlagi sistematične analogije je mogoče ugotoviti, da sta se tudi določbi, ki v Okvirnem sklepu o zasegu premoženja in dokazov⁵ oziroma v Okvirnem sklepu o evropskem dokaznem nalogu⁶ urejata pravna sredstva, podobno najprej sklicevali na *države članice*, šele nato pa so bili v njiju izrecno opredeljeni vidiki pravnih sredstev, ki so na voljo v državah izdajateljicah oziroma v državah izvršiteljicah. Podobna rešitev je bila sprejeta v Uredbi (EU) 2018/1805 o vzajemnem priznavanju sklepov o začasnem zavarovanju in sklepov o odvzemu.⁷ Člen 33 te uredbe je naslovljen „Pravna sredstva v *državi izvršiteljici* zoper priznanje in izvršitev sklepa o začasnem zavarovanju ali sklepa o odvzemu“. ⁸ Enak pristop je bil uporabljen tudi v pravni predhodnici te uredbe.⁹

34. Očitno je torej, da je zakonodajalcu Unije, ko je nameraval oblikovati jasne določbe in dejansko vzpostaviti razliko med državami članicami izdajateljicami in izvršiteljicami, to tudi uspelo doseči. Zdi se, da dejstvo, da se je zakonodajalec Unije pri oblikovanju člena 14(1) Direktive 2014/41 (in tudi člena 14(4)) odločil za uporabo splošnejše besedne zveze „države članice“, kaže, da je nameraval to določbo kljub naslovu poglavja III zasnovati tako, da zajema *tako* države izdajateljice *kot tudi* države izvršiteljice.¹⁰ Poleg tega je mogoče trditi, da če so lahko v tem poglavju določbe, ki se izrecno nanašajo na države *izdajateljice*, čeprav se v naslovu sklicuje zgolj

⁵ Člen 11, naslovljen „Pravna sredstva“, Okvirnega sklepa Sveta 2003/577/PNZ z dne 22. julija 2003 o izvrševanju sklepov o zasegu premoženja ali dokazov v Evropski uniji (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 185).

⁶ Člen 18, naslovljen „Pravna sredstva“, Okvirnega sklepa Sveta 2008/978/PNZ z dne 18. decembra 2008 o evropskem dokaznem nalogu za namene pridobitve predmetov, dokumentov in podatkov za uporabo v kazenskih postopkih (UL 2008, L 350, str. 72).

⁷ Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. novembra 2018 (UL 2018, L 303, str. 1).

⁸ Moj poudarek.

⁹ Člen 9 Okvirnega sklepa Sveta 2006/783/PNZ z dne 6. oktobra 2006 o uporabi načela vzajemnega priznavanja odredb o zaplembi (UL 2006, L 328, str. 59).

¹⁰ Naj dodam, da je ta naslov dejansko „Postopki in zaščitni ukrepi *za* državo izvršiteljico“, in ne „Postopki in zaščitni ukrepi *v* državi izvršiteljici“. Nedvomno drži, da je osnovna raven pravnega varstva v državi članici izdajateljici neke vrste jamstvo *za* državo članico izvršiteljico. Moj poudarek.

na državo *izvršiteljico*, potem so lahko v tem istem poglavju vsekakor tudi določbe, ki so upoštevne *tako* za države izdajateljice *kot tudi* za države izvršiteljice, ki so skupaj zajete v besedni zvezi „države članice“.

35. Drugič, to, da se lahko člen 14(1) Direktive 2014/41 uporablja tudi za državo članico izdajateljico, je mogoče prav tako razbrati iz člena 14(2) te direktive. Navedena odstavka sta podlaga za „razdelitev pristojnosti“. Člen 14(1) določa splošno obveznost glede zagotavljanja enakovrednosti pravnih sredstev, člen 14(2) pa omejuje možnost nadzora nad *vsebinskimi* razlogi za izdajo EPN, ki ga je mogoče opraviti le v državi *izdajateljici*.

36. To, da lahko nadzor nad vsebinskimi razlogi opravi le država članica izdajateljica, je povsem logično. Če pa bi se člen 14(2) Direktive 2014/41 razlagal kot določba o *izključitvi* pristojnosti (ki bi državi članici izvršiteljici odvzela pristojnost za opravljanje sodnega nadzora nad vsebinskimi razlogi), ali ne bi to hkrati pomenilo potrditve izhodiščne predpostavke glede obstoja možnosti za izvajanje določene oblike nadzora v državi članici izdajateljici? V nasprotnem primeru namreč iz člena 14(2) te direktive ne bi izhajalo, da lahko nadzor nad vsebinskimi razlogi za izdajo EPN zagotovi le država članica izdajateljica, ampak da v praksi takega nadzora ne sme zagotoviti nihče, če ta nadzor ne obstaja v državi izdajateljici. V zadevi, kakršna je obravnavana, bi člen 14(2) pomenil napotitev v prazno. Tveganje, ki se razkriva s tako razlago, bi zato lahko vodilo do sklepa, da lahko (ožje) področje uporabe in težišče člena 14(2) dejansko pomenita, da je področje uporabe člena 14(1) širše in da se ta uporablja tako za državo članico izvršiteljico kot tudi za državo članico izdajateljico.

37. Tretjič, ista ugotovitev je potrjena tudi z glavnim namenom Direktive 2014/41. Kot je poudarilo Sodišče, je namen te direktive z vzpostavitvijo poenostavljenega in učinkovitejšega sistema, ki temelji na enotnem instrumentu, imenovanem „evropski preiskovalni nalog“, „olajšati in pospešiti pravosodno sodelovanje, da se tako prispeva k uresničitvi cilja Unije, da ta postane območje svobode, varnosti in pravice, tako da se opira na visoko stopnjo zaupanja, ki mora obstajati med državami članicami“. ¹¹ Zadnjenavedeno temelji na „izpodbojni domnevi, da druge države članice spoštujejo pravo Unije in zlasti temeljne pravice“. ¹² Pozornost, ki se z Direktivo 2014/41 istočasno posveča učinkovitosti pravosodnega sodelovanja na eni in spoštovanju temeljnih pravic na drugi strani, je razvidna iz člena 1(2) in (4). Člen 1(2) določa obveznost izvršitve EPN, četrti odstavek člena 1 pa opozarja na potrebo po spoštovanju temeljnih pravic.

38. K doseganju tega ravnovesja prispeva tudi člen 14 Direktive 2014/41, in sicer z opiranjem na rešitve v zvezi s pravnimi sredstvi, ki v zadevnih državah članicah že obstajajo. Če se ta obveznost zagotavljanja enakovrednosti razlaga tako, da velja tako za državo izvršiteljico kot tudi za državo izdajateljico, to posledično pomeni, da navedeno ravnovesje med učinkovitostjo in varstvom temeljnih pravic velja za obe skupini držav. Nasprotna rešitev, v skladu s katero bi se člen 14(1) uporabljal zgolj za državo izvršiteljico, bi vsaj posredno pomenila, da imajo države članice možnost, da v primeru izdaje EPN zagotavljajo nižjo raven pravnega varstva kot v podobnem notranjem položaju.

39. Res je sicer, kot sem že nakazal v točkah 28 in 29 teh sklepnih predlogov, da na prvi pogled ni očitno, kako in zakaj bi država članica izdajateljica povsem nacionalne preiskovalne ukrepe namerno obravnavala drugače, ko če bi bili ti isti ukrepi del izdanega EPN.

¹¹ Sodba z dne 8. decembra 2020, Staatsanwaltschaft Wien (Ponarejeni nalogi za nakazilo) (C-584/19, EU:C:2020:1002, točka 39).

¹² Prav tam, točka 40.

40. Vendar ni nujno, da je vsaka taka drugačna obravnava posledica *namernega* razlikovanja s strani države članice. Do tega bi lahko preprosto prišlo zaradi različnih postopkovnih pravil v nacionalnem pravu, zlasti če to ne določa, da mora za to, da se EPN sploh lahko izda, najprej obstajati ustrezen procesni pravni akt na nacionalni ravni. S tega vidika bi bilo mogoče zahtevo po enakovrednosti dejansko razumeti tako, da tej državi preprečuje, da bi za EPN nenamerno uporabila manj ugoden sistem pravnih sredstev, kot bi veljal za iste preiskovalne ukrepe, če bi se ti izvedli na nacionalni ravni, in sicer zgolj zato, ker bi za te veljala drugačna postopkovna pravila. Na ta način je namen obveznosti zagotavljanja enakovrednosti preprečiti, da bi države članice osebam, na katere se nanašajo preiskovalni ukrepi iz EPN, nudile nižjo raven pravnega varstva kot osebam, na katere se nanašajo povsem notranji preiskovalni ukrepi.¹³

41. Glede na navedeno menim, da se v skladu s členom 14(1) Direktive 2014/41 zahteva, da morajo tako države članice izdajateljice kot tudi države članice izvršiteljice pri uporabi pravnih sredstev, če taka pravna sredstva obstajajo, spoštovati obveznost glede njihove enakovrednosti.

42. Čeprav tega konkretnega vprašanja ni izpostavila nobena od zadevnih strank, pa je ta predhodna ugotovitev po mojem mnenju precej pomembna. To posebno vprašanje glede pravnih sredstev v državi članici izdajateljici lahko namreč na področje prava Unije v smislu člena 51(1) Listine – kar pomeni, da se začnejo uporabljati tudi vsa jamstva, ki izhajajo iz Listine, vključno s členom 47 Listine – spada le, če se šteje, da se člen 14(1) Direktive 2014/41 uporablja tudi za državo članico izdajateljico. V nasprotnem primeru bi lahko veljalo, da Direktiva 2014/41 pravnih sredstev v državi članici izdajateljici sploh ne ureja, posledično pa se v zvezi s tem konkretnim vprašanjem ne bi uporabljala niti Listina.

43. Vendar ugotovitev, da se člen 14(1) Direktive 2014/41 uporablja za pravna sredstva v državi članici izdajateljici, ne pove veliko o natančni naravi zahtevanih pravnih sredstev. To vprašanje je torej povezano s tem, kakšno pravno sredstvo se od države članice izdajateljice na podlagi člena 14(1) Direktive 2014/41 v povezavi z določbami Listine sploh zahteva.

B. Kakšno je pravno sredstvo, ki se zahteva na podlagi člena 14(1) Direktive 2014/41?

44. Besedilo člena 14(1) Direktive 2014/41 je v zvezi z obveznostjo, ki se na področju pravnih sredstev nalaga državam članicam, povsem jasno. To obveznost omejuje na zahtevo po *enakovrednosti*, na kar so opozorile češka, francoska in avstrijska vlada ter Komisija.¹⁴

1. Izvor standarda: raznolikost in narava preiskovalnih ukrepov

45. Zahteva po enakovrednosti očitno izhaja iz težav, ki so bile, kot je razvidno iz pripravljalnih dokumentov, prepoznane v zvezi z določitvijo podrobnejše rešitve, s katero bi se upoštevala raznolikost ureditev pravnih sredstev, ki obstajajo na nacionalni ravni in se uporabljajo za različne preiskovalne ukrepe, ki naj bi jih zajela nova direktiva. V obrazložitvenem memorandumu k tej direktivi je bilo poudarjeno, da se na področju zbiranja dokazov kažejo pomembne razlike

¹³ Podobno kot v okvirnem sklepu o evropskem dokaznem nalogu, ki je v členu 18(2), ki je urejal pravna sredstva, obveznost zagotavljanja enakovrednosti izrecno nalagal državi *izdajateljici*. Glej opombo 6 zgoraj.

¹⁴ Glej tudi sodbo z dne 8. decembra 2020, Staatsanwaltschaft Wien (Ponarejeni nalogi za nakazilo) (C-584/19, EU:C:2020:1002, točka 60).

med nacionalnimi sistemi in da je treba izboljšati sodelovanje na tem področju, ne da bi se vplivalo na temeljne vidike ali razlike med nacionalnimi sistemi. Zato „ni [bilo] ustrezno določiti enotne ureditve za pravna sredstva“.¹⁵

46. Direktiva 2014/41 se namreč v nasprotju z njenimi pravnimi predhodniki, ki so imeli ožja področja uporabe,¹⁶ načeloma uporablja za kateri koli preiskovalni ukrep¹⁷. Nekateri izmed teh ukrepov so lahko prisilni, drugi pa ne. Nekatere je mogoče izvajati javno, drugi pa so lahko po naravi prikriti. V Direktivi 2014/41 se ta vidik nazorno odraža v seznamu več različnih preiskovalnih ukrepov, ki jih ta direktiva podrobneje ureja.¹⁸

47. Razlog, zaradi katerega se je zakonodajalec odločil, da bo obveznost, ki jo določa člen 14(1) Direktive 2014/41, omejil na zahtevo po enakovrednosti in da se bo tako oddaljil od splošnega besedila, na podlagi katerega je bila obveznost vzpostavitve pravnih sredstev določena v obeh predhodnikih Direktive 2014/41, ki sta imela ožje področje uporabe, je mogoče pojasniti z *raznolikostjo* preiskovalnih ukrepov in nacionalnih ureditev pravnih sredstev.¹⁹ V zvezi s tem se strinjam z vlado Češke republike.

48. Vendar raznolikost preiskovalnih ukrepov, ki spadajo na področje uporabe Direktive 2014/41, ni edini dejavnik, na podlagi katerega bi bilo treba določiti naravo obveznosti, ki jo v zvezi s pravnimi sredstvi nalaga ta direktiva. Eden izmed pomembnih elementov je namreč tudi *sama narava* preiskovalnih ukrepov, ki jih je treba obravnavati v okviru kazenskega postopka kot celote.

49. S tega vidika se položaj osebe, na katero se nanaša preiskovalni ukrep, precej razlikuje od položaja naslovnika pravnomočne sodne odločbe. Čeprav je treba v okviru zadnjenavedenega položaja zagotoviti, da se uporabljajo vsa jamstva, ki izhajajo iz procesnih pravic, in da se ta jamstva spoštujejo v celotnem postopku, pa bi lahko uporaba istega procesnega standarda v zvezi s preiskovalnimi ukrepi, ki se obravnavajo ločeno, omajala pomen, ki ga imajo ti ukrepi oziroma vsaj večji delež teh ukrepov, v praksi. Če bi se namreč zahtevalo, da se o preiskavah in zaslepih ali o nepretrganem spremljanju bančnih (ali drugih) poslov najprej ustrezno obvesti zadevna oseba, obenem pa bi te osebe imele priložnost, da take ukrepe izpodbijajo na sodišču, bi to dejansko spodkopalo vsakršen pomen takega preiskovalnega ukrepa v praksi.

¹⁵ Pobuda Kraljevine Belgije, Republike Bolgarije, Republike Estonije, Kraljevine Španije, Republike Avstrije, Republike Slovenije in Kraljevine Švedske za direktivo Evropskega parlamenta in Sveta o evropskem preiskovalnem nalogu v kazenskih zadevah – Obrazložitveni memorandum (UL 2010, C 165, str. 22) (dokument Sveta št. 9288/10 ADD 1 z dne 3. junija 2010).

¹⁶ Glej člen 34 Direktive 2014/41, ki določa, da Direktiva 2014/41 nadomešča ustrezne določbe Evropske konvencije o medsebojni pravni pomoči v kazenskih zadevah Sveta Evrope z dne 20. aprila 1959 in dodatnih dveh protokolov k tej konvenciji ter dvostranskih sporazumov, sklenjenih na podlagi člena 26 navedene konvencije; Konvencije o izvajanju schengenskega sporazuma; Konvencije o medsebojni pravni pomoči v kazenskih zadevah med državami članicami Evropske unije in Protokola k tej konvenciji; Okvirnega sklepa 2003/577 ter Okvirnega sklepa 2008/978. Glej opombi 5 in 6 zgoraj.

¹⁷ Z izjemo skupnih preiskovalnih enot, ki jih še naprej ureja Okvirni sklep Sveta 2002/465/PNZ z dne 13. junija 2002 o skupnih preiskovalnih enotah (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 15).

¹⁸ Glej poglavje IV Direktive 2014/41 o „posebnih določbah za nekatere preiskovalne ukrepe“, ki se na primer nanaša na začasno premestitev pridržanih oseb, zaslišanje prek videokonference ali telefonske konference, pridobivanje informacij v zvezi z bančnimi in drugimi finančnimi računi ali bančnimi in drugimi finančnimi transakcijami ali tajne preiskave. Poglavje V se nanaša na prestrazanje telekomunikacij.

¹⁹ Glej opombi 5 in 6 teh sklepnih predlogov.

2. Minimalni standardi v Direktivi 2014/41

50. Vendar zgornji preudarki ne pomenijo, da za izdajo in izvršitev EPN ne veljajo nobeni standardi. Sodišče je v sodbi Staatsanwaltschaft Wien že navedlo, da v Direktivi 2014/41 obstaja „normativni okvir, ki tako v fazi izdaje ali potrditve kot tudi v fazi izvršitve [EPN] vsebuje vsa jamstva za zagotovitev varstva temeljnih pravic zadevne osebe“.²⁰

51. Kot namreč pravilno izpostavljajo vse zadevne stranke, ki so predložile stališča v tem postopku, sistem, ki je bil vzpostavljen na podlagi Direktive 2014/41, ne sme neugodno vplivati na varstvo temeljnih pravic, ki izhaja iz Listine in, kot je razvidno iz njenega člena 52(3), iz minimalnih standardov, ki so določeni v EKČP in o katerih se je izreklo ESČP.

52. Strogo spoštovanje teh jamstev je morda še toliko pomembnejše, če gre za tretjo osebo v nacionalnem kazenskem postopku. Zavedati se je treba, da je malo verjetno, da bodo take tretje osebe, drugače od obdolžencev ali obtožencev, v poznejših fazah postopka imele kakršne koli procesne pravice ali da bodo lahko vsaj posredno izpodbijale zakonitost preiskovalnih ukrepov, na primer z vložitvijo predloga za izločitev pridobljenih dokazov ali z izpodbijanjem dokončne odločbe.

53. Standardi, ki jih je treba upoštevati pri izdaji EPN (in jamstva, ki jih ti standardi vsebujejo), so torej dvojni: prvič, zajemajo standarde, ki jih določa Direktiva 2014/41 kot taka, in, drugič, predpostavljajo vsesplošno spoštovanje temeljnih pravic, na katere se določbe te direktive sklicujejo, ne da bi bile v njej kakor koli podrobneje opredeljene.

54. V zvezi s prvim vidikom je v členu 6(1) Direktive 2014/41 navedeno, da se lahko EPN izda le, če je to nujno in sorazmerno za namene postopkov ter če bi bili lahko preiskovalni ukrepi, določeni v EPN, pod istimi pogoji odrejeni tudi v podobnem notranjem primeru. Ta pristop, ki temelji na najnižji ravni intruzivnosti ukrepov, se odraža tudi v drugih določbah navedene direktive, katerih skupni imenovalec je zmanjšanje ali popolno onemogočenje poseganja v pravice, do katerega lahko privede izvajanje konkretnega preiskovalnega ukrepa.²¹

55. Glede drugega vidika, izdaja EPN je povezana s spoštovanjem temeljnih pravic na obeh koncih, in sicer v državah članicah izdajateljicah in izvršiteljicah. Člen 1(4) Direktive 2014/41 najprej opozarja na splošno obveznost držav članic, da spoštujejo temeljne pravice in pravna načela iz člena 6 PEU. Ta splošna trditev je konkretizirana v členu 11(1)(f), ki določa *splošen in izrecen* razlog za zavrnitev priznanja in izvršitve EPN, če „je mogoče utemeljeno domnevati, da bi bila izvršitev preiskovalnega ukrepa, predvidenega v EPN, nezdružljiva z obveznostmi države izvršiteljice v skladu s členom 6 PEU in z Listino“.

56. Vendar je pošteno, da se v zvezi s pravnimi sredstvi, ki omogočajo izpodbijanje EPN kot takega, prizna, da preiskovalni ukrep zaradi svoje narave pogosto ne bo združljiv z možnostjo ločenega in *ex ante* izpodbijanja tega ukrepa, zaradi katerega bi bilo mogoče izvedbo zadevnega ukrepa odložiti ali v celoti izključiti.

²⁰ Sodba z dne 8. decembra 2020, Staatsanwaltschaft Wien (Ponarejeni nalogi za nakazilo) (C-584/19, EU:C:2020:1002, točka 69).

²¹ Člen 10(3) Direktive 2014/41 na primer določa, da lahko „[i]zvršitveni organ [...] uporabi tudi preiskovalni ukrep, poleg tistega, ki je predviden v EPN, kadar bi preiskovalni ukrep, ki ga je izbral izvršitveni organ, dosegel isti rezultat na manj intruziven način kot preiskovalni ukrep, predviden v EPN“. Poleg tega ustrezne določbe poglavja IV, ki podrobneje opredeljujejo različne vrste preiskovalnih ukrepov, določajo posebne razloge za nepriznanje in neizvršitev, ki dopolnjujejo splošen seznam razlogov, navedenih v členu 11 Direktive 2014/41.

57. Drugače povedano, z zatrjevanjem, da mora *ex ante* pravno sredstvo vselej obstajati, in sicer v obliki pravnega sredstva za izpodbijanje zakonitosti tega ukrepa pred sodiščem države članice, bi bilo le stežka mogoče doseči ustrezno ravnovesje med varstvom temeljnih pravic oseb, v zvezi s katerimi poteka preiskava, in potrebno učinkovitostjo preiskovalnih ukrepov.

58. Menim, da je mogoče z že navedeno raznolikostjo ukrepov in njihovo splošnostjo pojasniti, zakaj se je zakonodajalec Unije odločil, da bo obveznost iz člena 14(1) Direktive 2014/41 omejil na zahtevo po enakovrednosti. To pomeni, da se, če v državi članici ni določeno nobeno pravno sredstvo, s členom 14(1) te direktive ne zahteva, da jih ta uvede. Kot poudarjata češka in francoska vlada, se zdi, da je Sodišče v sodbi Gavanozov že izrazilo to stališče, glede na to, da je v zvezi z razpoložljivostjo pravnih sredstev v državi izdajateljici večkrat uporabilo izraz „morebiti“. ²²

59. Kljub temu je treba v zvezi s to ugotovitvijo opozoriti na precej pomemben pridržek: povsem logično je, da je enakovrednost sprejemljiva le, če je položaj v državi izdajateljici, na katerega se zahteva po enakovrednosti nanaša, sam po sebi združljiv z minimalnimi standardi varstva temeljnih pravic, kot so določeni v Listini in EKČP. Glede tega se namreč strinjam s francosko in avstrijsko vlado ter s Komisijo, ki poudarjajo, da Direktiva 2014/41 temelji na domnevi, da države članice spoštujejo temeljne pravice. Preprosto povedano, enakovrednost je sprejemljiva le, če se ne uporablja za utemeljitev „enakovrednega posega“ v minimalne standarde, določene v EKČP.

3. Minimalni standardi temeljnih pravic, ki izhajajo iz EKČP

60. V tem okviru je treba na kratko predstaviti minimalne zahteve, ki jih je določilo ESČP. Predložitveno sodišče in tudi več zadevnih strank je namreč opozorilo na sodno prakso ESČP, v kateri je to večkrat ugotovilo, da Bolgarija zaradi neobstoja pravnih sredstev, ki jih je mogoče vložiti zoper sklepe o preiskavi in zasegu, krši člen 13 EKČP. ²³

61. V zvezi z razlago ustreznih določb Listine je treba navesti, da člen 52(3) Listine določa, da je v EKČP določen prag, pod katerega se varstvo, ki ga zagotavlja Listina, ne sme spustiti. Člen 13 EKČP vsaj delno ustreza prvemu odstavku člena 47 Listine. Vendar člen 47 Listine zahteva obstoj pravnega sredstva pred sodiščem, kar pa ne velja nujno za člen 13 EKČP. ²⁴

62. Da bi razblinili dvome glede tega, kaj točno je v členu 47 Listine predpisano v zvezi s pravnimi sredstvi za izpodbijanje preiskovalnih ukrepov pred sodiščem, je treba natančno osvetliti minimalne zahteve, ki izhajajo iz sodne prakse ESČP.

63. ESČP je dosledno pojasnjevalo, da se s pojmom „učinkovito pravno sredstvo“ iz člena 13 EKČP zahteva možnost za izpodbijanje obeh vidikov, in sicer tako *zakonitosti* sklepov o preiskavi in zasegu kot tudi načina, kako so *izvedeni*.

²² Sodba z dne 24. oktobra 2019, Gavanozov (C-324/17, EU:C:2019:892, točke 25, 29, 30, 32, 33, 37 in 38 ter izrek sodbe).

²³ Sodba ESČP z dne 19. januarja 2017, Posevini proti Bolgariji (CE:ECHR:2017:0119JUD006363814, točke od 83 do 87). Glej tudi sodbe ESČP z dne 26. julija 2007, Peev proti Bolgariji (CE:ECHR:2007:0726JUD006420901, točka 70); z dne 22. maja 2008, Ilya Stefanov proti Bolgariji (CE:ECHR:2008:0522JUD006575501, točka 59); z dne 15. oktobra 2013, Gutsanovi proti Bolgariji (CE:ECHR:2013:1015JUD003452910, točki 234 in 235); z dne 30. septembra 2014, Prezhdarovi proti Bolgariji (CE:ECHR:2014:0930JUD00084290, točke od 26 do 28, 30 in 31 ter od 49 do 52); z dne 16. februarja 2016, Govedarski proti Bolgariji (CE:ECHR:2016:0216JUD003495712, točke od 38 do 40 in od 72 do 75); z dne 31. marca 2013, Stoyanov proti Bolgariji (CE:ECHR:2016:0331JUD005538810, točka 152), in z dne 9. junija 2016, Popovi proti Bolgariji (CE:ECHR: 0609JUD0039651112, točka 122).

²⁴ Pojasnila k Listini o temeljnih pravicah (UL 2007, C 303, str. 17).

64. ESČP je razsodilo, da pojem „učinkovito pravno sredstvo“ iz člena 13 EKČP ne predpostavlja možnosti za izpodbijanje izdaje naloga pred izvedbo preiskave.²⁵ V sodbi Posevini pa je ESČP dodalo, da disciplinskih ukrepov zoper policiste, ki so izvedli preiskavo in zaseg, ni mogoče šteti za pravno sredstvo v smislu člena 13 EKČP. V okviru presoje na podlagi člena 13 EKČP je upoštevno to, ali je oseba, ki jo zadevata preiskava in zaseg, imela dostop do postopka, na podlagi katerega je lahko izpodbijala zakonitost tega ukrepa ter zahtevala ustrezno povračilo škode, če je bil odrejen ali izveden nezakonito.²⁶ ESČP je poudarilo tudi, da mora biti na voljo možnost „za izpodbijanje preiskave kot take oziroma načina, na katerega je bila ta odrejena ali odobrena“.²⁷

65. To z drugimi besedami pomeni, da predlog, s katero se začne disciplinski postopek, ki se zaradi „grobega“ načina izvedbe ukrepa vloži zoper policiste, po eni strani ne zadošča za izpolnitev zahteve, ko jo v zvezi s pravnimi sredstvi določa člen 13 EKČP. Po drugi strani pa navedena določba ni tako daljnosežna, da bi določala, da mora biti možnost pritožbe zoper sklep sodišča, s katerim je to odredilo preiskavo in zaseg, na voljo pred dejansko izvedbo te preiskave in zasega. Poleg tega ESČP ne zahteva, da mora pravno sredstvo zadevni osebi omogočiti preprečitev izvedbe preiskave in zasega ali da mora biti to pravno sredstvo na voljo v natančno določeni fazi postopka, povezanega s preiskavo in zasegom. Prav tako se ne zahteva, da mora biti ustrezno pravno sredstvo na voljo v okviru kazenskega postopka, na katerega se navezuje sklep o preiskavi in zasegu.

66. Iz sodne prakse ESČP sem izpeljal naslednje zaključke. Prvič, možnost za izpodbijanje zakonitosti preiskave in zasega mora obstajati *v neki fazi* postopka, vendar ne nujno (kar je precej logično) pred dejansko izvedbo tega ukrepa. Drugič, zadevna *oseba* je tista, ki mora imeti možnost vložitve zahteve za sodni nadzor in za njegovo uvedbo. To ne sme biti odvisno od pobude ali proste presoje tretje osebe, kot velja za uvedbo notranjega nadzora v policiji. Tretjič, nadzor mora biti mogoče opraviti nad obema vidikoma preiskave in zasega, in sicer ne le nad morebitnimi prekoračitvami, povezanimi z načinom, na katerega je bil ukrep izveden, ampak tudi nad zakonitostjo sploh dejanske odreditve tega ukrepa.

67. Naj to ponazorim s preprostim primerom: oseba, v stanovanje katere so nekega jutra nasilno vstopili policisti, mora imeti možnost, da pred organom države članice sproži postopek naknadnega nadzora, ki ne bo omejen zgolj na ugotavljanje, ali je bilo res treba povzročiti škodo na vhodnih vratih ali poškodovati roko osebi, ki je domnevno onemogočala izvedbo preiskave (*način izvedbe* ukrepa), ampak bo mogoče z njim tudi ugotoviti, ali je bila odreditev te preiskave dejansko zakonita (*zakonitost* ukrepa kot takega).

68. Taka je torej narava pravice, kot jo določa EKČP. Člen 47 Listine pa ravno z vidika morebitnega varstva *te pravice* zagotavlja možnost, da se nato pred sodiščem vloži pravno sredstvo.

²⁵ Sodba ESČP z dne 22. maja 2008, Stefanov proti Bolgariji (CE:ECHR:2008:0522JUD006575501, točka 59).

²⁶ Glej sodbo ESČP z dne 19. januarja 2017, Posevini proti Bolgariji (CE:ECHR:2017:0119JUD00636381, točka 84). Glej tudi sodbo ESČP z dne 16. februarja 2016, Govedarski proti Bolgariji (CE:ECHR:2016:0216JUD003495712, točka 44), v kateri je ESČP navedlo, da „aucune disposition du droit interne ne permettait [aux demandeurs] de contester la régularité et la nécessité d’une perquisition du domicile [...]“. ESČP je v sodbi z dne 30. septembra 2014, Prezhdarovi proti Bolgariji (CE:ECHR:2014:0930JUD000842905, točka 50), ugotovilo, da težave nastajajo zaradi pomanjkanja jasnih pravil glede obsega sodnega nadzora in vsakršnega smiselnega nadzora nad zakonitostjo in upravičenostjo preiskave in zasega.

²⁷ Glej sodbo ESČP z dne 19. januarja 2017, Posevini proti Bolgariji (CE:ECHR:2017:0119JUD00636381, točka 85).

69. Vendar to, da je treba v skladu s prvim odstavkom člena 47 Listine zagotoviti možnost za izpodbijanje izsledkov preiskave pred neodvisnim sodiščem, ne spreminja narave osnovne pravice, prav tako pa ne more preprečiti morebitne predhodne uveljavitve pravnega sredstva v upravnem postopku ali obveznosti, v skladu s katero je treba najprej vložiti upravno pritožbo in zadevo šele nato predložiti nacionalnemu sodišču.²⁸

4. Vmesni povzetek in pravo vprašanje

70. Če sodno prakso ESČP obravnavamo in razlagamo v tem okviru, ugotovimo, da v njej ni nobenega elementa, ki bi lahko oviral izvedbo preiskovalnih ukrepov v skladu z Direktivo 2014/41. Podobno tudi ni sporno, da se lahko člen 47 Listine po potrebi uporablja za oba vidika, in sicer tako za način, na katerega so organi države članice izvršiteljice preiskovalni ukrep izvedli, kot tudi za zakonitost sklepa, na podlagi katerega so organi države članice izdajateljice izdali EPN. Zdi se namreč, da se ta pristop odraža prav v razdelitvi pristojnosti, ki se uvaja na podlagi člena 14(1) in (2) Direktive 2014/41.

71. Navedena pojasnila v zvezi s pravim področjem uporabe Direktive 2014/41 ter sodno prakso ESČP in zahtevanimi minimalnimi standardi so bila potrebna, da bi bilo mogoče opredeliti resnično vprašanje v obravnavani zadevi in na koncu nanj tudi odgovoriti. Pri tem vprašanju ne gre nujno za združljivost nacionalne zakonodaje s katero izmed konkretnih določb Direktive 2014/41. Pravo vprašanje je en korak pred tem in se, če se izrazim s prisposodob, nahaja na pragu celotnega sistema: ali lahko država članica izda EPN, četudi se zaveda, da z njim krši minimalne standarde EKČP in torej ne zagotavlja najnižje ravni varstva, ki se zahteva s pravom Unije?

C. Država članica, ki krši minimalne standarde EKČP, ne sme izdati EPN, v katerem bodo nujno enakovrstne kršitve

72. Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem, ki ga je postavilo v tem postopku, sprašuje, ali lahko za izvedbo preiskav in zasega tako v poslovnih prostorih kot tudi v zasebnem stanovanju izda EPN in ali lahko v položaju, v katerem oseba, na katero se ti ukrepi nanašajo, na podlagi nacionalnega prava nima nobenega pravnega sredstva, opravi zaslišanje priče.

73. Po mojem mnenju je treba na to odgovoriti z „ne, ne sme“. Če država članica izdajateljica ni zagotovila skladnosti z minimalnimi standardi, ki so določeni v EKČP in so bili obravnavani v prejšnjem oddelku teh sklepnih predlogov, organi te države ne morejo sodelovati v sistemu, vzpostavljenem na podlagi Direktive 2014/41.

74. Kot so pravilno poudarile zlasti francoska in avstrijska vlada ter Komisija, sodelovanje v sistemu pravne pomoči in vzajemnega priznavanja, ki ga določa Direktiva 2014/41, temelji na predpostavki, da vsi sodelujoči v tem sistemu izpolnjujejo minimalne zahteve glede varstva temeljnih pravic.

75. Res je, da posebnost obravnavane zadeve izhaja iz dejstva, da je vprašanja predložilo sodišče v državi članici izdajateljici v času, ko je zadevni postopek še vedno v fazi „pred priznanjem“. Predložitveno sodišče predvideva, da bo izdalo EPN, vendar državnih meja zaenkrat ni prečkal še noben akt.

²⁸ Glej moje sklepne predloge v zadevi El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659, točki 116 in 117 ter navedena sodna praksa). Glej posledično tudi sodbi z dne 13. decembra 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, točke od 39 do 41), in z dne 10. marca 2021, Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N. (C-949/19, EU:C:2021:186, točki 45 in 46).

76. V sodni praksi Sodišča, ki se je oblikovala na področju vzajemnega priznavanja v kazenskih zadevah, gre običajno za vprašanja *izvršitvenih* organov v zvezi z dvomi glede tega, ali jim pravo Unije dopušča, da izvršijo zaprosila organov drugih držav članic. V instrumentih, ki temeljijo na vzajemnem priznavanju, so bile za uporabo mehanizmov, ki preprečujejo, da bi nepopoln akt povzročil nastanek želenih pravnih učinkov, običajno odgovorne države izvršiteljice. Obravnavana zadeva je redke primer, v katerem odreditveni organ zaradi dvomov glede tega, ali sploh lahko uporabi konkreten instrument vzajemnega priznavanja, ravna samoomejevalno.

77. Vendar iz navedenega nikakor ne izhaja, da se pravo Unije ne meni za položaj v državi članici izdajateljici.

78. Direktiva 2014/41 na praktični ravni ureja več vidikov in določa več zahtev za državo članico izdajateljico. Te zahteve so dodatno podkrepljene s splošno obveznostjo, ki jo imajo pristojni pravosodni organi in ki je določena s členom 1(4) te direktive, da spoštujejo temeljne pravice.

79. Pravo vprašanje pa postane kristalno jasno šele, ko se nanj pogleda z načelne ravni. Ne razumem namreč, kako bi bilo mogoče v tem sistemu sploh govoriti o kakršnem koli „medsebojnem zaupanju“, če lahko države članice izdajateljice izdajajo akte, ki so, že po naravi in kot je bilo že ugotovljeno, v nasprotju z minimalnimi standardi, ki jih spoštujejo vsi sodelujoči v tem sistemu, vendar se takim aktom, ne glede na to dejstvo, zavestno dopušča vstop v ta sistem.

80. Menim, da ni treba povzemati obsežne sodne prakse na tem področju, v kateri se izpostavlja pomen medsebojnega zaupanja za vzajemno priznavanje in za delovanje številnih mehanizmov pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah v Evropski uniji.²⁹ Natančneje, zahteva po medsebojnem zaupanju oziroma v resnici prepoved nezaupanja pomeni, da organi države članice izvršiteljice *domnevajo*, da je država članica izdajateljica spoštovala pravila in temeljne pravice, in zato razen v izjemnih primerih *ne smejo preverjati*, ali je akt, sprejet v državi članici izdajateljici, v skladu s temeljnimi pravicami.³⁰

81. Sodišče je tudi poudarilo, da „morajo države članice – zlasti v skladu z načelom lojalnega sodelovanja iz člena 4(3), prvi pododstavek, PEU – na svojem ozemlju zagotoviti uporabo in spoštovanje prava Unije ter za to sprejeti vse splošne ali posebne ukrepe, potrebne za zagotovitev izpolnjevanja obveznosti, ki izhajajo iz Pogodb ali aktov institucij Unije“. ³¹

82. V teh okoliščinah menim, da država članica, ki uporablja ta sistem in se zaveda, da akti, ki jih izdaja, dejansko že v izhodišču niso združljivi z zahtevanimi minimalnimi jamstvi na področju temeljnih pravic, ravna v nasprotju z duhom lojalnega sodelovanja. Tako ravnanje ne more biti podlaga za vzpostavitev medsebojnega zaupanja. Dejansko gre za pravo nasprotje zaupanja, ki vse ostale udeležence, zlasti pa državo članico izvršiteljico, sili, da samodejno izhajajo iz stališča *medsebojnega nezaupanja*. Kako je torej mogoče vzpostaviti medsebojno zaupanje v sistemu, v katerem se nekaterim udeležencem dopušča, da zavestno kršijo pravila?

²⁹ Glej na primer nedavno sodbi z dne 8. decembra 2020, Staatsanwaltschaft Wien (Ponarejeni nalogi za nakazilo) (C-584/19, EU:C:2020:1002, točka 40), ali z dne 10. marca 2021, PI (C-648/20 PPU, EU:C:2021:187, točka 35 in navedena sodna praksa).

³⁰ Glej na primer mnenje 2/13 (Pristop Unije k EKČP) z dne 18. decembra 2014 (EU:C:2014:2454, točka 192). Glej tudi sodbo z dne 6. marca 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158, točka 34 in navedena sodna praksa).

³¹ Sodba z dne 6. marca 2018, Achmea (284/16, EU:C:2018:158, točka 34 in navedena sodna praksa).

83. Nedvomno drži, da Direktiva 2014/41 vsebuje več jamstev, s katerimi se zagotavlja spoštovanje temeljnih pravic glede priznavanja in izvrševanja določenega preiskovalnega ukrepa v državi članici izvršiteljici.³² Ta seznam jamstev namreč zajema razlog za zavrnitev iz člena 11(1)(f) Direktive 2014/41, ki bi lahko privedel do zavrnitve priznavanja in izvrševanja zaradi nespoštovanja temeljnih pravic.

84. Vendar to nikakor ne pomeni, da je mogoče vso odgovornost prenesti na državo članico izvršiteljico. Ponovno poudarjam, lojalno sodelovanje (in medsebojno zaupanje) sta v odvisnem razmerju. Oba pojma že po definiciji zahtevata sodelovanje vseh strani v tem razmerju. Sodišče je na to idejo opozorilo z ugotovitvijo, da je spoštovanje temeljnih pravic *skupna obveznost*, ki jo morata izpolniti država članica izdajateljica in država članica izvršiteljica. Država članica izdajateljica nedvomno nosi breme izpolnjevanja začetne obveznosti glede zagotavljanja spoštovanja temeljnih pravic.³³ Če bi se že na samem začetku dopustilo, da nezdružljiv EPN vstopi v sistem, bi se s tem zgolj prenesla odgovornost za varstvo temeljnih pravic na izvršitvene organe,³⁴ ki se bodo tega morda v nekaterih primerih zavedeli, v drugih pa o tem ne bodo ničesar vedeli.

85. Po mojem mnenju bi bilo tako igranje „ruske rulete“ s pravicami posameznika s konceptualnega vidika povsem nezdružljivo s pristopom, na katerem temelji sistem vzajemnega priznavanja. Odreditveni organ bi se sicer zavedal, da je izdani EPN v nasprotju s temeljnimi pravicami, vendar bi bilo od skrbnosti izvršitvenega organa odvisno, ali bo to opazil, kar bi posledično privedlo do precej selektivnega spoštovanja temeljnih pravic posameznikov, vpletenih v te postopke.³⁵

86. Poleg tega ta ruska ruleta ne pomeni le, da se odgovornost za odkritje kršitve prelaga na ramena države članice izvršiteljice, ampak tudi, da se za to državo lahko šteje, da pri teh kršitvah, če jih ne odkrije in prepreči, morda celo sodeluje. S tega vidika bi za vpletene države članice obstajala nevarnost, da ne bodo izpolnile zahtev, ki jih je ESČP določilo v sodbi Avotiņš,³⁶ kar lahko privede do ugotavljanja njihove odgovornosti po mednarodnem pravu.³⁷

87. Sodba Avotiņš, pa tudi sodna praksa Sodišča v zvezi z morebitnim nepriznanjem ali neizvršitvijo akta, ki ga izda država članica izdajateljica, v državi članici izvršiteljici,³⁸ se nanaša na sistemske napake ali sistemske pomanjkljivosti v državi članici izdajateljici, ki bi lahko imele določene posledice v državi članici izvršiteljici.

³² Kot sem navedel v točkah 53 in 54 teh sklepnih predlogov.

³³ Glej na primer sodbo z dne 23. januarja 2018, Piotrowski (C-367/16, EU:C:2018:27, točka 50 in navedena sodna praksa), ki v okviru evropskega naloga za prijetje potrjuje *primarno odgovornost* države članice izdajateljice za zagotovitev spoštovanja temeljnih pravic.

³⁴ V zvezi s tem se strinjam s sklepnimi predlogi generalnega pravobranilca Y. Bota v zadevi Gavanozov, da taka rešitev ni v nasprotju le s splošno zasnovo Direktive 2014/41, temveč tudi s pojmom medsebojnega zaupanja (C-324/17, EU:C:2019:312, točke od 84 do 87).

³⁵ To me navaja na razmišljanje o hipotetičnem proizvajalcu motornih vozil, ki vozila da v promet, čeprav se zaveda, da imajo čisto vsa določeno tehnično napako, vendar se kljub temu zanaša na dejstvo, da policijski nadzor ni tako pogost in da (upajmo) zaradi te tehnične napake ne bo prišlo do velikega števila prometnih nesreč, v katerih bi potniki ali drugi udeleženci v prometu utrpeli poškodbe.

³⁶ Sodba ESČP z dne 23. maja 2016, Avotiņš proti Latviji (CE:ECHR:2016:0523JUD001750207, točka 116).

³⁷ Glej nedavno sodbo ESČP z dne 25. marca 2021, Bivolaru in Moldovan proti Franciji (CE:ECHR:2021:0325JUD004032416).

³⁸ Sodbe z dne 21. decembra 2011, N. S. in drugi (C-411/10 in C-493/10, EU:C:2011:865); z dne 5. aprila 2016, Aranyosi in Căldăraru (C-404/15 in C-659/15 PPU, EU:C:2016:198), in z dne 25. julija 2018, Minister for Justice and Equality (Pomanjkljivosti v pravosodnem sistemu) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

88. Vendar, oziroma še toliko bolj, ne razumem, zakaj ne bi – glede na to, da je že predvideno, da napake na makro (sistemski) ravni, to je če preneha delovati celoten sistem,³⁹ in napake, ki bi jih lahko označili za sektorske,⁴⁰ privedejo do takih posledic – enako veljalo tudi za napake, za katere bi lahko rekli, da se pojavljajo zgolj na mikro ravni, to je za pomanjkljivosti, ki se ugotovijo le z zvezi s konkretnimi procesnimi elementi.

89. Če sledimo pristopu, da država članica izvršiteljica od določenega trenutka dalje ni več dolžna priznati ali izvršiti aktov, ki jih prejme od nekaterih držav članic izdajateljic,⁴¹ ali iz te ugotovitve ne izhaja neizogibno tudi, da bi bilo treba državi članici izdajateljici, če se ta zaveda, da ne deluje v skladu s pravili, preprečiti uporabo sistema pravosodnega sodelovanja, ker ne izpolnjuje več pogojev za vstop v ta sistem?

90. Taka ugotovitev pravzaprav ni le sestavni del pristopa tega sistema, ampak je tudi veliko bolj *sorazmerna*. Ali ni bolj smiselno, da se namesto prelaganja bremena na celoten sistem pravosodnega sodelovanja (in vseh posameznih udeležencev v državah članicah), v okviru katerega je treba vedno znova v vsaki posamezni zadevi preučevati, ali so morebiti podani razlogi za zavrnitev priznanja in izvršitve EPN, začasno prekine sodelovanje z znanim in priznanim virom takih težav, da bi lahko ta najprej zagotovil skladnost z minimalnimi standardi in se nato ponovno vključil v sistem? Taka rešitev je še toliko bolj upravičena, ker je v primeru pomanjkljive ureditve na konkretnem področju, ki se nanaša zgolj na posamezen vidik, nasprotno od položaja, v katerem je treba dokazati, da morebitna sistemska pomanjkljivost pomeni nevarnost za individualni položaj zadevne osebe,⁴² jasno, da izdaja kakršnega koli skladnega akta preprosto ni mogoča. To bi samodejno pomenilo neskladnost vseh izdanih aktov, saj je zakonodaja, na podlagi katere so izdani, sama po sebi nezdržljiva.

91. Skratka, kdor želi uporabljati sistem pravne pomoči in vzajemnega priznavanja iz Direktive 2014/41 ali, če smo že pri tem, iz katerega koli drugega instrumenta na področju pravosodnega sodelovanja in vzajemnega priznavanja, mora, če se izrazim s prisposodob, vanj vstopiti s čistimi rokami oziroma vanj ne sme zavestno vstopiti z umazanimi rokami. Nespoštovanje osnovnih higienskih pravil, ki je bilo večkrat ugotovljeno in na kar se je sistematično opozarjalo, se namreč lahko konča s pozivom, naj zadevna oseba zapusti skupni prostor in se vanj vrne šele, ko najde milo in opravi vse, kar je potrebno.

92. V konkretnem okviru obravnavane zadeve je ESČP, kot je bilo že prikazano, v sodbi Posevini⁴³ in v prejšnjih sodbah ugotovilo, da Bolgarija krši obveznost glede zagotavljanja učinkovitega pravnega sredstva v smislu člena 13 EKČP, ker njena zakonodaja ne določa nobenega postopka, na podlagi katerega bi bilo mogoče izpodbijati zakonitost sklepov o preiskavi in zasegu ali

³⁹ Sodba z dne 25. julija 2018, Minister for Justice and Equality (Pomanjkljivosti v pravosodnem sistemu) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, točke od 58 do 62).

⁴⁰ V tem okviru gre za napake, povezane z nekaterimi spornimi področji, kot so pogoji in razmere, ki veljajo za prosilce za mednarodno zaščito – sodba z dne 21. decembra 2011, N. S. in drugi (C-411/10 in C-493/10, EU:C:2011:865, točke 89, 90, 94 in 106), ali za razmere v zaporih – sodba z dne 5. aprila 2016, Aranyosi in Căldăraru (C-404/15 in C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, točke od 89 do 94), pri čemer se v nobenem od navedenih scenarijev ne trdi, da bi lahko te pomanjkljivosti vplivale na delovanje celotnega pravosodnega sistema v konkretni državi članici.

⁴¹ Kar je Sodišče nedavno ponovilo v sodbi z dne 17. decembra 2020, Openbaar Ministerie (Neodvisnost odreditvenega pravosodnega organa) (C-354/20 PPU in C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033), in nato Rechtbank Amsterdam (sodišče v Amsterdamu) uporabilo v sodbi z dne 10. februarja 2021, zadeva št. RK 20/771 13/751021-20, NL:RBAMS:2021:420.

⁴² To je treba nujno zagotoviti v okviru „preizkusa v dveh fazah“, v skladu s katerim se v zvezi s posamezno zadevo zahtevata tako strukturna (sistemska in splošna) kot tudi individualna presoja – sodba z dne 25. julija 2018, Minister for Justice and Equality (Pomanjkljivosti v pravosodnem sistemu) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, točki 61 in 68), kar je bilo potrjeno tudi v sodbi z dne 17. decembra 2020, Openbaar Ministerie (Neodvisnost odreditvenega pravosodnega organa) (C-354/20 PPU in C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, točki 54 in 55).

⁴³ Sodba ESČP z dne 19. januarja 2017, Posevini proti Bolgariji (CE:ECHR:2017:0119JUD00636381).

uveljavljati ustrezno povračilo škode.⁴⁴ V teh sodbah je bilo ugotovljeno, da je bolgarska vlada dejansko priznala to pomanjkljivost in da se je v komunikaciji z Odborom ministrov Sveta Evrope zavezala, da jo bo odpravila,⁴⁵ vendar tega doslej še ni storila, kar je bilo izpostavljeno tudi v predlogu za sprejetje predhodne odločbe, vložnem v obravnavani zadevi.

93. Če povzamem, dokler pomanjkljivost v nacionalni zakonodaji ni odpravljena, organi zadevne države članice dejansko ne smejo izdati EPN, ki samodejno in neizogibno povzroči nastanek enake kršitve temeljnih pravic, kot jo je že ugotovilo ESČP.

94. Opozarjam, da v zvezi s sklepom o zaslišanju priče niso bile ugotovljene nobene podobne težave. V zvezi s tem se strinjam s francosko in avstrijsko vlado, ki v bistvu navajata, da ni verjetno, da bi zaslišanje priče samo po sebi povzročilo tako resen poseg v temeljne svoboščine posameznika, kot je ta, ki nastane zaradi sklepa o preiskavi in zasegu.

95. Poleg tega so v členu 24 Direktive 2014/41 določena precej podrobna pravila glede zaslišanja priče prek videokonference ali z drugim avdiovizualnim prenosom. Člen 25 te direktive pa določa zaslišanje prek telefonske konference. Navedeni določbi vsebujeta posebna jamstva, vključno z razlogi za nepriznanje ali neizvršitev iz člena 24(2) Direktive 2014/41, zahtevo, v skladu s katero mora izvršitveni organ zagotoviti uporabo „temeljnih načel prava države izvršiteljice“, ki je določena v členu 24(5)(a) te direktive, in dolžnostjo obveščanja o procesnih pravicah, vključno s pravico do odklonitve pričanja, ki je določena v členu 24(5)(e) te direktive.

96. Kljub temu menim, da omejevanje rešitve, predlagane v obravnavani zadevi, na sklepe o preiskavi in zasegu najverjetneje ne bo prispevalo k sprejetju sistemske rešitve za ureditev potencialno neizčrpnega seznama možnih kršitev temeljnih pravic. Kot je bilo že ugotovljeno, lahko različni preiskovalni ukrepi privedejo do različnega obsega in intenzivnosti poseganja v pravice. S tega vidika je v abstraktnem smislu težko potegniti ločnico in trditi, da določen preiskovalni ukrep ne more biti *nikdar* problematičen.

97. V zvezi s konkretnim zaslišanjem priče je treba navesti, da je to sicer mogoče šteti za precej „blag“ poseg v zasebno sfero, vendar ni mogoče izključiti, da bi lahko zaslišanje konkretne priče v konkretnem položaju vseeno privedlo do kršitve varovanih pravic posameznika, kot so pravice ranljivih oseb, v zvezi s katerimi pri sprejemanju EPN, v okviru katerega bi se odredilo tako zaslišanje, ne bi bil ustrezno upoštevan njihov posebni položaj. Če bi do tega prišlo, je treba osebi, na katero se tak ukrep nanaša, zagotoviti tudi dostop do pravnih sredstev, s katerimi bi lahko zahtevala nadzor nad zakonitostjo takega ukrepa in ustrezno povračilo škode.

98. Skratka, odreditveni organi morajo zagotoviti, da njihovi lastni akti niso nezakoniti, ker niso v skladu z minimalnimi standardi, določenimi v EKČP, če ti akti vstopajo v sistem, vzpostavljen na podlagi Direktive 2014/41.

⁴⁴ Glej opombo 23 teh sklepnih predlogov.

⁴⁵ Glej sodbo ESČP z dne 19. januarja 2017, Posevini proti Bolgariji (CE:ECHR:2017:0119JUD00636381, točka 47).

V. Predlog

99. Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo Spetsializiran nakazaten sad (specializirano kazensko sodišče, Bolgarija), odgovori:

Člena 14(1) in 1(4) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2014/41/EU z dne 3. aprila 2014 o evropskem preiskovalnem nalogu v kazenskih zadevah v povezavi s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in člen 4(3) PEU nasprotujejo položaju, v katerem nacionalna ureditev ne določa pravnih sredstev zoper izdajo evropskega preiskovalnega naloga, če izdaja takega naloga samodejno in neizogibno povzroči nastanek enake kršitve minimalnih standardov, ki so zagotovljeni z Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic, kot jo je že ugotovilo Evropsko sodišče za človekove pravice. Navedene določbe nasprotujejo tudi temu, da se v takih okoliščinah izda evropski preiskovalni nalog.