Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
JEANA RICHARDA DE LA TOURA
od 11. veljače 2021.[1]

Predmet C-648/20 PPU

Svishtov Regional Prosecutor's Office
protiv
PI

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Westminster Magistrates' Court (Magistratski sud u Westminsteru, Ujedinjena Kraljevina))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Hitni prethodni postupak – Pravosudna suradnja u kaznenim stvarima – Europski uhidbeni nalog – Okvirna odluka 2002/584/PUP – Nacionalni uhidbeni nalog i europski uhidbeni nalog koje je izdalo državno odvjetništvo države članice – Djelotvorna sudska zaštita – Nepostojanje sudskog nadzora u državi članici izdavanja prije predaje tražene osobe toj državi članici – Pravo na slobodu – Članci 6. i 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima"

I. Uvod

1. Postupci za izdavanje europskog uhidbenog naloga znatno se razlikuju među državama članicama, osobito u pogledu tijela imenovanih „pravosudnim tijelom koje izdaje uhidbeni nalog" i „pravosudnim tijelom izvršenja" u smislu članka 6. stavaka 1. i 2. Okvirne odluke Vijeća 2002/584/PUP od 13. lipnja 2002. o Europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica[2], kako je izmijenjena Okvirnom odlukom Vijeća 2009/299/PUP od 26. veljače 2009.[3]. Razlike postoje i u pravnim lijekovima koje su uvele države članice kako bi se osobama protiv kojih je izdan europski uhidbeni nalog omogućilo da pred sudom osporavaju pretpostavke za izdavanje tog uhidbenog naloga kao i nacionalnu odluku na kojoj se taj nalog temelji.

1 Izvorni jezik: francuski

2 SL 2002., L 190, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 83. i ispravak SL 2013., L 222, str. 14.)

3 SL 2009., L 81, str. 24. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 16., str. 169.), u daljnjem tekstu: Okvirna odluka 2002/584 Za pregled tih razlika vidjeti Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću od 2. srpnja 2020. o provedbi Okvirne odluke Vijeća od 13. lipnja 2002. o Europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica (COM(2020) 270 *final*, osobito str. 5. i 6.). Što se tiče pravosudnih tijela koja izdaju uhidbeni nalog, iz izvješća proizlazi da: „U polovini država članica sudovi ili suci trenutačno su jedini nadležni za izdavanje europskog uhidbenog naloga. U nekoliko država članica za izdavanje europskog uhidbenog naloga nadležan je isključivo ured državnog odvjetnika. Nekoliko država članica odredilo je i sudove i urede državnog odvjetnika kao tijela za izdavanje uhidbenog naloga. Nadalje, neke od tih država članica odredile su različita tijela ovisno o fazi kaznenog postupka (npr. prije podizanja optužnice i nakon podizanja optužnice ili prije suđenja i tijekom suđenja) ili o svrsi europskog uhidbenog naloga (kazneni progon ili izvršenje kazne). […] Mali broj država članica odredio je jedinstveno tijelo za tu svrhu (npr. ured glavnog državnog odvjetnika)" (str. 6.). Što se tiče pravosudnih tijela izvršenja, u skladu s istim izvješćem, „[k]ao tijela nadležna za izvršenje velika većina država članica imenovala je sudove (npr. žalbene sudove, okružne sudove, vrhovne sudove) ili suce. […] Nekoliko država članica imenovalo je urede državnih odvjetnika. Mali broj država članica imenovao je i sudove i urede državnih odvjetnika. Neke države članice imenovale su jedinstvena tijela za tu svrhu (npr. ured glavnog državnog odvjetnika ili visoki sud)" (str. 6.). Za detaljniju tablicu nadležnih tijela i postupaka u državama članicama vidjeti *Questionnaire on the CJEU's judgments in relation to the independence of issuing judicial authorities and effective judicial protection – Updated compilation of replies and certificates*, Eurojust, 7. lipnja 2019. (izmijenjen 12. ožujka 2020.), dostupan na sljedećoj internetskoj adresi: https://www.eurojust.europa.eu/questionnaire-cjeus-judgments-relation-independence-issuing-judicial-authorities-and-effective-0.

2. Sud je zbog raznovrsnosti tih postupovnih sustava nastojao razraditi sudsku praksu u kojoj se naglasak stavlja na pravosudnu prirodu tijela koja izdaju uhidbeni nalog i tijela izvršenja koja trebaju surađivati u okviru postupka predaje na temelju Okvirne odluke 2002/584[4].

3. Tumačenjem prema kojem ta pravosudna tijela nisu samo suci ili sudovi, nego šire i tijela koja, poput članova državnog odvjetništva, sudjeluju u kaznenom sudovanju države članice izdavanja ili države članice izvršenja, Sud je priznao da ta okvirna odluka državama članicama dopušta da uspostave različite postupke u svrhu izdavanja ili izvršenja europskog uhidbenog naloga.

4. Međutim, iz sudske prakse Suda također proizlazi da manevarski prostor koji je tako na raspolaganju državama članicama treba upotrebljavati uz poštovanje zahtjeva djelotvorne sudske zaštite osoba protiv kojih je izdan europski uhidbeni nalog jer se njime može povrijediti pravo na slobodu, zajamčeno člankom 6. Povelje Europske unije o temeljnim pravima[5].

5. Stoga Sud u svakom predmetu koji se pred njim vodi treba provjeriti provodi li se u predmetnom postupovnom sustavu uravnoteženo usklađivanje prava na djelotvornu sudsku zaštitu osoba protiv kojih je izdan europski uhidbeni nalog i učinkovitosti sustava predaje uvedenog Okvirnom odlukom 2002/584.

6. U ovom se zahtjevu za prethodnu odluku u biti pita je li s Okvirnom odlukom usklađen postupovni sustav na temelju kojeg se, u slučaju u kojem i europski uhidbeni nalog i nacionalnu sudsku odluku na koju se nadovezuje taj uhidbeni nalog donosi državni odvjetnik u okviru preliminarne faze kaznenog postupka, jedini sudski nadzor tih odluka u državi članici izdavanja može provesti tek nakon predaje tražene osobe toj državi članici.

7. U ovom ću mišljenju iznijeti razloge zbog kojih smatram da takav postupovni sustav ne ispunjava zahtjeve djelotvorne sudske zaštite.

II. Pravni okvir

A. Okvirna odluka 2002/584

8. Člankom 1. Okvirne odluke 2002/584, naslovljenim „Definicija europskog uhidbenog naloga i obveza njegova izvršenja", određuje se:

„1. Europski uhidbeni nalog je sudska odluka koju izdaje država članica s ciljem uhićenja i predaje tražene osobe od strane druge države članice, zbog vođenja kaznenog progona, izvršenja kazne zatvora ili naloga za oduzimanje slobode.

2. Države članice izvršavaju svaki europski uhidbeni nalog na temelju načela uzajamnog priznavanja u skladu s odredbama ove Okvirne odluke.

3. Ova Okvirna odluka ne mijenja obvezu poštovanja temeljnih prava i temeljnih pravnih načela sadržanih u članku 6. [UEU-a]."

9. Člankom 6. stavcima 1. i 3. Okvirne odluke 2002/584 predviđa se:

„1. Pravosudno tijelo koje izdaje uhidbeni nalog jest pravosudno tijelo države članice koja izdaje uhidbeni nalog, nadležno za izdavanje europskog uhidbenog naloga u skladu s pravom te države.

4 Vidjeti presudu od 24. studenoga 2020., Openbaar Ministerie (Krivotvorenje isprava) (C-510/19, EU:C:2020:953, t. 29.).

5 U daljnjem tekstu: Povelja

[…]

3. Svaka država članica obavještava Glavno tajništvo Vijeća o nadležnim pravosudnim tijelima u skladu sa svojim pravom."

10. Člankom 8. te okvirne odluke, naslovljenim „Sadržaj i oblik europskog uhidbenog naloga", u stavku 1. točki (c) određuje se:

„Europski uhidbeni nalog sadrži sljedeće informacije, u skladu s obrascem u prilogu:

[…]

(c) dokaz o postojanju izvršive presude, uhidbenog naloga ili druge izvršive sudske odluke s istim učinkom, obuhvaćene odredbama članaka 1. i 2."

11. U Prilogu navedenoj okvirnoj odluci predviđa se poseban obrazac koji pravosudna tijela koja izdaju uhidbeni nalog trebaju ispuniti, a u njemu navode posebno tražene informacije[6]. U točki (b) tog obrasca, koja se odnosi na „[odluku] na kojoj se temelji uhidbeni nalog", navodi se, u podtočki 1., „[u]hidbeni nalog ili sudska odluka s jednakim učinkom".

B. Bugarsko pravo

12. Okvirna odluka 2002/584 prenesena je u bugarsko pravo zakonom za ekstradiciata i evropeiskata zapoved za arest (Zakon o izručenju i europskom uhidbenom nalogu, u daljnjem tekstu: ZEEZA)[7], u čijem se članku 37. odredbe o izdavanju europskog uhidbenog naloga navode gotovo jednakim tekstom kao što je to onaj članka 8. te okvirne odluke.

13. Na temelju članka 56. stavka 1. točke 1. ZEEZA-a, državni odvjetnik nadležan je, u preliminarnoj fazi kaznenog postupka, za izdavanje europskog uhidbenog naloga protiv okrivljenika. Tijekom te faze kaznenog postupka bugarsko pravo ne predviđa mogućnost da sud sudjeluje u izdavanju europskog uhidbenog naloga niti da provede nadzor valjanosti tog uhidbenog naloga, ni prije ni nakon njegova izdavanja[8].

14. U skladu s člankom 200. nakazatelno procesualenog kodeksa (Zakonik o kaznenom postupku, u daljnjem tekstu: NPK), u vezi s člankom 66. ZEEZA-a, protiv europskog uhidbenog naloga može se podnijeti pravni lijek samo višem tijelu državnog odvjetništva.

15. Određivanje pritvora osobi protiv koje se vodi kazneni progon uređuje se, tijekom preliminarne faze kaznenog postupka, člankom 64. NPK-a.

16. Na temelju članka 64. stavka 1. NPK-a, „[m]jeru određivanja pritvora tijekom preliminarnog postupka donosi nadležni prvostupanjski sud na zahtjev državnog odvjetnika".

17. U skladu s člankom 64. stavkom 2. NPK-a, državni odvjetnik može donijeti mjeru kojom se nalaže zadržavanje okrivljenika na najdulje 72 sata kako bi se omogućilo pojavljivanje te osobe pred sudom koji je nadležan da, ovisno o slučaju, donese mjeru pritvora. Europski uhidbeni nalog temelji se na mjeri koju na temelju te odredbe donosi državni odvjetnik, koji izdaje i taj nalog tijekom preliminarne faze kaznenog postupka.

6 Vidjeti osobito presudu od 6. prosinca 2018., IK (Izvršenje dodatne kazne) (C-551/18 PPU, EU:C:2018:991, t. 49. i navedena sudska praksa).

7 DV br. 46 od 3. lipnja 2005.

8 Suprotno tomu, kao što to sud koji je uputio zahtjev navodi u zahtjevu za prethodnu odluku, u sudskoj fazi ovlast izdavanja europskog uhidbenog naloga ima nadležno pravosudno tijelo.

III. Glavni postupak i prethodno pitanje

18. Postupak pred Westminster Magistrates' Courtom (Magistratski sud u Westminsteru, Ujedinjena Kraljevina) odnosi se na europski uhidbeni nalog koji je 28. siječnja 2020. izdala rajonna prokuratura Svištov (državni odvjetnik Regionalnog državnog odvjetništva u Svištovu, Bugarska) kako bi se osoba PI, koja je bugarski državljanin, predala Republici Bugarskoj radi kaznenog progona zbog krađe koju je ondje navodno počinila 8. prosinca 2019. Osoba PI uhićena je 11. ožujka 2020. u Ujedinjenoj Kraljevini na temelju tog europskog uhidbenog naloga te joj je određen pritvor dok je čekala predaju.

19. U okviru glavnog postupka osoba IP protivi se izvršenju europskog uhidbenog naloga koji je izdan protiv nje, pri čemu tvrdi da bugarski propisi ne osiguravaju zaštitu na dvjema razinama koju treba zajamčiti osobama protiv kojih je izdan europski uhidbeni nalog. U tom se pogledu poziva na sudsku praksu Suda koja proizlazi iz presuda od 27. svibnja 2019., OG i PI (Državna odvjetništva u Lübecku i Zwickauu)[9] i od 27. svibnja 2019., PF (Glavni državni odvjetnik Litve)[10], nakon kojih su donesene presude od 12. prosinca 2019., Državno odvjetništvo Velikog Vojvodstva Luksemburga i Openbaar Ministerie (Državna odvjetništva u Lyonu i Toursu)[11] i od 12. prosinca 2019., Openbaar Ministerie (Državno odvjetništvo Švedske)[12].

20. U bugarskom pravu državni odvjetnik na temelju članka 64. stavka 2. NPK-a može izdati nalog za oduzimanje slobode koji je valjan najviše 72 sata, na temelju kojeg isti državni odvjetnik može izdati europski uhidbeni nalog. Prema mišljenju osobe PI, temeljna i postupovna prava tražene osobe ni u jednom od tih dvaju slučajeva nisu zaštićena jer se ne provodi sudski nadzor, uključujući u pogledu proporcionalnosti mjere. Budući da nalog za oduzimanje slobode čini nacionalni uhidbeni nalog, on ne podliježe nikakvom sudskom nadzoru u državi članici izdavanja prije eventualne predaje tražene osobe toj državi članici. Štoviše, europski uhidbeni nalog ne podliježe nikakvom sudskom nadzoru ni prije ni nakon predaje.

21. Suprotno tomu, državni odvjetnik Regionalnog državnog odvjetništva u Svištovu pred sudom koji je uputio zahtjev tvrdio je da su interesi dotične osobe uvijek zaštićeni sudjelovanjem odvjetnika koji djeluje u njezino ime. Odluka o izdavanju europskog uhidbenog naloga temelji se na nalogu za oduzimanje slobode izdanom u skladu s člankom 64. stavkom 2. NPK-a, kojim se zahtijeva da se tražena osoba nakon predaje dovede pred sud države članice izdavanja radi potvrđivanja ili zamjene mjera uhićenja i pritvora. Nakon predaje, dotična osoba ili njezin pravni zastupnik pred tim sudom ima pravo prigovoriti na nastavak njezina zadržavanja. Dakle, bugarski sustav u skladu je s Okvirnom odlukom 2002/584 i sudskom praksom Suda jer pruža zaštitu na dvjema razinama koja se zahtijeva tom praksom.

22. S obzirom na dvije teze iznesene pred njim, sud koji je uputio zahtjev pita osigurava li se dvostruka razina zaštite prava tražene osobe, koja se zahtijeva sudskom praksom Suda, ako europski uhidbeni nalog i nacionalni uhidbeni nalog na kojem se prvonavedeni nalog temelji izdaje državni odvjetnik te ako ne postoji nikakva mogućnost da sud provede nadzor tih dviju odluka prije predaje tražene osobe državi članici izdavanja. Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu ističe da se, u skladu s bugarskim pravom, ni nacionalni nalog za oduzimanje slobode ni europski uhidbeni nalog ne temelje na odluci suda te da se u pogledu nijednog od njih ne može podnijeti pravni lijek u državi članici izdavanja prije predaje tražene osobe toj državi članici.

9 C-508/18 i C-82/19 PPU, EU:C:2019:456

10 C-509/18, EU:C:2019:457

11 C-566/19 PPU i C-626/19 PPU, u daljnjem tekstu: presuda Državno odvjetništvo Velikog Vojvodstva Luksemburga i Openbaar Ministerie (Državna odvjetništva u Lyonu i Toursu), EU:C:2019:1077

12 C-625/19 PPU, u daljnjem tekstu: presuda Openbaar Ministerie (Državno odvjetništvo Švedske), EU:C:2019:1078

23. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, situacija u Bugarskoj razlikuje se od svih predmeta koji su do sada upućeni Sudu na razmatranje jer sudovi prije predaje nemaju nikakvu mogućnost sudjelovanja u izdavanju nacionalnog uhidbenog naloga ili europskog uhidbenog naloga i jer ne postoji nikakva mogućnost sudskog nadzora odluke državnog odvjetnika o izdavanju europskog uhidbenog naloga.

24. U tim je okolnostima Westminister Magistrates' Court (Magistratski sud u Westminsteru, Ujedinjena Kraljevina) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Ako se predaja tražene osobe zahtijeva radi njezina kaznenog progona, a državni je odvjetnik donio i odluku o izdavanju nacionalnog uhidbenog naloga na koji se nadovezuje europski uhidbeni nalog i odluku o izdavanju europskog uhidbenog naloga, pri čemu sudovi ni na koji način nisu uključeni prije predaje, je li traženoj osobi zajamčena zaštita na dvjema razinama koju je Sud predvidio u presudi od 1. lipnja 2016. u predmetu Bob-Dogi (C-241/15, ECLI:EU:C:2016:385) ako je:

(a) učinak nacionalnog uhidbenog naloga ograničen na zadržavanje pojedinca u trajanju od najviše 72 sata radi njegova dovođenja pred sud; te je

(b) po predaji isključivo na sudu da, s obzirom na sve okolnosti slučaja, odredi puštanje ili nastavak zadržavanja predane osobe?"

25. Sud je prihvatio zahtjev nacionalnog suda da se o ovom zahtjevu za prethodnu odluku odluči u hitnom prethodnom postupku.

IV. Analiza

26. Sud koji je uputio zahtjev svojim prethodnim pitanjem u biti zahtijeva od Suda da odluči treba li Okvirnu odluku 2002/584 tumačiti na način da su zahtjevi djelotvorne sudske zaštite, na koju ima pravo osoba protiv koje je izdan europski uhidbeni nalog radi kaznenog progona, ispunjeni ako je, u skladu sa zakonodavstvom države članice izdavanja, europski uhidbeni nalog i nacionalnu sudsku odluku na koju se nalog nadovezuje izdalo tijelo koje, iako sudjeluje u sudovanju u toj državi članici, sâmo nije sud te se u navedenoj državi članici u odnosu na njih ne može provesti sudski nadzor prije predaje dotične osobe.

27. Suprotno tomu, sud koji je uputio zahtjev ne dovodi u pitanje kvalifikaciju bugarskog državnog odvjetnika kao „pravosudnog tijela koje izdaje uhidbeni nalog" u smislu članka 6. stavka 1. Okvirne odluke 2002/584, s obzirom na kriterije za tu kvalifikaciju koje je utvrdio Sud, odnosno, s jedne strane, njegovo sudjelovanje u kaznenom sudovanju [13] i, s druge, neovisnost u izvršavanju dužnosti povezanih s izdavanjem europskog uhidbenog naloga [14].

28. Valja podsjetiti na to da, prema mišljenju Suda, „postojanje sudskog nadzora odluke o izdavanju europskog uhidbenog naloga koju je donijelo tijelo koje nije sud nije uvjet da bi to tijelo moglo imati svojstvo pravosudnog tijela koje izdaje uhidbeni nalog, u smislu članka 6. stavka 1. Okvirne odluke 2002/584. Taj zahtjev ne odnosi se na pravila o pravnom položaju i ustrojstvu tog tijela, nego na postupak izdavanja takvog naloga, koji mora ispunjavati zahtjeve djelotvorne sudske zaštite" [15].

13 Prema mišljenju Suda, „za tijelo poput državnog odvjetništva, koje je u okviru kaznenog postupka nadležno za kazneni progon osoba osumnjičenih za počinjenje kaznenog djela kako bi one za to odgovarale pred sudom, treba smatrati da sudjeluje u sudovanju u državi članici o kojoj je riječ"; vidjeti presudu od 27. svibnja 2019., OG i PI (Državna odvjetništva u Lübecku i Zwickauu) (C-508/18 i C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, t. 60.).

14 U pogledu tog aspekta upućujem na točke 59. do 62. svojeg mišljenja u predmetu MM (C-414/20 PPU, EU:C:2020:1009).

15 Vidjeti osobito presudu od 13. siječnja 2021., MM (C-414/20 PPU, u daljnjem tekstu: presuda MM, EU:C:2021:4, t. 44. i navedena sudska praksa).

29. Budući da svojstvo „pravosudnog tijela koje izdaje uhidbeni nalog" u smislu članka 6. stavka 1. Okvirne odluke 2002/584 nije uvjetovano postojanjem sudskog nadzora odluke o izdavanju europskog uhidbenog naloga i nacionalne odluke na koju se on nadovezuje, od Suda se traži da odluči isključivo o tome ispunjava li bugarski postupak za izdavanje europskog uhidbenog naloga zahtjeve djelotvorne sudske zaštite.

30. Sud je nedavno odlučivao o bugarskom postupku, ali u drugim okolnostima i s drukčijih aspekata.

31. Tako je u predmetu u kojem je donesena presuda MM Sud razmatrao situaciju u kojoj je sud države članice izdavanja, kojem je podnesen zahtjev kojim se dovodi u pitanje zakonitost mjere određivanja pritvora na temelju članka 270. NPK-a, želio znati koje zaključke valja izvesti u pogledu učinaka utvrđenja prema kojem se europski uhidbeni nalog ne temelji na „[nacionalnom] uhidben[om] nalog[u] ili drug[oj] izvršiv[oj] sudsk[oj] odlu[ci] s istim učinkom" u smislu članka 8. stavka 1. točke (c) Okvirne odluke 2002/584 te je stoga nevaljan. Taj je sud u tom pogledu istaknuo da u okviru takvog postupka nema mogućnost incidentalno provesti nadzor valjanosti nacionalnog ili europskog uhidbenog naloga, s obzirom na to da je tvrdio da nije nadležan za odlučivanje o odluci državnog odvjetnika o izdavanju takvog naloga u pogledu koje se pravni lijek može podnijeti samo višem tijelu državnog odvjetništva.

32. U presudi MM Sud je presudio da, „ako u zakonodavstvu države članice izdavanja ne postoje odredbe kojima se predviđa djelotvoran pravni lijek u svrhu provođenja nadzora uvjeta u kojima je europski uhidbeni nalog izdalo tijelo koje, iako sudjeluje u sudovanju u toj državi članici, sâmo nije sud, Okvirnu odluku 2002/584, u vezi s pravom na djelotvornu sudsku zaštitu zajamčenim člankom 47. Povelje, treba tumačiti na način da se njome nacionalnom sudu koji odlučuje o pravnom lijeku kojim se osporava zakonitost zadržavanja u pritvoru osobe koja je predana na temelju europskog uhidbenog naloga izdanog na temelju nacionalnog akta koji se ne može kvalificirati kao ‚[nacionalni] uhidbeni nalog ili druga izvršiva sudska odluka s istim učinkom', u smislu članka 8. stavka 1. točke (c) te okvirne odluke, i u okviru kojeg se ističe razlog koji se temelji na nevaljanosti tog europskog uhidbenog naloga s obzirom na pravo Unije omogućuje da se proglasi nadležnim za provođenje takvog nadzora valjanosti"[16]. Sud je u istoj presudi razmotrio i zaključke koje bugarski sudovi mogu izvesti u pogledu učinaka nevaljanosti izvršenog europskog uhidbenog naloga.

33. Međutim, Sud se u toj presudi nije izravno izjasnio o tome ispunjava li bugarski postupak u kojem državni odvjetnik izdaje europski uhidbeni nalog tijekom preliminarne faze kaznenog postupka zahtjeve djelotvorne sudske zaštite.

34. Naime, kad je Sud odlučio da Okvirna odluka 2002/584, u vezi s pravom na djelotvornu sudsku zaštitu zajamčenim člankom 47. Povelje, ovlašćuje nacionalni sud države članice izdavanja da incidentalno provede nadzor pretpostavki za izdavanje europskog uhidbenog naloga kad se pred njim osporava njegova valjanost, Sud je samo pojasnio da se pravom Unije takvom nacionalnom sudu dodjeljuje nadležnost ako ne postoji zaseban pravni lijek u pravu te države članice. Iz toga se ne može zaključiti da stoga treba smatrati da je, zbog nadležnosti koja se člankom 47. Povelje dodjeljuje sudu države članice izdavanja, nacionalni postupak za izdavanje europskog uhidbenog naloga u skladu sa zahtjevima djelotvorne sudske zaštite. Rješenje za koje se odlučio Sud ne može tako imati za posljedicu ukidanje obveze države članice izdavanja da u svojem nacionalnom postupovnom pravu, uz potpunu pravnu jasnoću i sigurnost, uspostavi pravne lijekove koji osobama protiv kojih je izdan nacionalni uhidbeni nalog koji je donio državni odvjetnik, a na koji se zatim nadovezuje europski uhidbeni nalog koji je također donio državni odvjetnik, omogućuju da sud provede nadzor tih odluka.

16 Vidjeti presudu MM (t. 74.).

35. Također ističem da, za razliku od predmeta u kojem je donesena presuda MM, prethodno pitanje u okviru ovog predmeta postavlja pravosudno tijelo izvršenja, a ne sud države članice izdavanja. Osim toga, u okviru glavnog postupka ne osporava se postojanje „[nacionalnog] uhidben[og] nalog[a] ili drug[e] izvršiv[e] sudsk[e] odlu[ke] s istim učinkom" u smislu članka 8. stavka 1. točke (c) Okvirne odluke 2002/584.

36. U tom pogledu, iz sudske prakse Suda proizlazi da je nacionalni akt, na kojem se mora temeljiti europski uhidbeni nalog u skladu s člankom 8. stavkom 1. točkom (c) Okvirne odluke 2002/584, sudska odluka. Sud je tako zbog potrebe da se osigura dosljednost između tumačenja različitih odredbi te okvirne odluke odlučio da se tumačenje prema kojem pojam „pravosudno tijelo" u smislu članka 6. stavka 1. te okvirne odluke treba shvatiti na način da označava tijela koja sudjeluju u kaznenom sudovanju država članica načelno može prenijeti na članak 8. stavak 1. točku (c) navedene okvirne odluke. Potonju odredbu stoga treba tumačiti na način da se pojam „sudska odluka" odnosi na odluke tijela koja sudjeluju u kaznenom sudovanju država članica [17].

37. Slijedom toga, budući da iz pojašnjenja koja je bugarska vlada dala Sudu proizlazi da je državni odvjetnik tijelo koje sudjeluje u provođenju kaznenog sudovanja u Bugarskoj, odluku koju donosi u skladu s člankom 64. stavkom 2. NPK-a treba smatrati „sudskom odlukom" u smislu članka 8. stavka 1. točke (c) Okvirne odluke 2002/584 [18].

38. Usto smatram, s obzirom na definiciju „[nacionalnog] uhidbenog naloga ili druge izvršive sudske odluke s istim učinkom" u smislu članka 8. stavka 1. točke (c) te okvirne odluke, koju je Sud potvrdio u presudi MM [19], da je navedenim pojmom obuhvaćena mjera koju državni odvjetnik donosi na temelju članka 64. stavka 2. NPK-a i kojom se nalaže zadržavanje okrivljenika na najdulje 72 sata kako bi se omogućilo pojavljivanje te osobe pred sudom koji je nadležan da, ovisno o slučaju, odredi mjeru pritvora.

39. Nakon tih pojašnjenja, valja provjeriti poštuje li se bugarskim postupovnim sustavom, u kojem je državni odvjetnik tijelo koje je tijekom preliminarne faze kaznenog postupka nadležno za izdavanje europskog uhidbenog naloga na temelju nacionalne odluke koju donosi na temelju članka 64. stavka 2. NPK-a a da nijedna od tih odluka ne podliježe sudskom nadzoru u državi članici izdavanja prije predaje tražene osobe toj državi članici, dvostruka razina zaštite prava osobe protiv koje je izdan europski uhidbeni nalog, koju zahtijeva Sud.

40. Drugim riječima, u ovom zahtjevu za prethodnu odluku ističe se problem koji se odnosi na to podrazumijeva li, u slučaju kad je nacionalni uhidbeni nalog i europski uhidbeni nalog izdao državni odvjetnik te je stoga riječ o sudskim odlukama, dvostruka razina zaštite prava koju treba zajamčiti traženoj osobi i to da je pružena mogućnost sudskog nadzora tih odluka u državi članici izdavanja, prije predaje te osobe toj državi članici.

41. Kako bi se odgovorilo na to pitanje, valja podsjetiti na sudsku praksu Suda koja se odnosi na dvostruku razinu zaštite prava koju u državi članici izdavanja treba jamčiti osobama protiv kojih je izdan europski uhidbeni nalog.

17 Vidjeti presudu od 10. studenoga 2016., Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:860, t. 32. i 33.).

18 Vidjeti po analogiji presudu od 10. studenoga 2016., Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:860, t. 34.).

19 Vidjeti presudu MM, iz koje proizlazi da „članak 8. stavak 1. točku (c) Okvirne odluke 2002/584 treba tumačiti na način da europski uhidbeni nalog treba smatrati nevaljanim ako se ne temelji na ‚[nacionalnom] uhidben[om] nalog[u] ili drug[oj] izvršiv[oj] sudsk[oj] odlu[ci] s istim učinkom' u smislu te odredbe. Taj pojam obuhvaća nacionalne mjere koje je donijelo pravosudno tijelo u svrhu potrage za osobom protiv koje se vodi kazneni progon i njezina uhićenja, radi njezina dovođenja pred sud u svrhu provođenja radnji kaznenog postupka" (t. 57.).

42. U tom pogledu valja naglasiti da je, kao što je to Sud već presudio, „kad je riječ o postupku u povodu europskog uhidbenog naloga, jamstvo poštovanja prava osobe čija se predaja traži *primarno odgovornost države članice koja izdaje nalog*, za koju valja pretpostaviti da poštuje pravo Unije i, osobito, temeljna prava koja potonja priznaje" [20].

43. Usto, prema ustaljenoj sudskoj praksi „sustav europskog uhidbenog naloga obuhvaća zaštitu postupovnih i temeljnih prava koja moraju biti zajamčena traženoj osobi na dvjema razinama, s obzirom na to da se na sudsku zaštitu na prvoj razini, prilikom donošenja nacionalne sudske odluke poput nacionalnog uhidbenog naloga, nadovezuje zaštita koja se mora osigurati na drugoj razini, prilikom izdavanja europskog uhidbenog naloga, do kojeg može doći, ovisno o slučaju, u kratkom roku nakon donošenja spomenute nacionalne sudske odluke" [21].

44. Stoga, prema mišljenju Suda, „kad je riječ o mjeri poput izdavanja europskog uhidbenog naloga, kojom se može ugroziti pravo na slobodu osobe o kojoj je riječ, ta zaštita podrazumijeva donošenje odluke koja ispunjava zahtjeve djelotvorne sudske zaštite, u najmanju ruku na jednoj od dviju razina te zaštite" [22].

45. Iz toga slijedi da, „kad je pravom države članice izdavanja nadležnost za izdavanje europskog uhidbenog naloga dodijeljena tijelu koje, iako sudjeluje u sudovanju u toj državi članici, nije sudac niti sud, *nacionalna sudska odluka poput nacionalnog uhidbenog naloga na koju se nadovezuje europski uhidbeni nalog mora i sama ispunjavati te zahtjeve*" [23].

46. Prema mišljenju Suda, „[i]spunjenje tih zahtjeva predstavlja jamstvo pravosudnom tijelu izvršenja da se odluka o izdavanju europskog uhidbenog naloga izdanog radi kaznenog progona temelji na nacionalnom postupku u odnosu na koji postoji sudski nadzor te da su osobi protiv koje je izdan taj nacionalni uhidbeni nalog bila pružena sva jamstva potrebna u okviru donošenja takve vrste odluke, a osobito ona koja proizlaze iz temeljnih prava i temeljnih pravnih načela o kojima je riječ u članku 1. stavku 3. Okvirne odluke 2002/584" [24].

47. Stoga iz te sudske prakse proizlazi da, u postupovnom sustavu koji državnom odvjetniku daje nadležnost za izdavanje europskog uhidbenog naloga, prva razina zaštite zahtijeva prethodno donošenje nacionalne sudske odluke kao što je nacionalni uhidbeni nalog, u pogledu koje treba omogućiti sudski nadzor.

48. Nadalje, „druga razina zaštite prava osobe o kojoj je riječ podrazumijeva da pravosudno tijelo koje izdaje uhidbeni nalog provjerava jesu li ispunjene pretpostavke za izdavanje europskog uhidbenog naloga te na objektivan način provjerava proporcionalnost tog izdavanja, uzimajući u obzir sve elemente koji idu na teret osobi o kojoj je riječ kao i one koji joj idu u korist, pri čemu ne smije biti izloženo riziku vanjskih uputa, osobito onih izvršne vlasti" [25].

49. Osim toga, valja podsjetiti na to da, „kad je na temelju prava države članice izdavanja nadležnost za izdavanje europskog uhidbenog naloga dodijeljena tijelu koje, iako sudjeluje u sudovanju u toj državi članici, sâmo nije sud, u odnosu na odluku o izdavanju takvog uhidbenog naloga i, osobito, njezinu proporcionalnost u toj državi članici mora biti dopušten pravni lijek, koji u potpunosti ispunjava zahtjeve djelotvorne sudske zaštite" [26].

20 Vidjeti osobito presudu MM (t. 61. i navedena sudska praksa). Moje isticanje.

21 Vidjeti osobito presudu MM (t. 62. i navedena sudska praksa).

22 Vidjeti osobito presudu MM (t. 63. i navedena sudska praksa).

23 Vidjeti presudu od 27. svibnja 2019., OG i PI (Državna odvjetništva u Lübecku i Zwickauu) (C-508/18 i C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, t. 69.). Moje isticanje.

24 Vidjeti presudu od 27. svibnja 2019., OG i PI (Državna odvjetništva u Lübecku i Zwickauu) (C-508/18 i C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, t. 70.). Moje isticanje.

25 Vidjeti osobito presudu MM (t. 64. i navedena sudska praksa).

26 Vidjeti osobito presudu MM (t. 65. i navedena sudska praksa).

50. Prema mišljenju Suda, „[t]akav pravni lijek protiv odluke o izdavanju europskog uhidbenog naloga radi kaznenog progona koju je donijelo tijelo koje, iako sudjeluje u sudovanju i neovisno je u odnosu na izvršnu vlast, nije sud, nastoji zajamčiti da su sudski nadzor te odluke i pretpostavke za izdavanje tog naloga, a posebice njegove proporcionalnosti, usklađeni sa zahtjevima djelotvorne sudske zaštite”[27].

51. Slijedom navedenog, države članice dužne su „osigurati da njihovi pravni poredci doista jamče razinu sudske zaštite koja se zahtijeva Okvirnom odlukom 2002/584, kako se tumači u sudskoj praksi Suda, uvođenjem postupovnih pravila koja se mogu razlikovati od sustava do sustava”[28].

52. U tom kontekstu, „uspostava zasebnog pravnog lijeka protiv odluke o izdavanju europskog uhidbenog naloga koju je donijelo pravosudno tijelo različito od suda samo je jedna od mogućnosti u tom pogledu”[29].

53. Osim toga, Sud je priznao da se „postojanjem postupovnih pravila u nacionalnom pravnom poretku na temelju kojih je u državi članici izdavanja pružena mogućnost sudskog nadzora pretpostavki za izdavanje europskog uhidbenog naloga i osobito njegove proporcionalnosti, prije ili istodobno s njegovim donošenjem, ali i naknadno, ispunjava zahtjev djelotvorne sudske zaštite”[30].

54. Ta sudska praksa odražava određenu prilagodljivost Suda kojom se poštuje postupovna autonomija država članica[31] u pogledu pravila sudskog nadzora koji treba provesti u državi članici izdavanja i trenutka u kojem se taj nadzor može provesti.

55. Usto, iz te sudske prakse proizlazi da, kako bi se postigla dvostruka razina zaštite prava osobe protiv koje je izdan europski uhidbeni nalog, nije dovoljno da se „svaki postupak predaje između država članica propisan Okvirnom odlukom [2002/584] provodi uz sudski nadzor”[32]. Naime, kad europski uhidbeni nalog izdaje tijelo koje, iako sudjeluje u sudovanju u državi članici izdavanja, sâmo nije sud, u pogledu nacionalnog postupka koji dovodi do donošenja takvog uhidbenog naloga mora se moći provesti sudski nadzor.

56. U ovom se predmetu od Suda traži da pojasni u kojem trenutku treba provesti taj sudski nadzor kako bi se moglo smatrati da je sudska zaštita djelotvorna.

57. Ističem da se u bugarskom pravu ni u pogledu nacionalne odluke koju na temelju članka 64. stavka 2. NPK-a donosi državni odvjetnik, ni u pogledu odluke istog državnog odvjetnika o izdavanju europskog uhidbenog naloga ne može podnijeti pravni lijek pred sudom. K tomu, iz predmeta u kojem je donesena presuda MM proizlazi nesigurnost u pogledu samog postojanja mogućnosti da sud pred koji je dovedena osoba protiv koje je izdan europski uhidbeni nalog, nakon što je ta osoba predana, provede na temelju bugarskog prava incidentalni nadzor pretpostavki za izdavanje tog uhidbenog naloga.

58. Čak i pod pretpostavkom da takva mogućnost incidentalnog sudskog nadzora ipak postoji u bugarskom pravu, bugarska vlada i Europska komisija tvrde, osobito na temelju zaključaka iz presuda Državno odvjetništvo Velikog Vojvodstva Luksemburga i Openbaar Ministerie (Državna odvjetništva u Lyonu i Toursu) i Openbaar Ministerie (Državno odvjetništvo Švedske), da je nacionalni postupak koji dovodi do izdavanja europskog uhidbenog naloga u skladu s dvostrukom razinom zaštite prava tražene osobe, koju zahtijeva Sud, jer, nakon što je osoba predana, u kratkom je roku treba dovesti pred sud koji je u državi članici izdavanja nadležan za odlučivanje o ukidanju ili produljivanju pritvora. Stoga,

27 Vidjeti osobito presudu MM (t. 66. i navedena sudska praksa).

28 Vidjeti osobito presudu MM (t. 67. i navedena sudska praksa).

29 Vidjeti osobito presudu MM (t. 68. i navedena sudska praksa).

30 Vidjeti osobito presudu MM (t. 69. i navedena sudska praksa).

31 Vidjeti osobito presudu MM (t. 70. i navedena sudska praksa).

32 Vidjeti osobito presudu od 10. studenoga 2016., Kovalkovas (C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, t. 37.).

prema mišljenju bugarske vlade i Komisije, ako u bugarskom pravu postoji mogućnost sudskog nadzora pretpostavki za izdavanje europskog uhidbenog naloga nakon predaje tražene osobe, to je dovoljno kako bi se smatralo da postupak u kojem državni odvjetnik izdaje europski uhidbeni nalog tijekom preliminarne faze kaznenog postupka ispunjava zahtjeve djelotvorne sudske zaštite.

59. Međutim, smatram, poput onoga što u biti tvrdi osoba PI, da, ako u državi članici izdavanja postoji sudski nadzor nacionalnog postupka koji dovodi do izdavanja europskog uhidbenog naloga i koji se može provesti tek nakon predaje dotične osobe toj državi članici, to ne ispunjava zahtjeve djelotvorne sudske zaštite, koje je definirao Sud i koji proizlaze iz tumačenja Okvirne odluke 2002/584 u vezi s člancima 6. i 47. Povelje.

60. Prema mojem mišljenju, prilagodljivost koju je Sud dosad pokazao u ispitivanju toga jesu li ispunjeni zahtjevi djelotvorne sudske zaštite u postupovnim sustavima koje je ocjenjivao ne smije ići tako daleko da se prihvati da je s takvim zahtjevima usklađen sustav u kojem se jedina sudska zaštita u državi članici izdavanja na koju može imati pravo osoba protiv koje je izdan europski uhidbeni nalog može osigurati tek nakon predaje tražene osobe državi članici.

61. Budući da je jamstvo poštovanja prava osobe čija se predaja traži primarno odgovornost, kao što sam to prethodno naveo, države članice izdavanja, smatram da, kako bi sudska zaštita osobe protiv koje je izdan europski uhidbeni nalog bila u potpunosti djelotvorna, ta osoba mora moći imati pravo na takvu zaštitu prije predaje toj državi članici, i to barem na jednoj od dviju razina koje se zahtijevaju sudskom praksom Suda.

62. Suprotno onomu što tvrde bugarska vlada i Komisija, ne smatram da se iz presuda Državno odvjetništvo Velikog Vojvodstva Luksemburga i Openbaar Ministerie (Državna odvjetništva u Lyonu i Toursu) i Openbaar Ministerie (Državno odvjetništvo Švedske) može zaključiti da se nacionalnim postupkom kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku poštuju zahtjevi djelotvorne sudske zaštite.

63. Naime, Sud je u svakoj od tih presuda proveo sveobuhvatno ispitivanje predmetnog nacionalnog zakonodavstva, i to na dvjema razinama zaštite na koje ima pravo osoba protiv koje je izdan europski uhidbeni nalog, kako bi provjerio poštuju li se predmetnim nacionalnim zakonodavstvom zahtjevi djelotvorne sudske zaštite.

64. Tako je u presudi Državno odvjetništvo Velikog Vojvodstva Luksemburga i Openbaar Ministerie (Državna odvjetništva u Lyonu i Toursu) Sud istaknuo da se „izdavanje europskog uhidbenog naloga radi kaznenog progona u francuskom […] pravnom poretku nužno *temelji na nacionalnom uhidbenom nalogu koji je izdao sud, u pravilu istražni sud*" [33]. K tomu, Sud je uzeo u obzir činjenicu da, „kad je radi kaznenog progona europski uhidbeni nalog izdalo državno odvjetništvo, sud koji je izdao nacionalni uhidbeni nalog na temelju kojeg je izdan europski uhidbeni nalog, istodobno od državnog odvjetništva traži izdavanje europskog uhidbenog naloga i *provjerava pretpostavke za izdavanje takvog europskog uhidbenog naloga, a osobito njegovu proporcionalnost*" [34].

65. Osim toga, Sud je uzeo u obzir da u francuskom pravnom poretku postoji pravno sredstvo za poništenje na temelju članka 170. codea de procédure pénale (Zakonik o kaznenom postupku) koje se može podnijeti protiv odluke državnog odvjetništva o izdavanju europskog uhidbenog naloga, i to nakon predaje tražene osobe i saslušanja pred istražnim sucem, ako je europski uhidbeni nalog izdan protiv osobe koja još nije stranka u postupku [35].

33 Presuda Državno odvjetništvo Velikog Vojvodstva Luksemburga i Openbaar Ministerie (Državna odvjetništva u Lyonu i Toursu) (t. 67.). Moje isticanje.

34 Presuda Državno odvjetništvo Velikog Vojvodstva Luksemburga i Openbaar Ministerie (Državna odvjetništva u Lyonu i Toursu) (t. 68.). Moje isticanje.

35 Presuda Državno odvjetništvo Velikog Vojvodstva Luksemburga i Openbaar Ministerie (Državna odvjetništva u Lyonu i Toursu) (t. 69.)

66. Sud je iz tih elemenata zaključio da „postojanje takvih postupovnih pravila u francuskom pravnom poretku pokazuje da proporcionalnost odluke državnog odvjetništva o izdavanju europskog uhidbenog naloga može biti predmet sudskog nadzora prije ili gotovo istodobno s tim izdavanjem, odnosno u svakom slučaju nakon izdavanja europskog uhidbenog naloga, slijedom čega, ovisno o slučaju, do tog ispitivanja može doći prije ili poslije stvarne predaje tražene osobe" [36].

67. Sud je iz toga zaključio da takav sustav stoga ispunjava zahtjeve djelotvorne sudske zaštite [37].

68. Kao što to otkriva pristup koji zagovaraju bugarska vlada i Komisija, moglo bi se shvatiti da ta presuda znači da je, kako bi se nacionalnim postupkom kojim se predviđa da državni odvjetnik izdaje europski uhidbeni nalog ispunili zahtjevi djelotvorne sudske zaštite, dovoljno da pretpostavke za izdavanje takvog uhidbenog naloga podliježu sudskom nadzoru u državi članici izdavanja nakon predaje tražene osobe.

69. Ne slažem se s tim tumačenjem presude Državno odvjetništvo Velikog Vojvodstva Luksemburga i Openbaar Ministerie (Državna odvjetništva u Lyonu i Toursu). Naime, prema mojem mišljenju, Sud je proveo sveukupnu procjenu zaštite na dvjema razinama koja se nudi u francuskom zakonodavstvu te je uzeo u obzir činjenicu da se u pogledu pretpostavke za izdavanje europskog uhidbenog naloga koji izdaje državni odvjetnik može provesti sudski nadzor prije predaje, i to počevši od prve razine zaštite, jer se u tom zakonodavstvu europski uhidbeni nalog temelji na nacionalnom uhidbenom nalogu koji izdaje sudac, koji, osim toga, provodi ocjenu pretpostavki potrebnih za izdavanje europskog uhidbenog naloga, a osobito njegove proporcionalnosti.

70. Nisam stoga uvjeren da bi, kako bi se zaključilo da francuski postupovni sustav ispunjava zahtjeve djelotvorne sudske zaštite, Sudu bilo dovoljno da u francuskom pravu postoji pravni lijek koji se, ako tražena osoba još nije stranka postupka, može podnijeti tek nakon njezine predaje. Naime, utvrđenje prema kojem nacionalni postupak koji dovodi do donošenja nacionalnog uhidbenog naloga koji služi kao temelj za izdavanje europskog uhidbenog naloga u svim slučajevima podliježe sudskom nadzoru u državi članici izdavanja prije predaje prema mojem je mišljenju odlučujuće [38].

71. Smatram da to mišljenje potvrđuje presuda Openbaar Ministerie (Državno odvjetništvo Švedske), u kojoj je Sud odgovorio na pitanje treba li Okvirnu odluku 2002/584 tumačiti na način da su – u slučaju u kojem je nadležnost za izdavanje europskog uhidbenog naloga radi kaznenog progona dodijeljena tijelu koje, iako sudjeluje u sudovanju u toj državi članici, sâmo nije sud – zahtjevi djelotvorne sudske zaštite ispunjeni ako je prije stvarne odluke tog tijela o izdavanju europskog uhidbenog naloga sud ocijenio pretpostavke za njegovo izdavanje, a osobito njegovu proporcionalnost.

72. Kako bi se potvrdno odgovorilo na to pitanje, Sud je i u tom predmetu proveo sveukupnu ocjenu dviju razina zaštite koje nudi švedsko zakonodavstvo kako bi se provjerilo ispunjava li ono zahtjeve djelotvorne sudske zaštite.

36 Presuda Državno odvjetništvo Velikog Vojvodstva Luksemburga i Openbaar Ministerie (Državna odvjetništva u Lyonu i Toursu) (t. 70.)

37 Presuda Državno odvjetništvo Velikog Vojvodstva Luksemburga i Openbaar Ministerie (Državna odvjetništva u Lyonu i Toursu) (t. 71.)

38 Čini mi se da nije moguće izvesti drukčiji zaključak iz presude od 28. siječnja 2021., IR (Obavijest o pravima) (C-649/19, EU:C:2021:75), u kojoj je Sud uputio na presudu Državno odvjetništvo Velikog Vojvodstva Luksemburga i Openbaar Ministerie (Državna odvjetništva u Lyonu i Toursu), pri čemu je odlučio da „pravo na djelotvornu sudsku zaštitu ne zahtijeva da se pravo na pravni lijek predviđeno zakonodavstvom države članice izdavanja protiv odluke o izdavanju europskog uhidbenog naloga u svrhu kaznenog progona može ostvariti prije predaje dotične osobe nadležnim tijelima te države članice" (t. 79.). Naime, s obzirom na sveukupnu procjenu zaštite na dvjema razinama na temelju koje Sud u svakom predmetu koji se pred njim vodi odlučuje ispunjava li postupovni sustav zahtjeve djelotvorne sudske zaštite, prethodno navedena točka ne može se, prema mojem mišljenju, tumačiti u smislu da su takvi uvjeti ispunjeni ako se, kao što je to u ovom predmetu, *jedini sudski nadzor u državi članici izdavanja* koji je moguć u pogledu odluka državnog odvjetnika o izdavanju nacionalnog uhidbenog naloga, a zatim europskog uhidbenog naloga, provodi *nakon predaje* dotične osobe toj državi članici. Važno je napomenuti i da se, za razliku od ovog predmeta koji se odnosi na *preliminarnu fazu kaznenog postupka* u Bugarskoj, u kojoj je državni odvjetnik nadležan za izdavanje nacionalnog uhidbenog naloga i europskog uhidbenog naloga, predmet u kojem je donesena presuda od 28. siječnja 2021., IR (Obavijest o pravima) (C-649/19, EU:C:2021:75) odnosio na *sudsku fazu kaznenog postupka* u Bugarskoj, tijekom koje mjeru pritvora koja se donosi umjesto nacionalnog uhidbenog naloga, kao i europski uhidbeni nalog, izdaje sud (vidjeti točke 22. do 26. te presude).

73. Sud je stoga istaknuo da se „izdavanje europskog uhidbenog naloga radi kaznenog progona nužno […], u švedskom pravnom poretku, temelji na *odluci kojom se određuje istražni zatvor osobi o kojoj je riječ, a koju donosi sud*” [39], uz pojašnjenje prema kojem je „za utvrđivanje nužnosti određivanja istražnog zatvora, na nadležnom sudu također i da ocijeni proporcionalnost drugih mogućih mjera, kao što je izdavanje europskog uhidbenog naloga” [40]. Sud je iz informacija kojima je raspolagao zaključio da će se „*ispitivanje proporcionalnosti koje će taj sud morati provesti u okviru ispitivanja nužnosti određivanja istražnog zatvora odnositi i na izdavanje europskog uhidbenog naloga*” [41].

74. K tomu, Sud je uzeo u obzir činjenicu da „osoba tražena na temelju europskog uhidbenog naloga ima pravo podnijeti žalbu protiv odluke o određivanju istražnog zatvora bez vremenskog ograničenja, čak i nakon izdavanja europskog uhidbenog naloga i nakon što je uhićena u državi članici u kojoj se nalog izvršava. Ako pobijana odluka o određivanju istražnog zatvora bude poništena, europski uhidbeni nalog automatski prestaje važiti jer se njegovo izdavanje temelji na postojanju te odluke” [42].

75. Sud je iz svih tih elemenata zaključio da se „[i]z postojanja takvih postupovnih pravila u švedskom pravnom poretku može […] zaključiti da, čak i uz nepostojanje zasebnog pravnog lijeka protiv odluke državnog odvjetnika o izdavanju europskog uhidbenog naloga, pretpostavke za njezino izdavanje i posebno njezina proporcionalnost mogu biti predmet sudskog nadzora u državi članici koja izdaje uhidbeni nalog, prije ili istodobno s njezinim donošenjem, ali i kasnije” [43]. Stoga, prema mišljenju Suda, „[t]akav sustav [...] ispunjava zahtjev djelotvorne sudske zaštite” [44].

76. Važno je naglasiti da se u postupovnim sustavima koje je Sud ispitao u presudama Državno odvjetništvo Velikog Vojvodstva Luksemburga i Openbaar Ministerie (Državna odvjetništva u Lyonu i Toursu) i Openbaar Ministerie (Državno odvjetništvo Švedske) europski uhidbeni nalog koji je izdao državni odvjetnik temelji na nacionalnoj sudskoj odluci koja ispunjava zahtjeve djelotvorne sudske zaštite. Naime, tu nacionalnu sudsku odluku u svakom od tih sustava donosi sudac ili sud.

77. Štoviše, Sud je u svakom slučaju naglasio činjenicu da sudac ili sud koji donosi nacionalnu odluku na koju se nadovezuje europski uhidbeni nalog provodi ocjenu pretpostavki potrebnih za izdavanje tog uhidbenog naloga, a osobito njegove proporcionalnosti.

78. Slijedom toga, prema mojem mišljenju, iz presuda Državno odvjetništvo Velikog Vojvodstva Luksemburga i Openbaar Ministerie (Državna odvjetništva u Lyonu i Toursu) i Openbaar Ministerie (Državno odvjetništvo Švedske) proizlazi da – iako Sud prihvaća da se može smatrati da su zahtjevi djelotvorne sudske zaštite ispunjeni kada ne postoji zaseban pravni lijek protiv odluke državnog odvjetnika o izdavanju europskog uhidbenog naloga ili kada se u pogledu odluke državnog odvjetništva o izdavanju europskog uhidbenog naloga pravni lijek može podnijeti samo nakon predaje tražene osobe – to je uvjetovano time da se postupovnim sustavom države članice izdavanja uvodi nacionalni postupak za izdavanje europskog uhidbenog naloga koji u svakom slučaju podliježe sudskom nadzoru *prije predaje tražene osobe*, barem na prvoj razini zaštite koja se zahtijeva sudskom praksom Suda. Prema mojem mišljenju, formulaciju koju upotrebljava Sud, prema kojoj zaštita na

39 Presuda Openbaar Ministerie (Državno odvjetništvo Švedske) (t. 46.). Moje isticanje.

40 Presuda Openbaar Ministerie (Državno odvjetništvo Švedske) (t. 47.)

41 Presuda Openbaar Ministerie (Državno odvjetništvo Švedske) (t. 48.). Moje isticanje.

42 Presuda Openbaar Ministerie (Državno odvjetništvo Švedske) (t. 50.). Osim toga, u skladu s informacijama koje je dostavila švedska vlada, „svaki viši sud kojemu je podnesena žalba protiv odluke o određivanju istražnog zatvora također ocjenjuje proporcionalnost izdavanja europskog uhidbenog [naloga]” (t. 51. te presude).

43 Presuda Openbaar Ministerie (Državno odvjetništvo Švedske) (t. 52.)

44 Presuda Openbaar Ministerie (Državno odvjetništvo Švedske) (t. 53.)

dvjema razinama postupovnih i temeljnih prava na koja ima pravo tražena osoba „podrazumijeva donošenje odluke koja ispunjava zahtjeve djelotvorne sudske zaštite, barem na jednoj od dviju razina te zaštite” [45], valja shvatiti uzimajući valjano u obzir nužnost provođenja tog sudskog nadzora prije predaje.

79. Ukratko, činjenica da je sudska zaštita moguća u postupovnom sustavu države članice izdavanja nakon predaje tražene osobe potonjoj državi ne oslobađa tu državu članicu od predviđanja sudskog nadzora, ovisno o slučaju, europskog uhidbenog naloga ili nacionalne odluke na koju se taj nalog nadovezuje, koji se može provesti prije te predaje.

80. Kao što se to zahtijeva sudskom praksom Suda, pravosudno tijelo izvršenja time jamči da se „odluka o izdavanju europskog uhidbenog naloga izdanog radi kaznenog progona temelji na nacionalnom postupku u odnosu na koji postoji sudski nadzor te da su osobi protiv koje je izdan taj nacionalni uhidbeni nalog bila pružena sva jamstva potrebna u okviru donošenja takve vrste odluke, a osobito ona koja proizlaze iz temeljnih prava i temeljnih pravnih načela o kojima je riječ u članku 1. stavku 3. Okvirne odluke 2002/584” [46].

81. S obzirom na obilježja bugarskog postupka, pravosudno tijelo od kojeg se traži izvršenje europskog uhidbenog naloga koji je izdao bugarski državni odvjetnik ne raspolaže istim jamstvom jer se ni u pogledu nacionalne sudske odluke na kojoj se temelji taj europski uhidbeni nalog, a ni u pogledu samog europskog uhidbenog naloga ne može provesti sudski nadzor u državi članici izdavanja prije predaje dotične osobe toj državi članici.

82. Iako nije isključeno da u postupovnom sustavu na temelju kojeg osobu protiv koje se vodi kazneni progon treba u najkraćem roku dovesti pred sud koji je nadležan za odlučivanje o njezinu eventualnom smještanju u pritvor incidentalni nadzor europskog uhidbenog naloga koji je izdao državni odvjetnik, koji može provesti taj sud nakon predaje, može ispuniti zahtjeve djelotvorne sudske zaštite, to je ipak uvjetovano time da se u pogledu nacionalnog postupka koji dovodi do izdavanja takvog uhidbenog naloga može provesti sudski nadzor prije predaje dotične osobe.

83. Prema mojem mišljenju, iz sudske prakse Suda ne može se, dakle, zaključiti da je dovoljno da u postupovnom sustavu u kojem europski uhidbeni nalog koji se nadovezuje na nacionalni uhidbeni nalog i nacionalni uhidbeni nalog izdaje tijelo koje nije sudac ili sud takve odluke podliježu incidentalnom sudskom nadzoru u državi članici izdavanja nakon predaje dotične osobe toj državi članici, kako bi se smatralo da takav sustav ispunjava zahtjeve djelotvorne sudske zaštite.

84. Smatram da tumačenje Okvirne odluke 2002/584, u vezi s člancima 6. i 47. Povelje, ide tomu u prilog.

85. Naime, s obzirom na posljedice koje donošenje nacionalnog uhidbenog naloga, a zatim izdavanje europskog uhidbenog naloga, može imati na pravo na slobodu tražene osobe, zajamčeno člankom 6. Povelje, čini mi se da je ključno da se u pogledu nacionalnog postupka koji dovodi do tih mjera može provesti sudski nadzor prije predaje te osobe, barem na prvoj razini zaštite, odnosno u pogledu nacionalnog uhidbenog naloga koji je temelj za izdavanje europskog uhidbenog naloga.

86. Valja podsjetiti na to da načelo uzajamnog priznavanja, na kojem se temelji sustav europskog uhidbenog naloga, počiva na uzajamnom povjerenju među državama članicama da njihovi nacionalni pravni sustavi mogu pružiti odgovarajuću i stvarnu zaštitu temeljnih prava priznatih na razini Unije i osobito onih u Povelji [47].

45 Vidjeti osobito presudu Državno odvjetništvo Velikog Vojvodstva Luksemburga i Openbaar Ministerie (Državna odvjetništva u Lyonu i Toursu) (t. 60. i navedena sudska praksa).

46 Vidjeti presudu od 27. svibnja 2019., OG i PI (Državna odvjetništva u Lübecku i Zwickauu) (C-508/18 i C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, t. 70.).

47 Vidjeti osobito presudu MM (t. 48. i navedena sudska praksa).

87. Valja također podsjetiti na to da članak 1. stavak 3. Okvirne odluke 2002/584 izrijekom navodi da ona ne mijenja obvezu poštovanja temeljnih prava i temeljnih pravnih načela sadržanih u članku 6. UEU-a, izraženih i u Povelji, koja se, uostalom, odnosi na sve države članice, a osobito na državu članicu izdavateljicu i državu članicu izvršenja [48].

88. Stoga Okvirnu odluku 2002/584 treba tumačiti u skladu s člankom 6. Povelje, koji određuje da svatko ima pravo na slobodu i osobnu sigurnost [49].

89. Usto treba istaknuti da je, kao što je to Sud naveo u svojoj presudi od 30. svibnja 2013., F [50], kao u postupcima izručenja, u postupku predaje koji je uveden tom okvirnom odlukom pravo na djelotvoran pravni lijek iz članka 13. EKLJP-a i članka 47. Povelje od posebne važnosti [51].

90. Iz sudske prakse Europskog suda za ljudska prava u vezi s člankom 5. stavkom 1. točkom (f) EKLJP-a, koji se odnosi na postupke izručenja, proizlazi da samo vođenje takvog postupka opravdava uskraćivanje slobode na temelju tog članka [52]. Osim toga, članak 5. stavak 3. EKLJP-a predviđa da „[s]vatko uhićen ili pritvoren u uvjetima predviđenim stavkom 1.c) ovoga članka mora se u najkraćem roku izvesti pred suca, ili pred drugo zakonom određeno tijelo sudbene vlasti" [53]. Konačno, na temelju članka 5. stavka 4. EKLJP-a, svatko tko je uhićen ili pritvoren ima pravo na to da sud ispita poštovanje postupovnih i materijalnih zahtjeva nužnih za „zakonitost", u smislu članka 5. stavka 1. EKLJP-a, njegova oduzimanja slobode [54].

91. U skladu sa stajalištem koje zagovara Komisija, valja smatrati da su ta jamstva u ovom slučaju ispunjena jer na temelju bugarskog prava osobu protiv koje je izdan europski uhidbeni nalog treba u kratkom roku nakon njezine predaje državi članici izdavanja dovesti pred sud te države.

92. Točno je da, ako se situacija analizira samo s nacionalnog gledišta, osobu u odnosu na koju je državni odvjetnik donio odluku na temelju članka 64. stavka 2. NPK-a treba u kratkom roku dovesti pred sud koji će trebati odlučiti o tome hoće li je se zadržati u pritvoru do suđenja.

93. Međutim, kada je uz nacionalnu odluku donesen i europski uhidbeni nalog, situacija je drukčija. Naime, u takvoj situaciji sudski nadzor u državi članici izdavanja koji treba provesti u pogledu takvih odluka koje donosi državni odvjetnik, s obzirom na to da se njima može povrijediti pravo na slobodu, zajamčeno člankom 6. Povelje, nužno se odgađa do faze nakon predaje dotične osobe toj državi članici.

94. Međutim, smatram da je nužno – s obzirom na to da se zbog samog mehanizma suradnje među pravosudnim tijelima koji predstavlja europski uhidbeni nalog, koji podrazumijeva određeni rok za provođenje postupka za njegovo izvršenje, tražena osoba ne može u kratkom roku dovesti pred sud države članice izdavanja i s obzirom na to da postupak za izvršenje europskog uhidbenog naloga u uvjetima predviđenima člankom 12. Okvirne odluke 2002/584 može dovesti do pritvora te osobe u državi članici izvršenja na razdoblje koje može dugo trajati – kao minimalan zahtjev zajamčiti da

48 Vidjeti osobito presudu od 12. veljače 2019., TC (C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, t. 54. i navedena sudska praksa).

49 Vidjeti osobito presudu od 12. veljače 2019., TC (C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, t. 55. i navedena sudska praksa). U skladu s Objašnjenjima koja se odnose na Povelju o temeljnim pravima (SL 2007., C 303, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 120.), „[p]rava u članku 6. jesu prava zajamčena člankom 5. [Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (potpisana u Rimu 4. studenoga 1950., u daljnjem tekstu: EKLJP)], i u skladu s člankom 52. stavkom 3. Povelje imaju jednako značenje i opseg primjene. Iz toga proizlazi da ograničenja, koja mogu biti legitimno uvedena u vezi s njima, ne smiju premašiti ona koja dozvoljava EKLJP, u skladu s tekstom članka 5."

50 C-168/13 PPU, EU:C:2013:358

51 Vidjeti presudu od 30. svibnja 2013., F (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, t. 42.).

52 Vidjeti presudu od 16. srpnja 2015., Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, t. 57. i navedena sudska praksa Europskog suda za ljudska prava).

53 Toj se odredbi protivi to da se provede oduzimanje slobode a da se pritom odmah ne provede sudski nadzor uhićenja i pritvora; vidjeti za primjer ESLJP, 4. prosinca 2014., Ali Samatar i drugi protiv Francuske, CE:ECHR:2014:1204JUD001711010.

54 Vidjeti osobito ESLJP, 7. srpnja 2020., Dimo Dimov i drugi protiv Bugarske, CE:ECHR:2020:0707JUD003004410, t. 69.

nacionalna odluka kojom se nalaže potraga za osobom i njezino uhićenje, pa čak i pritvor, kao u ovom slučaju, i na temelju koje državni odvjetnik izdaje europski uhidbeni nalog podliježe sudskom nadzoru u fazi svojeg donošenja ili da je se barem može osporavati pravnim lijekom koji ta osoba može podnijeti pred sudom države članice izdavanja nakon svojeg uhićenja u državi članici izvršenja.

95. Kada državni odvjetnik donosi nacionalni uhidbeni nalog, kao u bugarskom postupovnom sustavu, tijekom preliminarne faze kaznenog postupka, tražena osoba treba se moći od svojeg uhićenja u državi članici izvršenja obratiti sudu države članice izdavanja kako bi taj sud mogao odlučiti o zakonitosti njezina uhićenja i pritvora s obzirom na pravo te države članice, kao što bi se dogodilo da je ta osoba dovedena pred sud u roku od najviše 72 sata, koji se predviđa u slučaju nacionalnog uhidbenog naloga koji izdaje državni odvjetnik na temelju članka 64. stavka 2. NPK-a. U suprotnom slučaju, u pogledu jednog cijelog aspekta zakonitosti uhićenja i pritvaranja dotične osobe ne bi se proveo nikakav sudski nadzor prije njezine predaje državi članici izdavanja jer pravosudno tijelo izvršenja nije nadležno za odlučivanje o tom aspektu.

96. U svakom slučaju, u pogledu nacionalnog postupka koji dovodi do izdavanja europskog uhidbenog naloga barem bi se na jednoj od dviju razina zaštite prava tražene osobe uvijek trebao moći provesti sudski nadzor prije predaje te osobe državi članici izdavanja, odnosno prije nego što europski uhidbeni nalog prestane proizvoditi većinu svojih pravnih učinaka [55].

97. Dodajem da bi postojanje postupovnih jamstava predviđenih sekundarnim pravom Unije, prema mojem mišljenju, trebalo uključivati jamstvo prema kojem bi se svakim postupovnim sustavom trebao predvidjeti sudski nadzor nacionalnog postupka koji dovodi do izdavanja europskog uhidbenog naloga, koji se može provesti prije predaje dotične osobe.

98. U tom pogledu ističem da je Sud pojasnio da je „Okvirna odluka 2002/584 dio […] globalnog sustava jamstava djelotvorne sudske zaštite predviđenih drugim propisima Unije donesenima u okviru pravosudne suradnje u kaznenim stvarima, čiji je cilj omogućiti osobi traženoj na temelju europskog uhidbenog naloga izvršavanje njezinih prava, *još i prije njezine predaje državi članici izdavanja*" [56].

99. Konkretno, člankom 10. Direktive 2013/48/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2013. o pravu na pristup odvjetniku u kaznenom postupku i u postupku na temelju europskog uhidbenog naloga te o pravu na obavješćivanje treće strane u slučaju oduzimanja slobode i na komunikaciju s trećim osobama i konzularnim tijelima [57] nalaže se da nadležno tijelo u državi izvršenja, bez nepotrebnog odlaganja nakon oduzimanja slobode, obavješćuje tražene osobe da imaju pravo imenovati odvjetnika u državi članici koja je izdala nalog [58].

100. U skladu s člankom 10. stavkom 4. Direktive 2013/48, „[u]loga tog odvjetnika u državi članici koja je izdala nalog jest pomoći odvjetniku u državi članici izvršenja na način da pruži tom odvjetniku informacije i savjet s ciljem učinkovitog ostvarivanja prava traženih osoba na temelju Okvirne odluke Vijeća 2002/584/PUP". Prema mojem mišljenju, tako definirana uloga odvjetnika obuhvaća pružanje informacija o pravnim lijekovima koji su eventualno dostupni u državi članici izdavanja kako bi sud te države članice proveo nadzor u pogledu poštovanja pretpostavki za izdavanje europskog uhidbenog naloga, kao i usklađenosti s nacionalnim pravom nacionalne odluke na koju se nadovezuje taj uhidbeni nalog.

55 Vidjeti presudu MM (t. 77.).

56 Vidjeti osobito presudu Državno odvjetništvo Velikog Vojvodstva Luksemburga i Openbaar Ministerie (Državna odvjetništva u Lyonu i Toursu) (t. 72.). Moje isticanje.

57 SL 2013., L 294, str. 1.

58 Vidjeti osobito presudu Državno odvjetništvo Velikog Vojvodstva Luksemburga i Openbaar Ministerie (Državna odvjetništva u Lyonu i Toursu) (t. 73.).

101. Prema tome, koristan učinak tih odredbi, prema mojem mišljenju, podrazumijeva da osoba koja je uhićena u državi članici izvršenja može pred sudom države članice izdavanja, prije svoje predaje toj državi, osporavati europski uhidbeni nalog ili nacionalnu odluku na kojoj se temelji, ako u pogledu nijedne od tih dviju odluka nije proveden sudski nadzor prilikom njihova izdavanja. Međutim, valja pojasniti da, kako bi se poštovao zahtjev brzine u izvršenju europskog uhidbenog naloga, podnošenje pravnog lijeka pred sudom države članice izdavanja ne smije utjecati na uvjete i rokove utvrđene Okvirom odlukom 2002/584 za izvršenje takvog uhidbenog naloga.

102. Iz svih tih razmatranja proizlazi da bugarski postupak u okviru kojeg europski uhidbeni nalog izdaje državni odvjetnik tijekom preliminarne faze kaznenog postupka, prema mojem mišljenju, ne ispunjava zahtjeve djelotvorne sudske zaštite.

V. Zaključak

103. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodno pitanje koje je uputio Westminster Magistrates' Court (Magistratski sud u Westminsteru, Ujedinjena Kraljevina) odgovori na sljedeći način:

Okvirnu odluku Vijeća 2002/584/PUP od 13. lipnja 2002. o Europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica, kako je izmijenjena Okvirnom odlukom Vijeća 2009/299/PUP od 26. veljače 2009., treba tumačiti na način da zahtjevi djelotvorne sudske zaštite, na koju ima pravo osoba protiv koje je izdan europski uhidbeni nalog radi kaznenog progona, nisu ispunjeni ako je, u skladu sa zakonodavstvom države članice izdavanja, europski uhidbeni nalog i nacionalnu sudsku odluku na koju se taj nalog nadovezuje izdalo tijelo koje, iako sudjeluje u kaznenom sudovanju u toj državi članici, sâmo nije sud te se u toj državi članici u pogledu tih akata ne može provesti sudski nadzor prije predaje dotične osobe.