Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
представено на 30 април 2019 година [1]

Съединени дела C-508/18 и C-82/19 PPU

Minister for Justice and Equality
срещу
O.G.
и
P.I.

(Преюдициални запитвания, отправени от Supreme Court (Върховен съд, Ирландия) и High Court (Висш съд, Ирландия)

„Преюдициално запитване — Съдебно и полицейско сътрудничество по наказателноправни въпроси — Рамково решение 2002/584/ПВР — Член 6, параграф 1 — Европейска заповед за арест — Понятието „съдебен орган“ — Прокуратура — Независимост от изпълнителната власт“

1. В заключението си по дело Özçelik [2] посочих, че „[м]акар [да] е изкушаващо тук да дам общ отговор на въпроса компетентни ли са прокуратурите на държавите членки да издават [европейски заповеди за арест], не мисля, че разглежданото преюдициално запитване е подходящ повод за това“, тъй като в този случай трябваше да се прецени дали съгласно член 8, параграф 1, буква в) от Рамково решение 2002/584/ПВР [3] прокуратурата има право да издава национални заповеди за задържане.

2. Този повод възниква сега с два преюдициални въпроса, с които съответните ирландски съдилища искат да установят дали германската прокуратура може да се определи като „съдебен орган“ по смисъла на член 6, параграф 1 от Рамковото решение и дали като такъв има право да издава европейска заповед за арест (ЕЗА).

1 Език на оригиналния текст: испански.

2 Дело Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:783, т. 45).

3 Рамково решение на Съвета от 13 юни 2002 година относно европейската заповед за арест и процедурите за предаване между държавите членки (ОВ L 190, 2002 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 3) в редакцията след изменението му с Рамково решение 2009/299/ПВР на Съвета от 26 февруари 2009 г. (ОВ L 81, 2009 г., стр. 24) (наричано по-нататък „Рамковото решение“).

I. Правна уредба

A. Правото на Съюза. Рамково решение 2002/584

3. Съображения 5, 6 и 10 гласят следното:

„(5) Целта за превръщане на Съюза в пространство на свобода, сигурност и правосъдие изисква премахване на екстрадицията между държавите членки и заместването ѝ със система за предаване между съдебните органи. […]

(6) Европейската заповед за арест съгласно настоящото рамково решение е първата конкретна мярка в областта на наказателното право, която прилага принципа за взаимно признаване, който Европейският съвет определя като „крайъгълния камък“ на съдебното сътрудничество.

[…]

(10) Механизмът на европейската заповед за арест се основава на високо равнище на [доверие] между държавите членки. Нейното прилагане може да бъде спряно единствено в случай на съществено и продължаващо нарушаване на един от принципите на държавите членки, посочени в член 6, параграф 1 от Договора за Европейския съюз, определени от Съвета съгласно член 7, параграф 1 от Договора с посочените в член 7, параграф 2 от него последици“.

4. Съгласно член 1 („Определение на понятието европейска заповед за арест и задължение за изпълнението ѝ“):

„1. Европейската заповед за арест е съдебно решение, което е издадено от държава членка, с оглед задържане и предаване на друга държава членка на издирвано лице, с цел наказателно преследване или изпълнение на присъда за лишаване от свобода или на мярка, изискваща задържане.

2. Държавите членки следва да изпълнят всяка европейска заповед за арест въз основа на принципите на взаимното признаване и в съответствие с разпоредбите на настоящото рамково решение.

3. Рамковото решение няма действие по отношение на изменение на задължението за спазване на основните права и основните правни принципи, залегнали в член 6 от Договора за Европейския съюз“.

5. Член 6 („Определяне на компетентните съдебни органи“) предвижда:

„1. Издаващият съдебен орган е съдебният орган на държавата членка, издала европейската заповед за арест, компетентен да я издаде съгласно правото на тази държава.

2. Изпълняващият съдебен орган е съдебният орган на изпълняващата държава членка, който е компетентен да изпълни европейската заповед за арест съгласно правото на тази държава.

3. Всяка държава членка следва да уведоми генералния секретариат на Съвета за компетентните съдебни органи според своето законодателство“.

Б. Националното право. Gerichtsverfassungsgesetz[4]

6. Съгласно член 146:

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

7. Член 147 предвижда:

„Право на надзор и ръководство има:

1. федералният министър на правосъдието, по отношение на федералния главен прокурор и федералните прокурори;

2. правосъдната администрация на равнище провинция, по отношение на всички служители на прокуратурата на съответната провинция;

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

[…]“.

8. Член 150 гласи:

„При изпълнение на служебните си задължения прокуратурата е независима от съдилищата“.

9. Член 151 предвижда:

„Прокурорите не могат да изпълняват съдебни функции. На тях не може да бъде възлагана и отговорността за надзора върху действията на съдиите“.

II. Фактите в основата на споровете и преюдициалните въпроси

А. Дело C-508/18

10. На 13 май 2016 г. прокуратурата към Landgericht Lübeck (Районен съд Любек, Германия) издава срещу O.G., литовски гражданин, пребиваващ в Ирландия, ЕЗА с цел наказателно преследване за престъпление „убийство, тежка телесна повреда“, за което се твърди, че е извършено през 1995 г.

11. O.G. възразява срещу предаването си пред High Court (Висш съд, Ирландия), като твърди по-специално че прокуратурата на Любек не е „съдебен орган“ по смисъла на член 6, параграф 1 от Рамковото решение.

12. С решение от 20 март 2017 г. High Court (Висш съд, Ирландия) отхвърля основанието, на което се позовава O.G., като посочва, че германското право регламентира независимостта на прокуратурата, а изпълнителната власт може да се намесва в дейността ѝ при изключителни обстоятелства, какъвто разглежданият случай не предоставя.

4 Закон за съдебната власт (наричан по-нататък „GVG“).

13. Първоинстанционното решение е потвърдено в апелативно производство от Court of Appeal (Апелативен съд, Ирландия), който прилага критериите за „функционална независимост“ и „de facto независимо функциониране“ в съответствие с подхода, възприет от Supreme Court of the United Kingdom (Върховен съд, Обединено кралство) по дело Assange c/y Swedish Prosecution Authority [5].

14. След подадена жалба пред Supreme Court (Върховен съд, Ирландия), на основание член 267 ДФЕС посочената юрисдикция отправя до Съда следните въпроси:

„1) Трябва ли независимостта на прокурор от изпълнителната власт да се определя в съответствие с неговото положение в рамките на съответната национална правна система? Ако отговорът е отрицателен, по какви критерии следва да се определи дали е налице независимост от изпълнителната власт?

2) Достатъчно независим ли е от изпълнителната власт прокурор, който в съответствие с националното право се подчинява пряко или косвено на евентуални разпореждания или указания, издадени от Министерство на правосъдието, за да се смята този прокурор за съдебен орган по смисъла на член 6, параграф 1 от Рамковото решение?

3) Ако това е така, трябва ли прокурорът да бъде и функционално независим от изпълнителната власт и по какви критерии следва да се определи дали е налице функционална независимост?

4) В случай че е независим от изпълнителната власт, представлява ли „съдебен орган“ по смисъла на член 6, параграф 1 от Рамковото решение прокурор, чиито функции са сведени до започването и провеждането на разследвания и гарантиране, че тези разследвания се провеждат обективно и законосъобразно, издаването на обвинителни актове, изпълнението на съдебни решения и провеждането на наказателното преследване на престъпления и който не издава национални заповеди за арест и не може да изпълнява съдебни функции?

5) Представлява ли прокурорът на Любек „съдебен орган“ по смисъла на член 6, параграф 1 от Рамково решение […]?“.

Б. Дело C-82/19 PPU

15. На 15 март 2018 г. прокуратурата на Цвикау (Германия) издава по отношение на P.I. ЕЗА за целите на наказателно преследване срещу него за твърдяно извършване на общо седем кражби, за които може да му бъде наложено наказание лишаване от свобода за срок от десет години.

16. На 12 септември 2018 г. High Court (Висш съд) разпорежда изпълнението на ЕЗА, в резултат на което на 15 октомври 2018 г. P.I. е арестуван и оттогава продължава да е задържан.

17. P.I. възразява срещу предаването си, като твърди, че прокуратурата на Цвикау не е „съдебен орган“ по смисъла на член 6, параграф 1 от Рамковото решение.

18. В този смисъл High Court (Висш съд) отправя до Съда пет въпроса, идентични на отправените от Supreme Court (Върховен съд) по дело C-508/18, с единствената разлика, че петият от тях се отнася до прокуратурата на Цвикау.

5 Решение от 13 май 2012 г., [2012] UKSC 22.

III. Производството пред Съда

19. Преюдициалните запитвания постъпват в Съда съответно на 6 август 2018 г. и 5 февруари 2019 г. Същите са разгледани с предимство (C-508/18) или по реда на спешното производство (C-82/19 PPU).

20. Писмени становища представят O.G., P.I., Minister for Justice and Equality (министър на правосъдието и равенството, Ирландия), както и германското, австрийското, френското, унгарското, литовското, нидерландското и полското правителство, а също и Комисията. В съдебното заседание, проведено на 26 март 2019 г. заедно с това по дело C-509/18, се явяват Minister for Justice and Equality и P.F., страните, представили писмено становище, с изключение на унгарското и полското правителство, както и датското и италианското правителство.

IV. Анализ

A. Предварителни бележки

21. Първите четири въпроса, формулирани еднакво от Supreme Court (Върховен съд) и High Court (Висш съд), са обобщени в петия въпрос на двете преюдициални запитвания, а именно: дали прокуратурите на Любек и Цвикау могат да бъдат определени като „съдебен орган по смисъла на член 6, параграф 1 от Рамковото решение“.

22. Според двете запитващи юрисдикции ключовият елемент за отговора на този въпрос е независимостта на прокуратурата от изпълнителната власт. Ето защо те искат да се установи какви фактори са от значение за преценката на тази независимост, посочвайки следните такива:

– положението на прокуратурата във вътрешното право (първи въпрос),

– подчинението на евентуални указания на Министерство на правосъдието (втори въпрос) и

– степента на „функционална независимост“ от Министерство на правосъдието (трети въпрос).

23. Освен това запитващите юрисдикции искат да установят дали, в случай че е независима от изпълнителната власт, германската прокуратура, като орган, който разследва, провежда наказателното преследване и изпълнява съдебни решения, но не издава национални заповеди за задържане, нито изпълнява съдебни функции, представлява „съдебен орган“ по смисъла на член 6, параграф 1 от Рамковото решение (четвърти въпрос).

24. Безспорно независимостта е отличителна институционална характеристика на съдебната власт в правовата държава[6]. Става въпрос за качество, което е предоставено на правораздавателните органи (и се изисква от тях), за да могат същите да изпълняват правилно специфичната функция, възложена им изрично от държавата, в съответствие с принципа за разделение на властите. Това е инструментално качество, съответстващо на целта, на която служи, но едновременно с това основно за съществуването на една истинска правова държава.

6 По думите на един от класиците, *Simon*, D. Die Unabhängigkeit des Richters. WBG, Darmstadt 1975.

25. За да се квалифицира прокуратурата като съдебен орган по смисъла на член 6, параграф 1 от Рамковото решение, първо, трябва да се прецени дали същата изпълнява функции, които по същество са сравними с присъщите на съдебната власт. Ако това е така, следва да се установи дали тя може да изпълнява тези функции по независим начин [7].

26. В практиката на Съда по този въпрос може да се забележат някои неточности (понякога чисто терминологични), които са допринесли, поне отчасти, за съмненията на запитващите юрисдикции. Считам, че тези съмнения може да бъдат разсеяни, ако, както предлагам, се обърне внимание най-вече на присъщото на правораздавателните функции съдържание.

27. При анализа на понятието „съдебен орган“ по смисъла на член 6, параграф 1 от Рамковото решение Съдът е приел, че понятието „трябва да има навсякъде в Съюза самостоятелно и еднакво тълкуване“ [8], като „смисълът и обхватът [му] […] не може да бъдат оставени на преценката на всяка държава членка“ [9].

28. За да изясни това самостоятелно понятие, Съдът посочва, че изразът „съдебен орган“, съдържащ се в посочената разпоредба, „не обозначава единствено съдиите или юрисдикциите на дадена държава членка, а обхваща по-общо органите, на които в съответния правен ред е възложено да участват в правораздаването“ [10].

29. Възможността съдържанието на разглежданото понятие да бъде *разширено*, обаче не стига дотам, че в същото да бъдат включени полицейските служби [11] или органите на изпълнителната власт [12].

30. При изложението на мотивите, поради които полицията или органите на изпълнителната власт не може да бъдат определени като „съдебен орган“, Съдът изтъква две качества, които даден орган трябва да притежава, за да може да бъде определен като „съдебен орган“ [13]:

– на първо място, това трябва да са органи, които „участват в правораздаването“, което означава, че в съответствие с принципа за разделение на властите посочените административни или полицейски органи трябва да бъдат изключени [14],

– на второ място, тези органи трябва да се намират в положение, което да гарантира, че „решенията относно [ЕЗА] се ползват с всички гаранции, характерни за този вид актове, в това число произтичащите от основните права“, както и че „цялата […] процедура за предаване между държавите членки да протича под контрола на съдебните органи“ [15].

7 Да бъдеш независим, не е същото като да действаш обективно или по начин, който не е произволен. Други публични власти като администрацията също трябва да спазват принципите на обективност и безпристрастност, но на тях не може да бъде придадено качеството независимост. Последното представлява тази институционална гаранция, която позволява на съдебната власт да действа, подчинявайки се единствено на закона. Съдебната независимост не е сравнима със статута на други органи, които трябва да съвместят дейността си в рамките на закона, подчинявайки се на политическото управление на законно избраното правителство, което е присъщо за функционирането на правовата държава.

8 Решение от 10 ноември 2016 г., Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, наричано по-нататък „решение Poltorak“, т. 32).

9 Решение Poltorak, т. 31. Този извод се основава на мотивите, изложени в точки 24—30 от същото решение.

10 Решение Poltorak, т. 33, и решение от 10 ноември 2016 г., Kovalkovas (C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, наричано по-нататък „решение Kovalkovas“, т. 34).

11 Решение Poltorak, т. 34.

12 Решение Kovalkovas, т. 35.

13 За целта Съдът прибягва до контекста, в който се вписва член 6, параграф 1 от Рамковото решение и до целите на последното. Това са двете тълкувателни насоки, които заедно с буквалното тълкуване се вземат предвид при тълкуването на правото на Съюза. Вж. също решение от 17 април 2018 г., Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, т. 45).

14 Решение Poltorak, т. 35, и решение Kovalkovas, т. 36.

15 Решение Kovalkovas, т. 37.

31. Последното е от определящо значение, за да бъде „[дадена] сигурност на изпълняващия съдебен орган, че тази [ЕЗА] е издадена под […] съдебен контрол“ [16]. По този начин ще се гарантира условието, което стои в основата на принципа на взаимно признаване, установен в член 1, параграф 2 от Рамковото решение [17].

32. Според мен първото от тези изисквания, т.е. това за *участие* в правораздаването, е достатъчно, за да не бъдат определяни като „съдебни органи“ институции, чиято принадлежност към изпълнителната власт е всеобщо известна (отново полицията или правителствена служба). Въпреки това, независимо от способността на това изискване да определи външния периметър на понятието (следователно да го дефинира отрицателно), неговото полезно действие за съставянето на позитивно понятие (за да се определи какво остава в него) е свързано с второто изискване: да се гарантират по подходящ начин основните права, засегнати в процедурата по издаване или изпълнение на ЕЗА.

Б. Участие в правораздаването

33. Сам по себе си терминът „правораздаване“ съответства на „упражняване на правосъдие“, тоест — на отсъждане (ius dicere), което в правовите държави е запазено изключително за съдиите и съдилищата, които са част от съдебната власт в съответната държава [18].

34. В областта на наказателното право правораздаването от страна на съдиите и съдилищата обаче може да зависи от намесата на други субекти и институции. Така например лице, което подаде тъжба, или полицейски орган, който извършва своето разследване (или, a fortiori, когато изпълнява съдебно разпореждане за принудително довеждане или всяка друга съдебна заповед), не *участват* в правораздавателната дейност, а *съдействат* за нейното осъществяване.

35. Функцията на прокуратурата е качествено различна от тази на посочените субекти, тъй като същата изпълнява властнически правомощия и в този смисъл законът ѝ е предоставил правото — с известни ограничения — да се намесва в правното положение на гражданите, било като ограничава техните права и свободи, било обратното — като допринася за тяхното упражняване.

36. Както посочих в заключението си по дело Özçelik [19], една от отличителните характеристики на прокуратурата е „нейната пригодност — когато това е предвидено в конституционните или законовите норми на съответната държава членка — *да бъде част* от системата на правораздаването като държавна институция, която образува наказателните производства и в хода им може включително да издава заповеди за задържане или еквивалентни актове, най-малкото временно и за ограничени срокове, преди задържаните да бъдат изправени пред съда, който следва да прецени дали да ги освободи, или да им наложи мярка задържане под стража“.

37. Това участие на прокуратурата в правораздавателната дейност се осъществява по различен начин и не би следвало решения, възприемани по отношение на едни хипотези, да бъдат механично или автоматично прехвърляни спрямо други хипотези от различно естество.

16 Решение Poltorak, т. 45.

17 Решение Kovalkovas, т. 43.

18 Това подчертава Комисията в точка 28 от писменото си становище по дело C-508/18. Същото посочват френското правителство в точка 25 от своето становище по това дело и унгарското правителство, което изтъква по-специално ролята на прокуратурата в структурата на съдебната система (т. 26 от писменото становище на унгарското правителство).

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

38. Така например в член 2 от Директива 2014/41/ЕС[20] прокурорите са посочени сред органите, които могат да издават европейска заповед за разследване[21]. В съображение 47 от Директива (ЕС) 2016/800[22] прокурорът е определен като „съдебен орган“, но само за целите на подаване на искане пред същинския правораздавателен орган за упражняване на периодичен контрол върху задържането на непълнолетните лица[23].

39. Позоваването на горните актове трябва да се обсъди внимателно. Както посочих в заключението си по дело Özçelik[24], „не бива автоматично да се прокарва аналогия между функцията на прокуратурата в едната и в другата сфера (в сферата на свободата, върху която въздействат решенията за задържане на лица, и в сферата на събирането на доказателства). Мисълта ми е, че посочването на прокуратурата като съдебен орган в Директива 2014/41/ЕС, що се отнася до заповедите за разследване, не означава непременно, че същото трябва да важи и за Рамковото решение, що се отнася до европейските заповеди за арест“.

40. В този контекст поясних, че става въпрос за „нормативен акт[, който] дава силен аргумент в подкрепа на тезата за широко тълкуване на понятието „съдебен орган“ в посочените в член 82 ДФЕС области на съдебното сътрудничество (в това число ЕЗА), така че това понятие да обхваща и прокуратурата“[25].

41. Следователно прокуратурата може в определени случаи да участва в наказателни съдебни производства, било като осигурява изправянето на лицата пред съда при условията, които ще изложа по-нататък, било като предоставя на последния доказателствата, които биха могли да послужат като основа за постановяването на присъда. В първия случай тя използва властническите си правомощия, за да приема — само временно и за определен срок — мерки за ограничаване на свободата.

42. Това прокуратурата прави при спазване на принципа на законност и следейки за спазването[26] по-специално на правата на гражданите, които тя трябва надлежно да отчита при налагането на мерки, чието прилагане ограничава тези права.

43. Това, което е от значение в разглеждания случай, е дали *съдебният* характер на прокуратурата — безспорен в областта на събиране на доказателства (или в други сфери на наказателноправното сътрудничество) — е налице и при издаването на ЕЗА, т.е. в контекста на член 6, параграф 1 от Рамковото решение.

44. Според мен, отговорът трябва да бъде отрицателен.

20 Директива на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 година относно Европейска заповед за разследване по наказателноправни въпроси (ОВ L 130, 2014 г., стр. 1). На нея се позовават австрийското и полското правителство в становищата си по дело C-508/18 (съответно т. 35 и т. 17).

21 В член 1 от Директива 2014/41 европейската заповед за разследване е определена като „[…] съдебно решение, което е било издадено или потвърдено от съдебен орган на държава членка („издаващата държава“), за извършване на едно или няколко конкретно(и) процесуално-следствено(и) действие(я) в друга държава членка („изпълняващата държава“) с оглед получаване на доказателства в съответствие с настоящата директива“. Съгласно член 2, буква в), подточка i) от тази директива, „[з]а целите на настоящата […] се прилагат следните определения: […] „издаващ орган“ […] съдия, съд, съдия-следовател или *прокурор, компетентен по разглеждания случай*“. Курсивът е мой.

22 Директива на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2016 година относно процесуалните гаранции за децата, които са заподозрени или обвиняеми в рамките на наказателното производство (ОВ L 132, 2016 г., стр. 1).

23 Посоченото съображение гласи: „[з]адържането на детето под стража следва да подлежи на периодичен съдебен контрол, който може да се упражни и от един съдия. Следва да е възможно този периодичен контрол да се упражнява служебно от съда, по искане на детето, на адвоката на детето или на *съдебен орган, различен от съда, и по-специално от прокурор*“. Курсивът е мой.

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

25 Пак там.

26 Например писменото становище на унгарското правителство (т. 26).

45. Вярно е, че в решението си от 10 ноември 2016 г., Özçelik [27], Съдът постановява, че национална заповед за задържане, издадена от прокуратурата, съставлява „съдебен акт“ по смисъла на член 8, параграф 1, буква в) от Рамковото решение, при условие че се касае за акт, приет от субект, който може да бъде определен като „съдебен орган“ [28].

46. Също така е вярно, че това становище се основава на необходимостта да се гарантира съгласуваност между посочената разпоредба и член 6, параграф 1 от самото Рамково решение. Що се отнася до последното, Съдът припомня, като цитира решение Poltorak, че „понятието „съдебен орган“ трябва да се разбира като обозначаващо органите, участващи в наказателното правораздаване в държавите членки, с изключение на полицейските служби“ [29].

47. В решение Poltorak на практика се извършва отрицателно очертаване на понятието „съдебен орган“ [30] по смисъла на член 6, параграф 1 от Рамковото решение, което да бъде приложено към тълкуването на член 8, параграф 1, буква в) от същото Рамково решение.

48. Считам обаче, че за положителното очертаване на съдържанието на това понятие в решение Özçelik не е можело да се търси помощ от решение Poltorak. В това отношение в решение Özçelik се достига самостоятелно до извода, че доколкото „прокуратурата е орган, на който е възложено да участва в наказателното правораздаване в държава членка […], актът на такъв орган трябва да се смята за „съдебен акт“ по смисъла на член 8, параграф 1, буква в) от Рамковото решение“ [31].

49. Въпреки това според мен, извън хипотезата на изключване на действията на полицията [32], това, което е валидно за член 8, параграф 1, буква в), не се прилага задължително по отношение на член 6, параграф 1 от същото Рамково решение [33].

50. Искам да кажа, че възприетото без затруднения становище, че като участник в правораздаването прокуратурата може да бъде определена като орган, който постановява „съдебен акт“ с характеристиките на национална заповед за задържане по смисъла на член 8, параграф 1, буква в) от Рамковото решение, не е задължително да бъде валидно за целите на член 6, параграф 1 от същото решение. По скоро обратното, не трябва да бъде.

51. С други думи, така както считам, че прокуратурата може да издава национална заповед за задържане, каквото становище защитавам в заключението по дело Özçelik, сега считам също, че тя не може да издава ЕЗА. Макар на пръв поглед да изглежда, че това противоречи на застъпеното по посоченото дело [34], ще се опитам да обясня защо това не е така.

27 Дело C-453/16 PPU (EU:C:2016:860) (наричано по-нататък „решение Özçelik“).

28 Съдът приема — както посочвам в заключението си по дело Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:782, т. 34) — че „е налице тясна връзка между съдебното естество на съответния акт и съдебното качество на органа, който го издава“.

29 Решение Özçelik, т. 32.

30 Решение Poltorak, т. 38.

31 Решение Özçelik, т. 34.

32 Както и тази на „органи на изпълнителната власт като министерствата“, както се посочва в решение Kovalkovas, т. 35.

33 Такова е обаче становището на германското правителство, което в точка 76 от писменото си становище по дело C-508/18 възприема тълкуването, че в решение Özçelik изрично се посочва, че прокуратурата е съдебен орган по смисъла на (цялото) Рамково решение. В същия смисъл е и твърдението на нидерландското правителство в точка 14 от писменото му становище по дело C-508/18. Като крайно критичен спрямо тази възможност вж. *Rodríguez-Piñero u Bravo-Ferrer*, M. Resolución judicial y autoridad judicial en la orden de detención europea. — Diario La Ley, n.º 8876, 2016.

34 Някои от участниците в настоящото преюдициално производство са възприели заключението ми по дело Özçelik по начин, който не съответства на действителното му съдържание.

B. Правораздавателната роля в производствата по Рамковото решение

52. По дело Özçelik трябваше да се установи дали акт на унгарската прокуратура, с който се потвърждава заповед за задържане, издадена от полицията, може да се приеме за „съдебен акт“ по смисъла на член 8, параграф 1, буква в) от Рамковото решение.

53. Ако Съдът дава положителен отговор на този въпрос, това е така, защото в случая „прокурорското потвърждение на националната заповед за задържане[, издадена от полицията,] дава сигурност на изпълняващия съдебен орган, че [ЕЗА] се основава на акт, издаван под съдебен контрол“ [35].

54. Според мен „съдебният контрол“, който прокуратурата може да осъществи спрямо заповед за задържане, издадена от полицията, не надхвърля преценката изпълнени ли са предвидените в закона условия за задържането на дадено лице, без изрично съдебно разпореждане. По принцип във всички държави членки задържането или арестът, разпоредени от прокуратурата, продължават само ограничен период от време, преди задържаното лице да бъде освободено или изправено пред съда [36]. С други думи, считам, че прокуратурата не би могла да потвърди полицейско задържане, условията и действието на което излизат извън тези на задържанията, които самата тя може да разпореди.

55. Като гарант на законността и съответно на правата на гражданите прокуратурата се намира по този начин в положение да гарантира, че лицето, издирвано с цел наказателно преследване, „вече е могло да се ползва в първия етап на процедурата от процесуалните гаранции и основните права, чиято защита трябва да се осигури от съдебния орган на издаващата държава членка съгласно приложимото национално право по-конкретно с цел приемането на национална заповед за задържане“ [37].

56. Към тази първа или начална гаранция обаче трябва да се прибави втората, свързана с издаването на ЕЗА. Съгласно постановеното в решение Bob-Dogi, „към съдебната защита, предвидена на първото равнище, при приемането на националното съдебно решение, каквато е националната заповед за задържане, се добавя тази, която трябва да се осигури на второто равнище, при издаването на [ЕЗА], до което евентуално може да се стигне в кратък срок след приемането на посоченото национално съдебно решение“ [38].

57. При защитата, която трябва да се осигури на това второ равнище — издаването на ЕЗА — обаче трябва да се вземе предвид един ключов елемент, който отсъства при първия етап на процедурата: възможността за задържане за много по-продължителен период в изпълняващата държава членка. Както по-нататък ще обясня, това е релевантно обстоятелство, което според мен само по себе си предполага издаването на ЕЗА да бъде запазено за съдиите или съдилищата, като се изключи прокуратурата.

58. Съгласно Рамковото решение лицето, срещу което е издадена ЕЗА, може да бъде задържано в изпълняващата държава членка за срок, който в определени случаи продължава до сто и двадесет дни [39].

35 Решение Özçelik, т. 36.

36 Условията, които посочих в заключението по дело Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:783, т. 56), като цяло са приложими за всички държави членки.

37 Решение от 1 юни 2016 г., Bob-Dogi (C-241/15, EU:C:2016:385, т. 55).

38 Пак там, т. 56.

39 Ако засегнатото лице възрази срещу предаването, задържането на лицето може да продължи до 60 дни след въпросното задържане (член 17, параграф 3 от Рамковото решение), който срок може да бъде удължен с още тридесет дни (член 17, параграф 4 от Рамковото решение). Към този срок следва да се прибави и десетдневния срок за предаването след окончателното решение за изпълнение на ЕЗА (член 23, параграф 2 от Рамковото решение), който може да бъде продължен с още двадесет дни (член 23, параграфи 3 и 4 от Рамковото решение).

59. Следователно става въпрос за срок, очевидно надхвърлящ срока, който обикновено предполагат задържанията, разпоредени от прокуратурата, които винаги са предмет на почти незабавното решение от страна на съдия или съд.

60. Повтарям, че според мен този въпрос не е маловажен. Minister for Justice and Equality (министърът на правосъдието и равенството) твърди [40], че без да се омаловажава значението на независимостта на всеки орган, който издава ЕЗА, в този случай изискванията към тази независимост не би трябвало да бъдат толкова стриктни, колкото при решение относно вината на засегнатото лице.

61. Не споделям тази теза. Считам, че възможността за толкова продължително задържане като това, до което може да доведе изпълнението на дадена ЕЗА, е достатъчна, за да се изисква от нейния издател такава висока степен на независимост, каквато е гарантираната единствено на правораздавателните органи stricto sensu.

62. В случаите на национална заповед за задържане върху първоначално разпореденото от прокуратурата задържане трябва в кратък срок да бъде осъществен контрол и надзор от страна на съдия или съд. Последните освен това извършват пряка и непосредствена преценка на фактите и обстоятелствата, обосноваващи решението за задържане на лицето.

63. За разлика от това при ЕЗА съдебният орган на изпълняващата държава членка трябва, що се отнася до личното положение на издирваното лице, да се придържа към целта да осигури предаването. Безспорно решението относно временното освобождаване трябва да бъде прието в съответствие с националното право на изпълняващата държава членка [41], но що се отнася до съвкупността от мотивите, на които се основава националната заповед за задържане, изпълняващият съдебен орган може единствено да се довери на мнението на този, който след нейното приемане и потвърждаване решава да издаде ЕЗА [42].

64. За да може ЕЗА да предостави на изпълняващия съдебен орган съответните гаранции, е необходимо нейният издател да бъде в състояние да удостовери перфектната законосъобразност на националната заповед за задържане, на основание на която е издадена; по-конкретно че същата е издадена при необходимото спазване на процесуалните гаранции и основните права. Това е в правомощията единствено на правораздавателните органи.

65. Действително на първото равнище на защита — при издаване на националната заповед за задържане — прокуратурата може да предостави такива гаранции, но само временно и докато решението ѝ не бъде потвърдено от съдия или съд — единственият орган, който може да предоставя ефективна съдебна защита по член 47 от Хартата.

66. Ефективната съдебна защита е по същество защитата от страна на органа, осъществяващ правораздаване. Или органът, който при неотменимото прилагане на правото във всеки отделен случай, гарантира, че законовото производство по приемане на решение, което води до окончателното прилагане на законите (ius dicere), е проведено по предвидения в последните начин.

40 Точка 30 от писменото му становище по дело C-508/18. Други страни защитават същото становище в хода на съдебното заседание.

41 Член 12 от Рамковото решение. Съгласно постановеното в решение на Съда от 12 февруари 2019 г., TC (C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, т. 46), „макар член 12 от Рамково[то] решение […] да допуска при определени условия възможност за временно освобождаване на задържаното въз основа на [ЕЗА] лице, нито тази, нито друга разпоредба от посоченото рамково решение предвижда, че след изтичането на сроковете по член 17 от Рамковото решение изпълняващият съдебен орган е длъжен да постанови такова временно освобождаване, нито пък, на още по-голямо основание, че е длъжен да постанови същинско освобождаване на лицето“, тъй като в противен случай, „би могло да [се] ограничи ефективността на въведената с това рамково решение система за предаване и съответно да [се] възпрепятства осъществяването на целите на това решение“ (пак там, т. 47).

42 В случая става въпрос за *доверието* (съображение 10 от Рамковото решение), което стои в основата на принципа на *взаимно признаване* — „крайъгълен камък“ на съдебното сътрудничество (съображение 6 от Рамковото решение).

67. В правовите държави тази дейност е присъща на съдиите или съдилищата, но не и на други органи, включително на такива, които участват в правораздаването, какъвто е прокуратурата. За разлика от съда тези органи не се подчиняват единствено на закона и не са независими в същата степен, както съдиите [43], като освен това винаги зависят от последната дума на съответната юрисдикция [44].

68. Доколкото националната заповед за задържане се изпълнява в самата държава членка, действието на прокуратурата може да бъде подложено на последващ контрол от съдия или съд, пред който е изправено задържаното лице, ако същото не е било освободено преди това. В случай че националната заповед за задържане не може да бъде изпълнена, тъй като издирваното лице се намира в друга държава членка, поради което е необходима ЕЗА, съдебният контрол върху законосъобразността на националната заповед за задържане се осъществява към момента, в който се взема решение за необходимостта от ЕЗА. И в двата случая правораздавателната гаранция, установена в член 47 от Хартата, ще бъде изцяло предоставена.

69. Обратно, ако прокуратурата можеше да издава ЕЗА, второто равнище на закрила на процедурата по Рамковото споразумение щеше да бъде предоставено при условията на неотложност и неокончателност, присъщи на гаранциите, предоставяни от прокуратурата.

70. Освен това би било възможно решение, което може да доведе до продължително задържане на издирваното лице в изпълняващата държава членка, каквото представлява ЕЗА, да бъде прието от орган, който в издаващата държава членка не може да постанови същото това задържане, освен за съвсем кратък период от време и при условията на незабавен съдебен контрол.

71. Към горното следва да се добави, че само съдия или съд може да преценява правилно пропорционалния характер на издаването на ЕЗА [45].

72. Действително, както се посочи при изслушване на устните състезания, съществува възможността издаването на ЕЗА от прокуратура да бъде предмет на обжалване пред съд на самата издаваща държава членка. Въпреки това тази възможност може да доведе до последици, които според мен я правят нежелателна.

73. На първо място, поради затрудненията, до които същата би могла да доведе за издирваното лице при упражняване на правото на защита. От друга страна, тъй като в резултат на отсъствието му това лице най-вероятно ще узнае за издаването на ЕЗА, когато бъде задържано в изпълняващата държава членка. Освен това, тъй като засегнатото лице ще трябва да упражнява правото си на защита без гаранцията за непосредственост.

74. На второ място, тъй като тази възможност за преглед би довела до допълнително забавяне на процедурата по предаване с последващото засягане на свободата на издирваното лице, в случай че ЕЗА е придвижена и за целите на изпълнението ѝ е издадена заповед за предварително задържане.

43 Не са независими в смисъла, в който може да бъде само съдебната власт. Върху този въпрос се спирам в заключението си по дело C-509/18, което представям на същата дата. Вж. също точка 73 и сл. от настоящото заключение.

44 В този смисъл, *De Otto*, I. Estudios sobre el Poder Judicial. Obras completas, Universidad de Oviedo y CEPC, Madrid, 2010, и *Requejo Pagés*, J. L. Jurisdicción e independencia judicial. CEPC, Madrid, 1989.

45 Както в заключението си по дело Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:782, бележка под линия 21), препращам към заключението на генералния адвокат Bot относно пропорционалността в контекста на ЕЗА, представено по дело Aranyosi и Căldăraru (C-404/15 и C-659/15 PPU, EU:2016:140, т. 137 и сл., по-специално що се отнася до издаващия съдебен орган — т. 145—155).

75. Всички тези затруднения може да се избегнат съвсем лесно, ако вместо правото единствено да проверяват ЕЗА, издадени от прокуратурата, на съдилищата на издаващата държава членка се предостави прякото правомощие да я издават в съответствие с целта, която стои в основата на Рамковото решение.

76. Запитващите юрисдикции изхождат от обстоятелството, че германската прокуратура не може да издава национални заповеди за задържане [46]. Германското правителство изрично потвърди този факт в хода на съдебното заседание, подчертавайки че това правомощие е запазено за съдилищата. Така, ако в Германия прокуратурата не може да издава национална заповед за задържане, нито да изпълнява съдебни функции, не виждам как би могла да приеме решение, в резултат на което в изпълняващата държава членка може да се стигне до продължително задържане на издирваното лице, какъвто е случаят с ЕЗА. Би било парадоксално тази прокуратура да не може да извършва по-малкото (да издаде национална заповед за задържане за кратък период от време), а да може по-голямото (да издаде ЕЗА, която може да доведе до задържане за много по-продължителен срок).

77. Обратно, ако — както в други държави членки — германската прокуратура имаше право да разпореди задържането на лица при изключителни обстоятелства и с известни ограничения, игнорирането на тези ограничения при издаването на ЕЗА би означавало прокуратурата да може да извърши в изпълняващата държава членка повече, отколкото ѝ е позволено в издаващата.

78. Освен това, както имах възможността да посоча в заключение Özçelik [47] и ще трябва да припомня в това по дело C-509/18 [48], подготвителните документи по член 6, параграф 1 от Рамковото решение изглежда сочат, че законодателят е предпочел прокуратурата да бъде изключена като съдебен орган по смисъла на посочената разпоредба. Макар да признавам последователността в доводите на тези, които твърдят обратното (премахването на прокуратурата от първоначалната редакция на разпоредбата означавало разширяване на обхвата на понятието „съдебен орган“), считам за по-логично това изключване да се тълкува като ограничение в този смисъл.

Г. Гаранцията за независимост

79. Германското правителство твърди, че според Съда определящият критерий е не толкова пълната независимост на прокуратурата, колкото нейното причисляване към съдебната власт [49]. Според него независимостта на прокуратурата не трябва да се бърка с правосъдната независимост, тъй като, за разлика от дейността на съда, тази на прокуратурата не изисква пълно отделяне от дейността на изпълнителната власт, така че надзорът или разпорежданията да бъдат забранени [50].

80. Не споделям това становище.

46 Така се твърди в точка 4.3 от акта за преюдициално запитване на Supreme Court (Върховен съд), където се цитират членове 150 и 151 от GVG.

47 Дело C-453/16 PPU (EU:C:2016:783, т. 39—42).

48 Minister for Justice and Equality и P.F. (C-509/18).

49 Точка 95 от писменото му становище по дело C-508/18.

50 Пак там, точка 97.

81. Така както „е налице тясна връзка между съдебното естество на съответния акт и качеството на органа, който го издава — което посочвам в заключението по дело Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:782, т. 34) — съществува и тясна връзка между независимостта на даден орган и *качеството* на неговите решения. Или *съдебното качество* на даден орган зависи от характера и обхвата на неговата независимост.

82. Считам, че изискуемото равнище на независимост зависи от дейността, за която същата се търси. Независимостта, която се изисква от органа, издаващ национална заповед за задържане, може да не бъде толкова строга като тази на съдебните органи именно защото тази национална заповед за задържане във всички случаи подлежи на окончателен и непосредствен съдебен контрол.

83. Издаването на ЕЗА предполага започването на процедура, която, както повторих, може да доведе до много сериозна намеса в свободата на засегнатото лице. Съдебният контрол върху ЕЗА, който следва да се осъществи в изпълняващата държава членка, не може да достигне степента на непосредственост, изчерпателност и задълбоченост на контрола от страна на издаващия съд по отношение на националната заповед за задържане, която стои в основата на тази ЕЗА.

84. Следователно независимостта на този, който издава ЕЗА, трябва да бъде пълна. Подобна независимост е възможна единствено при съдебен орган в тесен смисъл [51]. Тя трябва да бъде такава, тъй като изпълняващият съдебен орган може да приеме само ЕЗА, която предлага всичките гаранции на съдебно решение. С други думи, на решение, постановено от правораздавателен орган, който като такъв се ползва от характерната и изключителна независимост на съдебната власт.

85. В решение от 25 юли 2018 г., Minister for Justice and Equality (Недостатъци на съдебната система), Съдът е особено категоричен, когато постановява, че „не само решението относно изпълнението на европейската заповед за арест, но и решението относно издаването ѝ трябва да се взема от съдебен орган, който отговаря на изискванията, присъщи на ефективната съдебна защита, сред които е гаранцията за независимост“ [52].

86. В същото решение се съдържат категорични изводи относно независимостта на органите, които участват при издаването и приемането на ЕЗА:

– „Високата степен на доверие между държавите членки, на която почива механизмът на [ЕЗА], се основава на предположението, че наказателните юрисдикции на другите държави членки […], отговарят на изискванията за ефективна съдебна защита, сред които са по-конкретно независимостта и безпристрастността на посочените юрисдикции“ [53],

51 Независимостта на съдебната власт, както и на самото правораздаване, служи изключително на целостта на правния ред. От своя страна независимостта, която се придава на други органи, трябва да се съвмести с гарантирането на специфични интереси, каквито може да бъдат защитата на законността или обективността в административната дейност. Това са специфични интереси, които могат да се преследват единствено легитимно, подчинявайки се на правния ред, но които нямат за собствен и изключителен предмет защитата на последния. Ако за тези специфични интереси правният ред е средство за тяхното постигане, за интереса, на който служат съдилищата, правният ред е единствената релевантна цел и следователно неговото опазване налага независимост, която не допуска нито изключения, нито нюанси.

52 Решение Minister for Justice and Equality (Недостатъци на съдебната система) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, т. 56).

53 Пак там, т. 58.

– „Запазването на независимостта на посочените органи обаче е от първостепенно значение, за да се гарантира тази защита, видно от член 47, втора алинея от Хартата, съгласно който достъпът до „независим“ съд е едно от изискванията, свързани с основното право на ефективни правни средства за защита (решение от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, т. 41)“ [54].

87. Тази независимост на националния орган, издаващ ЕЗА, предполага, че „съответният орган упражнява функциите си напълно самостоятелно, *без да е йерархично обвързан или да е подчинен на когото и било и без да получава нареждания или инструкции от какъвто и да било вид*, като по този начин е защитен от външна намеса или натиск, които могат да накърнят независимостта на членовете му при вземането на решение и да повлияят на техните решения“ [55].

88. Тези твърдения — колкото категорични, толкова и значими в случаите, при които съдебната независимост би могла да бъде застрашена — не могат да бъдат подминати, когато става въпрос за съдебни решения, засягащи свободата на гражданите. След тази скорошна практика на Съда относно съдебната независимост би било парадоксално *изискването да бъде занижено*, като се приеме за независим съдебен орган такъв, който може да е задължен да изпълнява инструкции на други власти.

89. Според Комисията [56] изискването органът, който издава ЕЗА, да не бъде подчинен на нареждания или инструкции, не произтича толкова от необходимостта това да бъде орган, на който е предоставена съдебна независимост (която според нея не е част от понятието „съдебен орган“ в Рамковото решение), колкото от волята на законодателя на Рамковото решение за деполитизиране на процедурата за ЕЗА спрямо тази на класическата екстрадиция.

90. Всъщност Рамковото решение има за цел да замести традиционната система за екстрадиция — характеризираща се с възможността за съществен политически елемент — със система за предаване между съдебните органи, която прилага принципа на взаимно признаване и се основава на високо равнище на доверие между държавите членки [57].

91. Биномът съдебен орган/независимост може да бъде разделен единствено в тези фази от процедурата по издаване на ЕЗА, в които са достатъчни гаранциите, предоставяни от орган, който, без да е правораздавателен, може да бъде определен като „съдебен орган“ на основанията, изложени в точки 36—50 от настоящото заключение. В този случай безпристрастността и обективността, присъщи на прокуратурата, ще бъдат достатъчни.

92. Когато обаче става въпрос за приемането на мерки, които може да засегнат съществено свободата на лицата, процедурата по тяхното приемане може да бъде единствено с правораздавателен характер в тесен смисъл и следователно да бъде запазена за съдебната власт, т.е. за независима власт sensu stricto.

93. Или с други думи, „съдебен орган“ е равнозначен на „съдебна власт“ (id est независима власт), когато упражняването на властническите правомощия може да доведе до такова съществено засягане на индивидуалната свобода, каквото предполага процедурата по изпълнение на ЕЗА, зад която задължително стои съдебният орган, който я е издал. Понятието може да бъде разширено до степен да обхване други органи като прокуратурата, когато нейните действия подлежат на относително непосредствен съдебен контрол, както е при националните заповеди за задържане (но не и когато се издава ЕЗА).

54 Пак там, т. 53.

55 Пак там, т. 63. Курсивът е мой.

56 Точка 38 от писменото становище на Комисията по дело C-82/19 PPU.

57 Най-общо решение от 16 юли 2015 г., Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, т. 27).

94. За разлика от политическото естество на класическата екстрадиция съдебният характер на процедурата по Рамковото решение предполага изначално тя да бъде предоставена по принцип изключително на съдебната власт, което по дефиниция означава предоставянето ѝ на (абсолютно) независима власт [58]. Без да се засяга горното и винаги при условие че е налице съответният съдебен контрол, определени фази от процедурата може да бъдат предоставени на други органи. Такъв например ще бъде случаят с издаването на националните заповеди за задържане, които трябва да предхождат всяка ЕЗА.

95. Германското правителство открито признава, че макар и по изключение, прокуратурата може да получава насоки и разпореждания от изпълнителната власт [59]. Само възможността за това е достатъчна, за да се отхвърли твърдението, че същата се ползва със съдебната независимост, която изначално е несъвместима с какъвто и да било намек за насоки или инструкции, колкото и теоретични или редки да са те и независимо дали при тяхното издаване се следват формални процедури.

96. Както вече посочих, независимостта е несъвместима с каквато и да било „йерархичн[а] обвързан[ност] или […] подчинен[ие] на когото и било“. Носителите на съдебната власт са независими и пред по-горните съдебни инстанции, които впоследствие могат да извършват преглед и да отменят техните актове, но не могат да им налагат как да се произнасят.

97. Обратното, йерархическата структура на прокуратурата в Германия разкрива съществуването на такава подчиненост: съгласно член 147 от GVG Федералното министерство на правосъдието или неговите еквивалентни служби в отделните провинции осъществяват надзор и управление върху дейността на прокуратурата на съответните ѝ териториални равнища. От своя страна най-високопоставените служители на всяка прокуратура към върховните [областни] и районните съдилища, осъществяват надзор и управление върху дейността на служителите от по-ниските нива [60].

98. Както се установи в хода на съдебното заседание, налице са съществени различия между отделните провинции в резултат на институционалната политика, от която се ръководи прокуратурата. Наред с провинциите, в които инструкциите към прокуратурата може да бъдат само публични и в писмен вид, в други са допустими и устните инструкции. Не липсват и провинции, в които се предлага това правомощие да не бъде използвано при никакви обстоятелства.

58 В точка 73, бележка под линия 53 от заключението си по дело Generalstaatsanwaltschaft (Условия на задържане в Унгария) (C-220/18 PPU, EU:C:2018:547) посочих, че германската система за предаване изглежда е повлияна от „същото производство и същите принципи, които се прилагат за екстрадицията. Както вече бе отбелязано в доклад от 31 март 2009 г., предоставен от Съвета на държавите членки след четвъртия кръг от взаимни оценявания във връзка с практическото приложение на европейската заповед за арест, разпоредбите на [германската уредба] в тази област, включително след реформата от 2006 г., „не дават възможност да се разбере, че предаването въз основа на европейска заповед за арест не е само малко по-различен вариант на класическата екстрадиция, а нова форма на сътрудничество, основана на коренно различни принципи […]. При това положение експертите считат, че съществува опасност съдебните органи [в Германия] да прилагат законодателството и съдебната практика в областта на екстрадицията […]“. (ST 7058 2009 REV 2 от 30 април 2009 г., Evaluation report on the fourth round of mutual evaluations „The practical application of the European arrest warrant and corresponding surrender procedures between Member States“, report on Germany, стр. 35)“.

59 Тази теоретична възможност произтичала не само от действащата институционална връзка между Министерството на правосъдието и прокуратурата, но и по-специално от обстоятелството, че съгласно германското право в тази област прокуратурата действа по делегация на това министерство (или на неговите аналози в отделните провинции). Всъщност, както посочвам в точка 73, бележка под линия 52 от заключението си по дело Generalstaatsanwaltschaft (Условия на задържане в Унгария) (C-220/18 PPU, EU:C:2018:547), „[с]ъгласно известие на германското правителство до генералния секретариат на Съвета от 7 август 2006 г. (ST 12509 2006 INIT от 7 септември 2006 г.), „компетентните съдебни органи съгласно член 6 [от Рамковото решение] са Федералното министерство на правосъдието и министерствата на правосъдието на отделните провинции (Länder)“. Това се потвърждава в точка 2.7 от акта за преюдициално запитване.

60 В хода на съдебното заседание бе обсъдена възможността прокурор, който не се придържа към инструкциите, да бъде включително отстранен от случая или в бъдеще да бъде уволнен, с отрицателните последици за неговата кариера. По този въпрос в германските правосъдни среди съществуват известни разногласия.

99. Тези различия следва да се прибавят към различията, които се наблюдават между държавите членки, що се отнася до институционалната и функционална самостоятелност на прокуратурата. Независимо че по този въпрос се разпростирам в заключението си по дело C-509/18[61], различието в режимите би означавало изпълняващият съдебен орган да бъде задължен във всеки отделен случай, в зависимост от държавата членка, в която е издадена ЕЗА, да преценява с каква степен на независимост се ползва издаващата прокуратура. По-конкретно, той ще трябва да решава дали е възможно да ѝ бъдат давани инструкции от Министерство на правосъдието и дали тази възможност е използвана при ЕЗА, която разглежда. Неизбежната последица би била системното забавяне на процедурата за изпълнение на ЕЗА (с евентуалното отражение върху срока на задържане на съответното лице) и прибавянето на елемент, който противоречи на опростеността, която законодателят е искал да придаде на този механизъм за съдебно сътрудничество.

V. Заключение

100. На основание изложеното предлагам на Съда да отговори на Supreme Court (Върховен съд, Ирландия) и High Court (Висш съд, Ирландия) по следния начин:

„Член 6, параграф 1 от Рамково решение 2002/584/ПВР на Съвета от 13 юни 2002 година относно европейската заповед за арест и процедурите за предаване между държавите членки, изменено с Рамково решение 2009/299/ПВР на Съвета от 26 февруари 2009 г., трябва да се тълкува в смисъл, че понятието „издаващ съдебен орган“ не включва прокуратурата“.

61 Дело Minister for Justice and Equality и P.F. (C-509/18, т. 32—35).