Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
ELEANOR SHARPSTON
od 17. rujna 2019.[1]

Predmet C-489/19 PPU

NJ (Državno odvjetništvo u Beču)
Kazneni postupak
uz sudjelovanje:
Generalstaatsanwaltschaft Berlin

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Kammergericht Berlin (Visoki zemaljski sud u Berlinu, Njemačka))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Hitni prethodni postupak – Policijska i pravosudna suradnja u kaznenim stvarima – Europski uhidbeni nalog – Okvirna odluka 2002/584/PUP – Članak 6. stavak 1. – Pravosudno tijelo koje izdaje uhidbeni nalog – Neovisnost državnog odvjetništva spram izvršne vlasti – Kriteriji za ocjenu – Europski uhidbeni nalog koji izdaje državni odvjetnik i koji prije njegove provedbe ispituje redovni sud nakon sveobuhvatnog nadzora”

1. U presudi OG i PI[2], koju je donijelo veliko vijeće, Sud je presudio da pojam „pravosudno tijelo koje izdaje uhidbeni nalog” u smislu članka 6. stavka 1. Okvirne odluke 2002/584/PUP[3] treba tumačiti na način da ne obuhvaća državna odvjetništva države članice koja su, u okviru donošenja odluke o izdavanju europskog uhidbenog naloga, izložena riziku podređenosti nalozima ili pojedinačnim uputama izvršne vlasti. Svojim zahtjevom za prethodnu odluku Kammergericht Berlin (Visoki zemaljski sud u Berlinu, Njemačka), pred kojim se vodi postupak povodom zahtjeva za predaju koji potječe od austrijskih tijela, pita Sud o primjeni tog zahtjeva neovisnosti i o kriterijima za ocjenu na koje se treba osloniti u ovom slučaju glede europskog uhidbenog naloga koji je izdalo državno odvjetništvo i koji je prethodno sud odobrio[4].

1 Izvorni jezik: francuski.

2 Presuda od 27. svibnja 2019. (Državna odvjetništva u Lübecku i Zwickauu) (C-508/18 i C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, u daljnjem tekstu: presuda OG i PI)

3 Okvirna odluka Vijeća od 13. lipnja 2002. o Europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica (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.), kako je izmijenjena Okvirnom odlukom Vijeća 2009/299/PUP od 26. veljače 2009. (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).

4 Valja ukazati na tri zahtjeva za prethodnu odluku (C-625/199 PPU, C-626/19 PPU i C-627/199 PPU) koja je 22. kolovoza 2019. podnio isti sud (Sud u Amsterdamu, Nizozemska) i koja se odnose na istu pravnu problematiku.

Pravni okvir

Pravo Unije

Okvirna odluka 2002/584

2. U uvodnim izjavama Okvirne odluke 2002/584 zakonodavac Unije iznosi sljedeće tvrdnje:

„(5) Cilj koji si je postavila Unija, da postane područje slobode, sigurnosti i pravde, vodi prema ukidanju izručenja između država članica i njegovu zamjenjivanju sustavom predaje osoba između pravosudnih tijela. Nadalje, uvođenje novog pojednostavljenog sustava predaje osuđenih ili osumnjičenih osoba u svrhe izvršenja kaznenih presuda ili kaznenog progona omogućuje ukidanje zamršenosti i opasnosti od kašnjenja koji postoje kod sadašnjih postupaka izručivanja. Tradicionalni odnosi suradnje koji su do sada prevladavali između država članica trebali bi biti zamijenjeni sustavom slobodnog protoka sudskih odluka u kaznenim stvarima, kako prije, tako i poslije donošenja pravomoćnih odluka, u području slobode, sigurnosti i pravde.

(6) Europski uhidbeni nalog, predviđen ovom Okvirnom odlukom, prva je konkretna mjera u području kaznenog prava kojom se primjenjuje načelo uzajamnog priznavanja, koje Europsko vijeće smatra , kamenom temeljcem' pravosudne suradnje.

[…]

(8) Odluke o izvršavanju europskog uhidbenog naloga moraju biti podložne dostatnom nadzoru, a to znači da će pravosudno tijelo države članice u kojoj je tražena osoba uhićena morati donijeti odluku o njezinoj predaji.

[…]

(10) Mehanizam europskog uhidbenog naloga temelji se na visokoj razini povjerenja između država članica. Njegova primjena može biti suspendirana samo u slučaju da neka država članica ozbiljno i neprekidno krši načela iz članka 6. stavka 1. Ugovora o Europskoj uniji. Kršenje utvrđuje Vijeće u skladu s odredbama članka 7. stavka 1. spomenutog Ugovora, s posljedicama predviđenima u članku 7. stavku 2. Ugovora.

[…]

(12) „Ova Okvirna odluka poštuje temeljna prava i načela priznata u članku 6. Ugovora o Europskoj uniji, koja se odražavaju i u [Povelji], a posebno u njezinu poglavlju VI. […]"

3. Člankom 1. te okvirne odluke, naslovljenim „Definicija europskog uhidbenog naloga i obveza njegova izvršenja", predviđeno je:

„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]."

4. U članku 2. stavku 1. navedene okvirne odluke određeno je:

„Europski uhidbeni nalog može biti izdan u slučajevima počinjenja djela za koja je, u skladu s pravom države članice koja ga izdaje, propisana najviša kazna zatvora ili oduzimanje slobode od najmanje 12 mjeseci ili za koja je izrečena kazna zatvora ili je izdan nalog za oduzimanje slobode od najmanje četiri mjeseca."

5. Prema članku 2. stavku 2., ako su kažnjiva u skladu s pravom države članice koja izdaje uhidbeni nalog, propisanom najvišom kaznom zatvora ili oduzimanjem slobode od najmanje tri godine i ako su utvrđena pravom države članice koja izdaje uhidbeni nalog, kaznena djela navedena u toj odredbi predstavljaju razlog za predaju osobe na temelju europskog uhidbenog naloga bez provjere dvostruke kažnjivosti djela. To je slučaj s organiziranom ili oružanom pljačkom [5].

6. Člancima 3., 4. i 4.a Okvirne odluke utvrđeni su razlozi za obvezno i moguće neizvršenje europskog uhidbenog naloga.

7. Člankom 6. Okvirne odluke 2002/584, naslovljenim „Utvrđivanje nadležnih pravosudnih tijela", predviđeno je:

„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.

2. Pravosudno tijelo izvršenja jest pravosudno tijelo države članice izvršenja nadležno za izvršenje europskog uhidbenog naloga u skladu s pravom te države.

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

8. Člankom 8. uređen je sadržaj i oblik europskog uhidbenog naloga.

9. Članak 11., koji se odnosi na prava tražene osobe, određuje da „ako je tražena osoba uhićena, nadležno pravosudno tijelo izvršenja, u skladu s nacionalnim pravom, tu osobu obavještava o europskom uhidbenom nalogu i o njegovu sadržaju te o mogućnosti njezina pristanka na predaju pravosudnom tijelu koje je izdalo europski uhidbeni nalog".

10. Članak 14. određuje da „ako uhićena osoba ne pristaje na predaju, u skladu s odredbama članka 13., ona ima pravo na saslušanje pred pravosudnim tijelom izvršenja, u skladu s pravom države članice izvršenja".

Austrijsko pravo

11. Članak 2. stavak 1. Staatsanwaltschaftsgesetza (Zakon o državnom odvjetništvu, u daljnjem tekstu: StAG) određuje:

„U sjedištu svakog Landesgerichta (zemaljski sud) koji odlučuje o kaznenim predmetima postoji državno odvjetništvo, u sjedištu svakog Oberlandesgerichta (viši zemaljski sud) više državno odvjetništvo, a na Oberster Gerichtshofu (Vrhovni sud) glavni državni odvjetnik. Državna odvjetništva izravno su podređena višim državnim odvjetništvima i vezana njihovim uputama, a ona i glavni državni odvjetnik podređeni su saveznom ministru pravosuđa i vezani su njegovim uputama."

5 Vidjeti članak 2. stavak 2. osamnaestu alineju.

12. U članku 29. Gesetz über die Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Zakon o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama Europske unije, u daljnjem tekstu: EU-JZG) utvrđena je obveza sudskog odobravanja europskog uhidbenog naloga (do kojeg je došlo u ovom slučaju). Člankom 29. stavkom 1. prvom rečenicom EU-JZG-a određeno je sljedeće:

„Državno odvjetništvo nalaže uhićenje putem europskog uhidbenog naloga koji odobrava sud te izdaje upozorenje o traženoj osobi u Schengenskom informacijskom sustavu u skladu s člankom 95. Schengener Durchführungsübereinkomm [Konvencija o provedbi Schengenskog sporazuma] preko nadležnih sigurnosnih tijela ako postoji razlog za pokretanje postupka pronalaženja osobe radi uhićenja u barem jednoj državi članici."

13. U okviru tog sudskog nadzora kriteriji zakonitosti i proporcionalnosti poštovat će se u skladu s člankom 5. stavcima 1. i 2. Strafprozessordnunga (Zakon o kaznenom postupku, u daljnjem tekstu: StPO):

„1. Kriminalistička policija, državno odvjetništvo i sud pri izvršavanju ovlasti i pri prikupljanju dokaza smiju zadirati u prava osoba samo u mjeri koja je zakonom izričito predviđena i koja je potrebna za izvršavanje njihovih zadaća. Svako ograničavanje prava koje proizlazi iz toga mora biti proporcionalno težini kaznenog djela, stupnju sumnje i učinku koji se želi postići.

2. Među više prikladnih istražnih radnji i prisilnih mjera kriminalistička policija, državno odvjetništvo i sud moraju poduzeti one koje najmanje ograničavaju prava osoba na koje se odnose. Zakonske ovlasti se u svakoj fazi postupka izvršavaju na način da se izbjegava nepotrebno uznemiravanje, poštuje dostojanstvo osoba na koje se odnose te čuva njihova prava i zaštićene interese."

14. Protiv sudskog odobrenja dopuštena je žalba, u skladu s člankom 87. stavkom 1. StPO-a [6].

15. Postupak za davanje sudskog odobrenja uređen je člankom 105. StPO-a:

„1. Sud odlučuje o zahtjevima za određivanje i produljenje istražnog zatvora kao i o zahtjevima za odobrenje određenih drugih sredstava prisile. Za provedbu mjere koju je odobrio (članak 101. stavak 3.) sud utvrđuje rok nakon čijeg isteka u slučaju da mjera nije izvršena odobrenje prestaje biti na snazi. U slučaju izdavanja upozorenja za uhićenje u skladu s člankom 169. u rok se ne uračunava razdoblje u kojem je upozorenje na snazi, ali državno odvjetništvo mora najmanje jednom godišnje ispitati postoje li još pretpostavke za uhićenje.

2. Ako su iz pravnih ili praktičnih razloga dodatne radnje nužne za odlučivanje o zahtjevu iz stavka 1., sud nalaže kriminalističkoj policiji da ih provede ili ih on poduzima po službenoj dužnosti. On također može zahtijevati od državnog odvjetništva i kriminalističke policije da konkretno navedu činjenična pitanja iz spisa i podnesu izvješće o izvršenju odobrene mjere i dodatnih radnji. Nakon određivanja istražnog zatvora sud može naložiti da mu se naknadno dostave i kopije dokumenata iz spisa koji se navode u članku 52. stavku 2. točkama 2. i 3."

Glavni postupak i prethodno pitanje

16. Na temelju europskog uhidbenog naloga, koji je izdan u ovom slučaju, austrijska su tijela zatražila uhićenje osobe NJ i njezinu predaju radi provedbe kaznenog progona iz razloga što je zainteresirana osoba počinila sljedeća djela u Beču, u Austriji.

6 Vidjeti točku 93. ovog mišljenja.

17. Dana 9. kolovoza 2018. osoba NJ navodno je zajedno sa supočiniteljem provalila u putnički autobus trgovačkog društva SQ Equipment Leasing Polska te je iz njega otuđila kameru s torbom, dvije naprtnjače, novčanik i 1000 kineskih juana (CYN) (oko 128 eura) u gotovini. Pritom je osoba NJ zadržala i kreditnu karticu koja pripada žrtvi kaznenog djela. Dana 10. kolovoza 2018. osoba NJ navodno je zajedno sa supočiniteljem provalila u vozilo trgovačkog društva W. E. Blaschitz kako bi otuđila imovinu, ali je pobjegla praznih ruku nakon što ju je iznenadila treća osoba, kojoj je nožem priprijetila da je ne slijedi. Dana 17. kolovoza 2018. osoba NJ je sa supočiniteljem otuđila ručnu torbu koja je sadržavala novčanik, prijenosni telefon i par naočala ukupne vrijednosti 950 eura, kao i 50 eura gotovine; osoba NJ uzela je navedenu torbu dok je njezin supočinitelj odvraćao pažnju supruga žrtve kaznenog djela. Dana 18. kolovoza 2018. osoba NJ je sa supočiniteljem provalila u vozilo treće osobe razbivši bočni prozor kako bi otuđila imovinu, ali tamo nije ništa našla (u daljnjem tekstu: navodna kaznena djela).

18. Od 14. svibnja 2019. osobi NJ određena je mjera istražnog zatvora zbog krađe u okviru postupka koji je pokrenulo državno odvjetništvo u Berlinu (Njemačka). Europski uhidbeni nalog, koji je 16. svibnja 2019. izdalo državno odvjetništvo u Beču i koji je sudski odobren rješenjem Landesgerichta Wien (Zemaljski sud u Beču, Austrija) od 20. svibnja 2019., potvrđuje da je pod istim brojem predmeta osoba NJ predmet nacionalnog uhidbenog naloga koji je 14. svibnja 2019. izdalo državno odvjetništvo u Beču i koji je isti zemaljski sud odobrio 16. svibnja 2019. zbog navodnih kaznena djela.

19. Dana 24. svibnja 2019. osoba NJ izrazila je svoje neslaganje s pojednostavljenom predajom [7]. Rješenjem od 29. svibnja 2019. sud koji je uputio zahtjev odlučio je samo o mjeri istražnog zatvora protiv osobe NJ (zbog dvojbi u pogledu pravosudnog tijela koje izdaje europski uhidbeni nalog) istaknuvši da je zainteresirana osoba već bila zadržana.

20. Prema izjavi [8], koju je dala nakon presude OG i PI [9], austrijska vlada smatra da navedena presuda nema utjecaja za Austriju jer postupak ustanovljen u austrijskom pravu [10] odgovara, prema njezinu stajalištu, zahtjevima koji su izneseni u toj presudi. Međutim, sud koji je uputio zahtjev ne slaže se s tom analizom jer su, prema njegovu stajalištu, pretpostavke utvrđene u točkama 74. i 75. presude OG i PI kumulativne (a ne alternativne kao što se činilo da austrijska vlada tvrdi u navedenoj presudi) [11].

21. Slijedom toga, sud koji je uputio zahtjev odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Sprječava li državno odvjetništvo njegova vezanost uputama da valjano izda europski uhidbeni nalog i u slučaju kada ta odluka podliježe sveobuhvatnom sudskom ispitivanju prije izvršenja europskog uhidbenog naloga?”

22. Austrijska i njemačka vlada kao i Europska komisija podnijele su pisana očitovanja. Prethodno navedene stranke i španjolska vlada usmeno su se očitovale na raspravi održanoj 3. rujna 2019.

Primjena hitnog prethodnog postupka

23. Sud koji je uputio zahtjev zatražio je da se o ovom zahtjevu za prethodnu odluku odluči u hitnom postupku predviđenom u članku 107. Poslovnika Suda.

7 Vidjeti točke 9. i 10. ovog mišljenja.

8 U svojem rješenju kojim se upućuje prethodno pitanje nacionalni sud upućuje (u točki 22.) na izjavu koju je dala austrijska vlada. Čini mi se da se vjerojatno radi o izjavi iz dokumenta Vijeća od 12. lipnja 2019. naslovljenog „Judgments of the CJEU of 27 May 2019 in joined cases C-508/18 and C-82/19 PPU and in case C-509/18 – public prosecutors offices acting as judicial authorities – Exchange of views on the follow-up – Paper by the Presidency”, dokument br. ST 9974 2019, str. 13.

9 Kako je prethodno definirana (vidjeti bilješku na str. 2.).

10 Vidjeti točke 11. do 15. ovog mišljenja.

11 Vidjeti točke 76. do 81. danog mišljenja.

24. U prilog tom zahtjevu sud koji je uputio zahtjev istaknuo je da je zainteresirana osoba trenutačno lišena slobode po dvije osnove. Naime, s jedne strane, njoj je određen istražni zatvor u okviru kaznenog postupka koji je protiv nje pokrenut u Njemačkoj (u daljnjem tekstu: prvi istražni zatvor) zbog djela koja se ne tiču glavnog postupka. S obzirom da traje najdulje šest mjeseci, taj bi se prvi istražni zatvor mogao okončati svakog trenutka. S druge strane, iako je izrazio dvojbe o pravosudnom tijelu koje izdaje uhidbeni nalog i o valjanosti europskog uhidbenog naloga izdanog u ovom slučaju, sud koji je uputio zahtjev odredio je drugu mjeru istražnog zatvora radi moguće predaje zainteresirane osobe austrijskim tijelima (u daljnjem tekstu: drugi istražni zatvor). Ta druga mjera počela bi proizvoditi učinak tek nakon isteka prvog pritvora i zakonski ne bi mogla premašiti trajanje od dva mjeseca.

25. Iz elemenata koje je priopćio sud koji je uputio zahtjev proizlazi, s jedne strane, da presuda Suda koja se treba donijeti može imati utjecaja na trajanje drugog istražnog zatvora i, prema tome, na ukupno trajanje istražnog zatvora zainteresirane osobe i, s druge strane, da postoji stvarna opasnost, osobito s obzirom na trajanje prvog istražnog zatvora i prethodni postupak pred Sudom, da će zainteresirana osoba morati biti puštena na slobodu i da može izbjeći kazneni progon koji je pokrenut protiv nje, stvarajući tako prepreku izvršenju europskog uhidbenog naloga koji su izdala austrijska tijela.

26. Kao prvo, valja istaknuti da se ovaj zahtjev za prethodnu odluku odnosi na tumačenje Okvirne odluke 2002/584, koja spada u područja iz glave V. trećeg dijela Ugovora o FEU-u u vezi s područjem slobode, sigurnosti i pravde. Stoga se o navedenom zahtjevu za prethodnu odluku može odlučivati u hitnom prethodnom postupku na temelju članka 107. stavka 1. Poslovnika Suda.

27. Kao drugo, glede kriterija koji se odnosi na hitnost, valja utvrditi da je osoba o kojoj je riječ u glavnom postupku trenutačno lišena slobode i da konačna odluka u glavnom postupku može imati nezanemariv utjecaj na trajanje takvog lišavanja slobode [12]. Osim toga, položaj dotične osobe treba ocijeniti s obzirom na stanje na dan ispitivanja zahtjeva za odlučivanje u hitnom prethodnom postupku [13]. U ovom je slučaju utvrđeno na dan ispitivanja zahtjeva koji je uputio nacionalni sud da je zainteresirana osoba doista zadržana i da će njezino zadržavanje ovisiti, među ostalim, o konačnoj odluci u glavnom postupku [14].

28. Osim toga, valja uzeti u obzir rizik od puštanja zainteresirane osobe na slobodu, koje bi u ovom slučaju moglo ugroziti učinkovitost sustava predaje uvedenog Okvirnom odlukom i poštovanja obveze izvršenja europskog uhidbenog naloga, što je obveza koja ima središnji karakter prema sudskoj praksi Suda [15].

29. S obzirom na ta razmatranja, drugo vijeće Suda odlučilo je 11. srpnja 2019., na prijedlog suca izvjestitelja i nakon saslušanja nezavisnog odvjetnika, prihvatiti zahtjev nacionalnog suda da se o ovom zahtjevu za prethodnu odluku odluči u hitnom postupku.

12 Presuda od 30. svibnja 2013., F (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, t. 31.)

13 Vidjeti presudu od 12. veljače 2019., TC (C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, t. 30. i navedena sudska praksa).

14 Vidjeti točke 24. i 25. ovog mišljenja.

15 Presuda od 16. srpnja 2015., Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, t. 37.)

Analiza

Uvodna očitovanja

30. Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je ovaj predmet obuhvaćen područjem primjene Okvirne odluke 2002/584. Naime, navodna djela obuhvaćena su, s jedne strane, kaznenim djelima koja ispunjavaju kriterij dvostruke kažnjivosti iz članka 2. stavka 1. Okvirne odluke i, s druge strane, kaznenim djelima pobrojanima u članku 2. stavku 2. Okvirne odluke (s obzirom na to da ta djela mogu biti organizirana ili oružana pljačka) [16].

31. Osim toga, iz navedenog zahtjeva također proizlazi da europski uhidbeni nalog koji je izdalo državno odvjetništvo u Beču ispunjava zahtjeve glede sadržaja i oblika iz članka 8. Okvirne odluke 2002/584.

32. Prije nego što započnem svoju analizu, moram još razjasniti doseg prethodnog pitanja.

33. U svojem zahtjevu za prethodnu odluku nacionalni sud nastoji u biti utvrditi je li državno odvjetništvo u Beču „pravosudno tijelo koje izdaje uhidbeni nalog" te ispunjava li zahtjeve neovisnosti s obzirom na članak 6. stavak 1. Okvirne odluke 2002/584 i presudu Suda u predmetu OG i PI, i to glede činjenice da je, s jedne strane, to državno odvjetništvo vezano pojedinačnim uputama izvršne vlasti, ali da, s druge strane, njegova odluka o izdavanju europskog uhidbenog naloga *uvijek* podliježe sudskom nadzoru *prije* nego što počne proizvoditi učinke (to jest nadzoru *ex ante*, koji u ovom slučaju ima oblik sudskog odobrenja).

34. Drugim riječima, to prethodno pitanje ne odnosi se, dakle, na situaciju u kojoj državno odvjetništvo koje može biti vezano pojedinačnim uputama od strane izvršne vlasti izdaje europski uhidbeni nalog koji proizvodi svoje učinke i protiv kojeg dotična osoba *može* podnijeti žalbu, dajući slijedom toga povoda sudskom nadzoru (nadzor *ex post*). Poput Komisije, ističem da je Sud pojasnio da takav sudski nadzor *a posteriori* nije jamstvo za neovisnost državnog odvjetništva [17].

Podsjetnik na zaključke iz presude OG i PI

35. Ističem na početku da je presuda OG i PI donesena o zahtjevima za prethodnu odluku koje su dva irska suda podnijela u okviru izvršenja europskih uhidbenih naloga, od kojih je onaj u predmetu C-508/18 izdao Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht Lübeck (državno odvjetništvo u Lübecku, Njemačka) radi kaznenog progona pokrenutog protiv osobe OG, a onaj u predmetu C-82/19 PPU Staatsanwaltschaft Zwickau (državno odvjetništvo u Zwickauu, Njemačka) radi kaznenog progona pokrenutog protiv osobe PI.

36. Zainteresirane osobe, OG i PI, istaknule su da državna odvjetništva koja su izdala te uhidbene naloge nisu „pravosudna tijela koja izdaju uhidbeni nalog" u smislu članka 6. stavka 1. Okvirne odluke i da stoga navedeni nalozi nisu valjani.

37. Irski sudovi koji su uputili zahtjeve upitali su Sud treba li pojam „pravosudno tijelo koje izdaje uhidbeni nalog" u smislu članka 6. stavka 1. Okvirne odluke tumačiti na način da obuhvaća državna odvjetništva države članice koja su nadležna za vođenje kaznenog progona i podređena tijelu izvršne vlasti te države članice, poput ministarstva pravosuđa, koje im u okviru donošenja odluke o izdavanju europskog uhidbenog naloga može, izravno ili neizravno, izdavati naloge ili pojedinačne upute.

16 Vidjeti članak 2. stavak 2. osamnaestu alineju Okvirne odluke 2002/584. Naime, sud koji je uputio zahtjev navodi da je zainteresirana osoba počinila barem jedan pokušaj krađe uz pomoć supočinitelja i upotrijebivši nož radi zastrašivanja treće osobe (vidjeti točke 4. i 17. ovog mišljenja).

17 Presuda OG i PI (t. 85. do 87.)

38. Sud je dao negativan odgovor na to pitanje.

39. U svojoj presudi Sud je prvo podsjetio na načelo prema kojem izraz „pravosudno tijelo" treba tumačiti autonomno i ujednačeno. Osim toga, navodeći raniju sudsku praksu, Sud je također naglasio da taj izraz „ne obuhvaća samo suce ili sudove države članice, već ga, u širem smislu, valja tumačiti na način da obuhvaća tijela koja sudjeluju u kaznenom sudovanju u toj državi članici, za razliku od, primjerice, ministarstava ili službi policije, koji su dio izvršne vlasti"[18].

40. U tom pogledu Sud je presudio da 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.

41. Potom se Sud izjasnio o zahtjevu neovisnosti koji je primjenjiv na pravosudna tijela koja izdaju uhidbeni nalog[19].

42. Nakon što je podsjetio da sustav europskog uhidbenog naloga obuhvaća „zaštitu" postupovnih i temeljnih prava koja moraju biti zajamčena traženoj osobi „na dvije razine"[20], Sud je istaknuo načelo utvrđeno (među ostalim) u njegovoj presudi Kovalkovas[21], prema kojemu druga razina zaštite prava dotične osobe „podrazumijeva da pravosudno tijelo koje je u skladu s nacionalnim pravom nadležno za izdavanje europskog uhidbenog naloga provjerava, osobito, jesu li ispunjeni uvjeti za to izdavanje te je li ono proporcionalno, s obzirom na posebnosti svakog pojedinog slučaja"[22]. Po toj osnovi druga razina zaštite obuhvaća, dakle, nadzor *zakonitosti* i *proporcionalnosti* tako izdanog europskog uhidbenog naloga.

43. U tom je kontekstu, u točkama 74. i 75. presude OG i PI, koju valja citirati *in extenso*, Sud presudio da:

„74. […] pravosudno tijelo koje izdaje uhidbeni nalog mora pravosudnom tijelu izvršenja moći pružiti osiguranje da, s obzirom na jamstva pravnog poretka države članice izdavanja, u izvršavanju svojih dužnosti povezanih s izdavanjem europskog uhidbenog naloga postupa neovisno. Ta neovisnost zahtijeva postojanje pravila koja se odnose na pravni položaj i ustrojstvo, koja mogu jamčiti da pravosudno tijelo koje izdaje uhidbeni nalog u okviru donošenja odluke o izdavanju takvog uhidbenog naloga nije izloženo nikakvom riziku podređenosti, osobito, pojedinačnoj uputi izvršne vlasti.

75. Usto, 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."

44. Osim toga, glede rizika izvršavanja utjecaja izvršne vlasti na državno odvjetništvo u pojedinačnom slučaju, Sud je u točkama 85. i 87. svoje presude još pojasnio da:

„85. [taj] se zaključak ne može dovesti u pitanje činjenicom da, kao što je to istaknula njemačka vlada na raspravi pred Sudom, osoba o kojoj je riječ može podnijeti pravni lijek pred nadležnim njemačkim sudovima protiv odluke o izdavanju europskog uhidbenog naloga koju su donijela državna odvjetništva poput onih o kojima je riječ u glavnim postupcima.

18 Presude od 10. studenoga 2016., Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, t. 33. i 35. i od 10. studenoga 2016., Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, t. 34. i 36.

19 Vidjeti točku 76. i sljedeće ovog mišljenja.

20 Vidjeti točku 67. presude OG i PI.

21 Vidjeti presudu od 10. studenoga 2016., C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, t. 47.

22 Vidjeti točku 71. presude OG i PI.

[…]

87. Naime, iako postojanje takvog pravnog lijeka jamči *a posteriori* sudski nadzor izvršavanja dužnosti državnog odvjetništva, u njemačkom pravu u svakom slučaju i dalje ostaje mogućnost pojedinačne upute ministarstva pravosuđa u odnosu na državna odvjetništva u okviru izdavanja europskog uhidbenog naloga."

45. Te su tvrdnje Suda preuzete u presudi PF [23] koja je objavljena istog dana kao i presuda OG i PI i koja se odnosi na neovisnost glavnog državnog odvjetnika Litve. Ovdje primjećujem da su točke 52. i 53. presude PF istovjetne točkama 74. i 75. presude OG i PI.

46. Iako je u presudi OG i PI Sud zaključio da njemačka državna odvjetništva ne ispunjavaju gore navedeni zahtjev neovisnosti, on je pak u presudi PF smatrao da je litavski državni odvjetnik zaštićen od svakog vanjskog utjecaja i da njegov ustavnopravni položaj može zajamčiti „ne samo objektivnost njegove dužnosti", nego i neovisnost u odnosu na izvršnu vlast prilikom izdavanja europskog uhidbenog naloga [24].

47. Sada valja zaključke koji proizlaze iz te sudske prakse primijeniti u kontekstu ovog prethodnog postupka.

Pravosudno tijelo koje izdaje uhidbeni nalog u ovom slučaju s obzirom na članak 6. stavak 1. Okvirne odluke 2002/584

48. Je li nacionalno tijelo poput austrijskog državnog odvjetništva pravosudno tijelo u smislu članka 6. stavka 1. Okvirne odluke 2002/584?

49. S obzirom na pisana očitovanja stranaka i njihova izlaganja na raspravi, nesporno je da činjenica da navedeno državno odvjetništvo može biti vezano pojedinačnim uputama izvršne vlasti nije prepreka za valjano izdavanje europskog uhidbenog naloga jer on podliježe prethodnom i sustavnom odobravanju od strane suda [25]. Ističem u tom pogledu da u austrijskom pravu europski uhidbeni nalog može proizvoditi pravne učinke tek od navedenog odobrenja. Europski uhidbeni nalog za koji ne postoji odobrenje (nakon odbijanja od strane suda pred kojim se vodi postupak) ostaje bez učinka.

50. Valja, kao prvo, utvrditi da to državno odvjetništvo jest tijelo koje sudjeluje u kaznenom sudovanju [26] jer je navedeno državno odvjetništvo u okviru kaznenog postupka nadležno za kazneni progon osoba osumnjičenih za počinjenje kaznenog djela kako bi one za to odgovarale pred sudom [27].

51. Naime, kao što proizlazi iz rješenja kojim se upućuje prethodno pitanje, ali i iz pisanih i usmenih očitovanja austrijske vlade, u austrijskom kaznenom pravu optuživanje je na državom odvjetništvu koje stoga mora prethodno dobiti nužne informacije. Državno odvjetništvo ima usmjeravajuću ulogu u okviru kaznenog istražnog postupka. Državno odvjetništvo odgovara za napredak istražnog postupka i vodi kazneni spis. U tom okviru navedeno državno odvjetništvo može davati naloge kriminalističkoj policiji zaduženoj za istrage ili – ako je to učinkovitije – samo poduzeti istražne radnje.

23 Presuda od 27. svibnja 2019. (Glavni državni odvjetnik Litve) (C-509/18, EU:C:2019:457)

24 *Ibidem*, t. 55. i 56. Međutim, Sud se nije izjasnio o pitanju je li protiv odluka koje je donio litavski državni odvjetnik na području europskog uhidbenog naloga dopušten pravni lijek koji u potpunosti ispunjava zahtjeve djelotvorne sudske zaštite: Sud je pozvao sud koji je uputio zahtjev da provjeri to pitanje.

25 Komisija dodaje, povrh toga, da navedeni sud mora provjeriti pretpostavke za izdavanje europskog uhidbenog naloga i njegovu proporcionalnost.

26 U smislu iz presuda od 10. studenoga 2016., Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, t. 33. i 35., i od 10. studenoga 2016., Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, t. 34. i 36.; presuda OG i PI (t. 50.).

27 Presuda OG i PI (t. 60.)

52. Prilikom izdavanja europskog uhidbenog naloga u okviru kaznenog istražnog postupka (prije podizanja optužnice) državno odvjetništvo *nalaže* uhićenje podložno sudskom odobrenju iz članka 29. stavka 1. prve rečenice EU-JZG-a (protiv kojeg je dopuštena žalba na temelju članka 87. stavka 1. StPO-a, za razliku od odluke državnog odvjetništva kao takve).

53. Po toj osnovi austrijsko državno odvjetništvo *može* preuzeti ulogu pravosudnog tijela koje izdaje uhidbeni nalog u smislu članka 6. stavka 1. Okvirne odluke 2002/584 ako je ispunjen kriterij neovisnosti razrađen u presudi OG i PI. Ovom ću se elementu vratiti u nastavku ovog mišljenja [28].

54. Prije ispitivanja jamstava neovisnosti u okviru izdavanja europskog uhidbenog naloga od strane navedenog državnog odvjetništva ipak valja pojasniti sljedeće pitanje. Nasuprot onome što se čini da tvrde austrijska i njemačka vlada kao i Komisija pozivajući se na presudu Özçelik [29], rekao bih da se sud zadužen za sudsko odobravanje europskog uhidbenog naloga ne može izjednačiti sa stvarnim izdavateljem navedenog naloga, i to iz triju razloga.

55. Kao prvo, ističem da je postupak o kojemu je bila riječ povodom predmeta Özçelik uključivao nacionalni uhidbeni nalog koji je izdala mađarska *policijska služba* i koji je državni odvjetnik „potvrdio". U tom je kontekstu Sud zaključio da je odluka kojom je državno odvjetništvo potvrdilo nacionalni uhidbeni nalog, što ga je izdala predmetna policijska služba, temelj za europski uhidbeni nalog izdan u tom okviru. Sud je dodao da je potvrda državnog odvjetništva uhidbenog naloga koji je izdala ta policijska služba pravni akt kojim državno odvjetništvo *nadzire i potvrđuje* taj uhidbeni nalog. Zbog te potvrde, koja se navodi u europskom uhidbenom nalogu, valjalo je državno odvjetništvo izjednačiti s tijelom odgovornim za izdavanje nacionalnog uhidbenog naloga.

56. Po toj osnovi valja primijetiti da, nasuprot državnom odvjetniku, takva policijska služba nikada nije mogla biti okvalificirana kao *pravosudno* tijelo jer je strukturno potpadala pod izvršnu vlast [30]. Upravo je iz tog razloga državni odvjetnik bio putem mehanizma potvrđivanja jedino *pravosudno* tijelo koje je bilo u mogućnosti valjano izdati europski uhidbeni nalog u smislu članka 6. stavka 1. Okvirne odluke 2002/584.

57. U ovom slučaju, kao što sam prethodno istaknula u točki 53. ovog mišljenja, austrijsko državno odvjetništvo može biti tijelo, koje sudjeluje u kaznenom sudovanju, i tako ovlašteno za izdavanje europskog uhidbenog naloga. *Ipso facto*, položaj takvog državnog odvjetništva nije usporediv s položajem policijske službe o kojoj je bila riječ u predmetu Özçelik.

58. Kao drugo, valja primijetiti da u postupovnom sustavu koji je uspostavio austrijski zakonodavac postoji vrlo jasna razlika između stadija kaznene istrage (koji prethodi podizanju optužnice), u okviru kojeg državno odvjetništvo izvršava funkciju usmjeravanja kako bi prikupilo potrebne dokaze, te glavnog postupka u kojem sud pred kojim se vodi postupak mora isti usmjeravati (koji je po toj osnovi ovlašten naložiti uhićenje putem europskog uhidbenog naloga, po potrebi na prijedlog državnog odvjetništva).

59. Tijekom istražnog stadija državno odvjetništvo i sud zadužen za odobravanje europskog uhidbenog naloga izvršavaju ovlasti različite naravi. Na državnom odvjetništvu (koje nalaže uhićenje na temelju članka 171. StPO-a) je inicijativa za izdavanje uhidbenog naloga. Po toj je osnovi državno odvjetništvo „voditelj postupka" [31] i određuje osobito svrsishodnost takve mjere [32]. U tom kontekstu uloga suda

28 Vidjeti točku 67. i sljedeće ovog mišljenja.

29 Presuda od 10. studenoga 2016., Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:860)

30 Vidjeti presudu OG i PI (t. 50.) u kojoj Sud navodi „ministarst[va] ili službe policije, koji su dio izvršne vlasti". Vidjeti također presudu od 10. studenoga 2016., Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:860, t. 32.).

31 Pozivam se tako na formulaciju koju je austrijska vlada upotrijebila u svojem izlaganju.

32 Taj je element također potvrdila austrijska vlada na raspravi. Državno odvjetništvo vodi istragu i u boljem je položaju da ocijeni svrsishodnost izdavanja europskog uhidbenog naloga.

sastoji se u biti od ispitivanja zakonitosti i proporcionalnosti odluke koju je donijelo državno odvjetništvo (u praksi putem obrasca) na temelju članka 5. stavaka 1. i 2. StPO-a. U tom okviru sud mora ispitati spis koji mu je u cijelosti dostavljen (pri čemu navedeni spis sadržava presliku uputa koje su državnom odvjetništvu uputila tijela višeg stupnja poput izvršne vlasti). *Ako to smatra nužnim*, sud *može* naložiti ili provesti dodatne istražne radnje u tom kontekstu. Ako nakon tog nadzora sud pristane dati svoje odobrenje, ono se svodi samo na jednostavnu rečenicu dodanu u obrazac. Odobrenje *nije* povezano s određenim nalogom danim državnom odvjetništvu glede izvršenja dotične mjere: sud samo određuje rok valjanosti odobrenja (čije nepoštovanje dovodi do prestanka valjanosti dotične mjere). Jednom kada je odobrenje dano, na državnom odvjetništvu je da *potpiše* europski uhidbeni nalog, provede ga i dostavi državi članici izvršenja. Državno odvjetništvo bi moglo, primjerice, odlučiti da ne pristupi provedbi i dostavi tako odobrenog naloga.

60. Kao što je to austrijska vlada izložila u okviru svojih pisanih i usmenih očitovanja, raspodjela ovlasti između državnog odvjetništva i suda posljedica je reforme austrijskog kaznenog prava koja je stupila na snagu 1. siječnja 2008. Povodom te je reforme funkcija, koju su prethodno izvršavali suci istrage, povjerena državnom odvjetništvu, pri čemu je u odnosu na taj prijenos ovlasti uspostavljena protuteža u vidu sudskog nadzora (odobrenja).

61. Naposljetku, kao treće valja istaknuti da u skladu s člankom 6. stavkom 3. Okvirne odluke 2002/584 svaka država članica obavještava Glavno tajništvo Vijeća o nadležnim pravosudnim tijelima u skladu sa svojim pravom radi izdavanja europskog uhidbenog naloga. Vidljivo je da je 28. siječnja 2008. (vidjeti dokument Vijeća br. 5711/08) Austrija izjavila da nadležno pravosudno tijelo u smislu te odredbe jest *državno odvjetništvo* [33] u mjestu sjedišta *Landesgerichta* (zemaljski sud).

62. Na raspravi su stranke dvojile, među ostalim, o mogućnosti da u austrijskom sustavu postoji „dvostruko" tijelo koje izdaje uhidbeni nalog i koje se sastoji od državnog odvjetništva *i* suda (što znači da bi informacija koju je Republika Austrija priopćila Glavnom tajništvu Vijeća bila djelomično netočna). S time se također pojavljuje pitanje bi li se na temelju Okvirne odluke, u kojoj je riječ o nadležnom tijelu *u jednini*, mogla prihvatiti takva binarna ili složena struktura kojom se može razvodniti odgovornost za izdavanje europskog uhidbenog naloga.

63. Smatram da se valja držati informacije koju je austrijska vlada dostavila Glavnom tajništvu Vijeća. Naime, dotična država članica je ta koja na temelju članka 6. stavka 3. Okvirne odluke ima ovlast odrediti nadležno tijelo u skladu sa svojim pravom. Čini mi se da nije na Sudu, koji odlučuje u prethodnom postupku, ni na tijelima države članice izvršenja da dopunjavaju ili ispravljaju informacije koje je država članica izdavateljica uredno dostavila Vijeću, niti da po toj osnovi odluče o (mogućoj) binarnoj ili složenoj strukturi navedenog tijela koje izdaje uhidbeni nalog.

64. Po mojem mišljenju, zbog svih tih razloga čini se dosta umjetnim to da se sud, koji intervenira tek u kasnijem stadiju kaznenog istražnog postupka, koji je u nadležnosti državnog odvjetništva, smatra donositeljem europskog uhidbenog naloga. Ne čini mi se da činjenica –da se, ovisno o okolnostima, žalba koju je podnijela dotična osoba odnosi na sudsko odobrenje (a ne na odluku državnog odvjetništva *stricto sensu*) – ima utjecaja u tom pogledu. Nasuprot stajalištu koje je Komisija branila na raspravi, smatram da državno odvjetništvo ostaje donositelj naloga čak i ako se na određeni način odgovornost za tu odluku dijeli sa sudom koji se slaže s njegovom provedbom i protiv čije je odluke dopuštena žalba po toj osnovi.

33 Stranke su na raspravi pojasnile da je u toj obavijesti, među ostalim, navedena reforma koja je spomenuta u točki 60. ovog mišljenja i kojom su ovlasti sudaca istrage prenesene na državno odvjetništvo. Vidjeti također „Statement by the Republic of Austria pursuant to Article 6 of Council Framework Decision 2002/584/JHA of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States, Annex to Council of the European Union, Council Framework Decision 2002/584/JHA on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States – Statement by the Republic of Austria on a change in the competent Authorities, Brussels, 5711/08, 28 January 2008".

65. Stoga se ne slažem sa stajalištem austrijske vlade prema kojemu se zbog sudskog odobravanja sud može izjednačiti s donositeljem nacionalnog ili europskog uhidbenog naloga.

66. Smatram da državno odvjetništvo jest tijelo koje u austrijskom kaznenom sustavu *izdaje* europski uhidbeni nalog. Valja stoga ispitati njegov položaj, a osobito njegovu neovisnost, vodeći računa o mehanizmu sudskog odobravanja koji je uveden člankom 29. stavkom 1. prvom rečenicom EU-JZG-a.

Zahtjev neovisnosti pravosudnog tijela koje izdaje uhidbeni nalog

67. Kao što sam to gore istaknula, u svojoj je presudi OG i PI Sud utvrdio da sustav europskog uhidbenog naloga obuhvaća zaštitu postupovnih i temeljnih prava koja moraju biti zajamčena traženoj osobi na dvije razine. Ta osoba mora imati pravo na sudsku zaštitu, kao prvo, prilikom donošenja nacionalne sudske odluke poput nacionalnog uhidbenog naloga i, kao drugo, prilikom izdavanja europskog uhidbenog naloga [34].

68. U središtu ovog predmeta nalazi se pitanje mogu li se austrijskim sustavom potpuno neovisno zajamčiti prava dotične osobe s obzirom na zahtjeve djelotvorne sudske zaštite.

Pojam neovisnosti u austrijskom sustavu s obzirom na predmet OG i PI

69. Sud je presudio da je „na ‚pravosudn[om] tijel[u] koje izdaje uhidbeni nalog' u smislu članka 6. stavka 1. Okvirne odluke 2002/584, odnosno tijelu koje u konačnici donosi odluku o izdavanju europskog uhidbenog [n]aloga, […] da osigura tu drugu razinu zaštite i to čak i kad se taj europski uhidbeni nalog temelji na nacionalnoj odluci koju je donio sudac ili sud". Tako „pravosudno tijelo koje izdaje uhidbeni nalog" mora biti neovisno, što znači da ono ne može „[…] biti izložen[o] riziku vanjskih naloga ili uputa, osobito onih izvršne vlasti, odnosno ne smije postojati nikakva dvojba oko toga je li za odluku o izdavanju europskog uhidbenog naloga nadležno to tijelo ili, u konačnici, ta izvršna vlast" [35].

70. Kao što sam to navela, Sud je utvrdio da se taj pojam neovisnosti zasniva zapravo na dva elementa. Pravosudno tijelo koje izdaje uhidbeni nalog mora pravosudnom tijelu izvršenja moći pružiti osiguranje da u državi članici kojoj pripada postoje pravila koja se odnose na pravni položaj i ustrojstvo, a koja mogu jamčiti da navedeno pravosudno tijelo koje izdaje uhidbeni nalog u okviru donošenja odluke o izdavanju takvog uhidbenog naloga nije izloženo nikakvom riziku podređenosti, osobito, pojedinačnoj uputi izvršne vlasti. Usto, kad pravosudno tijelo koje izdaje uhidbeni nalog nije sud (kao u ovom slučaju državno odvjetništvo), u odnosu na odluku o izdavanju uhidbenog naloga i, osobito, proporcionalnost takve odluke u toj državi članici mora biti dopušten pravni lijek koji u potpunosti ispunjava zahtjeve djelotvorne sudske zaštite [36].

71. Na temelju raspravljanja na raspravi moglo se utvrditi da je austrijski sustav sudskog odobravanja odluke državnog odvjetništva glede izdavanja europskog uhidbenog naloga netipičan u odnosu na sustave koji su na snazi u drugim državama članicama. No, smatram da je takav nacionalni sustav u skladu sa zahtjevima članka 6. stavka 1. Okvirne odluke 2002/584 [37].

34 Vidjeti točku 67. presude OG i PI. Vidjeti također točku 42. i bilješku na str. 21. ovog mišljenja.

35 Presuda OG i PI (t. 72. i 73.)

36 Presuda OG i PI (t. 74. i 75.)

37 Vidjeti točku 66. ovog mišljenja.

72. Prema informacijama koje se nalaze u rješenju kojim se upućuje prethodno pitanje, relevantne zakonske odredbe u austrijskom pravu predviđaju da u okviru sudskog nadzora provedenog radi davanja odobrenja sud pred kojim se vodi postupak ispituje ispunjava li odluka državnog odvjetništva zakonske zahtjeve, također i s obzirom na temeljna prava, te je li navedena odluka proporcionalna [38], uzimajući u obzir činjenični kontekst te odluke [39]. Štoviše, tražena osoba ima pravo podnijeti žalbu protiv odobrenja kao takvog [40].

73. Čini mi se da u ovom slučaju, s obzirom na elemente iznesene u rješenju kojim se upućuje prethodno pitanje, kao i pisanim i usmenim očitovanima austrijske vlade, takav nacionalni sustav (uključujući, među ostalim, sustav odobravanja) može zajamčiti strogo ispitivanje odluke državnog odvjetništva od strane suda pred kojim se vodi postupak. Cilj tog sudskog nadzora jest provjeriti usklađenost izdavanja europskog uhidbenog naloga u odnosu na mjerodavne zakonske zahtjeve, također i s aspekta proporcionalnosti. Smatram da cilj nadzora koji sud provodi nije provjeriti moguće postojanje uputa koje je izvršna vlast dala državnom odvjetništvu u konkretnom slučaju (iako prema navodima austrijske vlade takve upute moraju biti sastavljene u pisanom obliku i uložene u kazneni spis koji se dostavlja sudu koji daje odobrenje) [41]. Razlika je suptilna, ali važna. Prema mojem mišljenju sudski nadzor mora, prije svega, omogućiti sudu pred kojim se vodi postupak da utvrdi poštovanje svih pretpostavki za zakonitost. Predmetni sustav mora zajamčiti da je dotično pravosudno tijelo izdalo europski uhidbeni nalog u cijelosti poštujući pravo. Prema tome, takav sustav mora omogućiti da se otklone nezakonite posljedice ovlasti davanja uputa koju ima izvršna vlast tako da, zahvaljujući prethodnom sudskom nadzoru, spriječi provedbu nezakonitih odluka državnog odvjetništva [42].

74. Smatram da takav sustav osigurava poštovanje temelja na kojemu počiva sustav europskog uhidbenog naloga koji je uveden Okvirnom odlukom 2002/584, to jest uzajamnog povjerenja među državama članicama u okviru njihove suradnje u kaznenim stvarima [43].

75. Radi sveobuhvatnosti dodajem da bi, u slučaju postojanja rizika da državno odvjetništvo dobije upute od izvršne vlasti *nakon* odobrenja koje se odnosi na provedbu i dostavu europskog uhidbenog naloga državi članici izvršenja (pri čemu, uostalom, taj rizik uopće nije ovdje utvrđen), tijela te države članice izvršenja morala ispitati to pitanje te, ovisno o slučaju, izvesti zaključke iz njega. U svakom slučaju, primjećujem da bi takav rizik mogao postojati u bilo kojem drugom sustavu izdavanja europskog uhidbenog naloga i da, osim toga, *izostanak* provedbe i dostave uhidbenog naloga od strane tijela države članice *izdavateljice* nikako ne mogu ugroziti prava tražene osobe – o čemu se, međutim, ovdje jedino radi.

Pretpostavke utvrđene u presudi OG i PI

76. Sud koji je uputio zahtjev dvoji glede toga moraju li se pretpostavke utvrđene u točkama 74. i 75. presude OG i PI tumačiti kumulativno ili alternativno.

77. Njemačka vlada tvrdi da kako zaključak do kojeg je Sud došao u presudi OG i PI glede njemačkih državnih odvjetništava tako i tekst točaka 74. i 75. navedene presude (koje obuhvaćaju izraz „*usto*”) idu u korist kumulativnog tumačenja tih dviju pretpostavki. Republika Austrija smatra da ne treba analizirati pitanje odnosa između točaka 74. i 75. presude OG i PI iz razloga što u ovom slučaju sud koji je zadužen za odobravanje uhidbenog naloga jest taj koji se mora smatrati odgovornim za izdavanje ovog potonjeg, uslijed čega to pitanje postaje irelevantno. Komisija smatra, naposljetku, da

38 Vidjeti točku 66. ovog mišljenja.

39 Vidjeti točku 15. ovog mišljenja.

40 Vidjeti točku 14. ovog mišljenja.

41 Sud kao primjer spominje pojedinačne upute izvršne vlasti (vidjeti presudu OG i PI, t. 74.).

42 Vidjeti točku 59. ovog mišljenja.

43 Vidjeti uvodnu izjavu 10. Okvirne odluke 2002/584.

se radi o dvama zasebnim pitanjima koja nisu ni u kakvom međusobnom kumulativnom ili alternativnom odnosu, ali se moraju, naprotiv, ocijeniti prema svojim vlastitim kriterijima i zahtjevima. Komisija smatra da se radi o pravnim zahtjevima koji se primjenjuju, s jedne strane, na valjano izdavanje europskog uhidbenog naloga i, s druge strane, na pravnu zaštitu od tako izdanih europskih uhidbenih naloga.

78. Prije svega smatram da u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda analizu valja provesti uzimajući vodeći istovremeno računa o izričaju i kontekstu članka 6. stavka 1. Okvirne odluke 2002/584 te cilju koji se tom okvirnom odlukom nastoji postići [44]. Osim toga, ističem da kada u kontekstu postupka iz članka 267. UFEU-a Sud tumači pravo Unije u konkretnom okviru spora koji je u tijeku pred nacionalnim sudom, on iz njegova teksta i smisla samo izvodi zaključak o značenju pravnih pravila koja su njime utvrđena, dok je primjena tako protumačenih pravnih pravila na konkretan slučaj pridržana nacionalnom sudu [45].

79. Tako je u ovom slučaju na Sudu da protumači članak 6. stavak 1. Okvirne odluke 2002/584 i sudu koji je uputio zahtjev pruži kriterije za analizu koji su nužni za utvrđenje toga je li nacionalni sustav o kojemu je riječ u skladu sa zahtjevima navedene okvirne odluke. Sud je taj koji mora pojasniti pravne norme za provjeru koje je veliko vijeće razradilo u presudi OG i PI. Pri tome se ne radi o nametanju *dodatnih* zahtjeva u odnosu na dotičnu odredbu, nego o pojašnjenju zahtjeva koji proizlaze iz samog pojma pravosudnog tijela koje izdaje uhidbeni nalog.

80. Smatram da su *obje* pretpostavke utvrđene u točkama 74. i 75. presude OG i PI relevantne u svrhu ocjene sudskog nadzora koji sud koji daje odobrenje izvršava glede odluke državnog odvjetništva. Slažem se s Komisijinim stajalištem prema kojem se ne čini prikladnim okvalificirati pretpostavke kao „alternativne" ili „kumulativne" jer se odnose na različit predmet i moraju se ocijeniti prema vlastitim kriterijima i zahtjevima. Zbog toga smatram da je sud tako razradio *dva nužna stadija* prilikom ocjene sudskog nadzora nad odlukom državnog odvjetništva.

81. Tako bez provjere jamstava povezanih s neovisnošću tijela ovlaštenog za izdavanje europskog uhidbenog naloga u pravnom poretku države članice izdavateljice, kao i s proporcionalnošću dotičnog europskog uhidbenog naloga, ovaj potonji ne može proizvoditi pravne učinke.

Jamstva

82. Na samom početku valja istaknuti da je na pravosudnom tijelu koje izdaje uhidbeni nalog da utvrdi poštuju li se zahtjevi iz članka 6. stavka 1. Okvirne odluke 2002/584 u državi članici izdavateljici. U cijelosti se pridružujem pristupu koji brani moj pokojni kolega i prijatelj, nezavisni odvjetnik Y. Bot, koji je u svojem mišljenju u predmetu Bob-Dogi istaknuo:

„Smatram da strogo ograničenje razloga za neizvršenje europskog uhidbenog naloga pretpostavlja da u državi članici izdavanja europskog uhidbenog naloga postoje kao protuteža konkretna i djelotvorna postupovna jamstva prava obrane, bez kojih bi se uništila ravnoteža neophodna za stvaranje europskog pravosudnog prostora, između potrebe za djelotvornošću kaznenog pravosuđenja i zahtjeva zaštite temeljnih prava" [46].

44 Presuda OG i PI (t. 49. i navedena sudska praksa)

45 Vidjeti, *mutatis mutandis*, presudu od 27. ožujka 1963., Da Costa i dr., 28/62 do 30/62, EU:C:1963:6, str. 76.

46 C-241/15, EU:C:2016:131, t. 55.

83. Prema tome, svaki nacionalni sustav mora imati postupovna jamstva koja su u cijelosti u skladu s Poveljom [47]. To proizlazi iz ustaljene sudske prakse prema kojoj se europski uhidbeni nalog zasniva na načelu uzajamnog priznavanja [48]. Načelo uzajamnog priznavanja koje je, kao što to proizlazi osobito iz uvodne izjave 6. Okvirne odluke, „kamen temeljac" pravosudne suradnje u kaznenom području, izraženo je u članku 1. stavku 2. Okvirne odluke 2002/584, u skladu s kojim su države članice načelno obvezne izvršiti europski uhidbeni nalog [49].

84. Glede zahtjeva neovisnosti i proporcionalnosti na temelju članka 6. stavka 1. Okvirne odluke, valja primijetiti da prvi obuhvaća temeljna prava tražene osobe [50]. Drugim se nastoji zajamčiti da pravosudna tijela država članica ne progone navedenu osobu zbog beznačajnih kažnjivih djela [51]. Glede tog drugog zahtjeva, općenito je prihvaćeno da pitanje nadzora proporcionalnosti jest jedna od većih poteškoća s kojima se od početka svoje primjene suočava sustav europskog uhidbenog naloga. Sada je nakon presude OG i PI jasno da je nadzor proporcionalnosti temeljni zahtjev [52].

85. Sud je već razradio zahtjeve neovisnosti i proporcionalnosti koji se primjenjuju kada država članica izdavateljica dodijeli nadležnost za izdavanja europskog uhidbenog naloga tijelu koje, iako sudjeluje u sudovanju u toj državi članici, sâmo nije sud (kao u ovom slučaju) s obzirom na ciljeve i strukturu Okvirne odluke [53].

86. Smatram da bi u slučaju da je Sud precizirao referentna pravna pravila koja treba slijediti u tom pogledu bilo jednostavnije obraditi pitanje ispunjava li tijelo ovlašteno za izdavanje europskog uhidbenog naloga pretpostavke iz članka 6. stavka 1. Okvirne odluke 2002/584. U tom pogledu naglašavam da je obvezno predvidjeti postupovna jamstva u stadiju izdavanja europskog uhidbenog naloga.

87. Smatram da je – u slučaju kada pravni poredak države članice izdavateljice prihvati da odluku o izdavanju europskog uhidbenog naloga donosi tijelo koje samo nije sud, nego zahtijeva da sud odobri navedenu odluku – od primarne važnosti to da navedena država članica bude u mogućnosti dokazati da se tako uspostavljen sudski nadzor ne iscrpljuje u pukom „*nihil obstat*" bez istinskog ispitivanja glede prvotne odluke tijela poput državnog odvjetništva.

88. Dodat ću da je u slučaju u kojem pravosudno tijelo koje je donijelo odluku o izdavanju europskog uhidbenog naloga jest državno odvjetništvo koje može biti vezano uputama koje potječu osobito od izvršne vlasti (kao u ovom slučaju), nužno da do sudskog odobrenja takve odluke dođe *prije* nego što taj uhidbeni nalog počne proizvoditi pravne učinke.

89. Naposljetku, s obzirom na to da izdavanje europskog uhidbenog naloga može ugroziti pravo na slobodu dotične osobe utvrđeno u članku 6. Povelje, čini mi se da bi nacionalni sustav odobravanja morao omogućiti traženoj osobi da je se sasluša pred sudom kako bi osporila valjanost te odluke u skladu s člankom 47. Povelje.

Primjena u ovom slučaju

90. Koji je utjecaj odluke Suda u predmetu OG i PI na glavni postupak?

47 Vidjeti osobito članak 6. (pravo na slobodu i sigurnost) i članak 47. Povelje (pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje).

48 Presuda OG i PI (t. 43. do 46. i navedena sudska praksa)

49 Vidjeti presudu od 10. studenoga 2016., Özçelik, C-453/16 PPU, EU:C:2016:860, t. 25. i navedenu sudsku praksu.

50 Vidjeti uvodnu izjavu 12. i članak 1. stavak 3. Direktive 2002/584.

51 Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika Y. Bota u predmetu Bob-Dogi, C-241/15, EU:C:2016:131, t. 77. do 83.

52 Vidjeti moje mišljenje u predmetu Radu (C-396/11, EU:C:2012:648), t. 60.

53 Vidjeti uvodnu izjavu 8. Okvirne odluke 2002/584, presudu od 10. studenoga 2016., Kovalkovas (C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, t. 47.) i presudu OG i PI (t. 71.).

91. Smatram da se austrijski sustav jasno razlikuje od njemačkog sustava na kojem se temelji navedena presuda, i to glede bitnih pitanja [54].

92. Doduše, državna odvjetništva podređena su izvršnoj vlasti u hijerarhiji austrijskog sustava. Naime, prema informacijama dostavljenima u rješenju kojim se upućuje prethodno pitanje državna odvjetništva izravno su podređena višim državnim odvjetništvima i vezana su njihovim uputama; viša državna odvjetništva i glavni državni odvjetnik podređeni su pak saveznom ministru pravosuđa.

93. Međutim, kao što to sam sud koji je uputio zahtjev ističe, postupak za izdavanje europskog uhidbenog naloga u Austriji razlikuje se od okolnosti povodom kojih je donesena presuda OG i PI. Kao prvo, austrijski sustav predviđa sudsko odobravanje europskog uhidbenog naloga (do kojeg je doista došlo u ovom slučaju). Kao drugo, to sudsko odobravanje podrazumijeva provjeru toga poštuju li se kriteriji zakonitosti i proporcionalnosti (u skladu s člankom 5. stavcima 1. i 2. StPO-a). Kao treće, postupak sudskog odobravanja uređen je zakonom; ako su dodatne istražne radnje nužne za odluku o odobravanju uhidbenog naloga, sud pred kojim se vodi postupak može naložiti kriminalističkoj policiji da ih provede ili ih može poduzeti po službenoj dužnosti [55]. Naposljetku, i kao četvrto, protiv odobrenja može se podnijeti žalba sudu na temelju članka 87. stavka 1. StPO-a [56]. Smatram da je takva žalba element koji u cijelosti ispunjava zahtjeve djelotvorne sudske zaštite.

94. Primjećujem, osim toga, da do sudskog odobravanja dolazi prije nego što odluka državnog odvjetništva počne proizvoditi svoje učinke.

95. S obzirom na informacije dostavljene u rješenju kojim se upućuje prethodno pitanje, pisanim i usmenim očitovanjima austrijske vlade kao i njezinim odgovorima na pitanja koja je Sud postavio na raspravi, čini mi se da su na temelju austrijskog zakonodavstva nacionalni sudovi dužni temeljito i strogo ispitati svaki nalog koji im je podnesen i pripadajući kazneni spis. Prilikom tog sudskog nadzora moraju se poštovati kriteriji zakonitosti i proporcionalnosti.

96. Stoga što je sustav uveden Okvirnom odlukom 2002/584 zasnovan na visokom stupnju povjerenja među državama članicama, a što podrazumijeva predmnjevu da svaka država članica poštuje prava utvrđena u Povelji, čini mi se da se *bez odgovarajućeg dokaza o protivnom* ne može dovesti u pitanje usklađenost pravnog sustava poput onoga ovdje s Poveljom i Okvirnom odlukom, a koji izdavanje europskog uhidbenog naloga od strane državnog odvjetništva podređuje *prethodnom* sudskom nadzoru. Obaranje te predmnjeve moglo bi se opravdati samo na temelju objektivnih, vjerodostojnih, preciznih i odgovarajuće aktualiziranih elemenata o funkcioniranju pravosudnog sustava u državi članici izdavateljici [57], koji čine takav dokaz o protivnom, a što su elementi koji, čini se, nedostaju u ovom slučaju.

97. Stoga smatram da je, s obzirom na elemente koji su Sudu podneseni na ocjenu, sustav poput onoga koji je do danas na snazi u Austriji u skladu sa zahtjevima članka 6. stavka 1. Okvirne odluke 2002/584.

98. Iz toga zaključujem da je na sudu koji je uputio zahtjev da uzimajući u obzir sve okolnosti u glavnom postupku provjeri obuhvaća li sustav dotične države članice izdavateljice postupovna jamstva koja su nužna da se zaštite prava obrane osobe na koju se odnosi europski uhidbeni nalog i osigura nadzor proporcionalnosti tog naloga, u skladu sa zahtjevima iz članka 6. stavka 1. Okvirne odluke 2002/584. U predmetu poput onog o kojemu je riječ u glavnom postupku taj nacionalni sustav mora obuhvaćati sljedeće elemente: (i.) prvotna odluka o izdavanju europskog uhidbenog naloga mora

54 Vidjeti točku 58. i sljedeće ovog mišljenja.

55 Vidjeti točku 13. ovog mišljenja.

56 Vidjeti točku 14. ovog mišljenja.

57 Vidjeti po analogiji presudu od 25. srpnja 2018., Minister for Justice and Equality (Nedostaci u pravosudnom sustavu) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, t. 61. i navedena sudska praksa).

podlijegati sudskom nadzoru u okviru kojeg sud pred kojim se vodi postupak strogo ispituje navedenu odluku prije davanja odobrenja; (ii.) do tog sudskog nadzora mora doći prije nego što navedeni nalog počne proizvoditi pravne učinke; i (iii.) pravni lijek mora biti dopušten protiv samog odobrenja europskog uhidbenog naloga (koje proizlazi iz tog sudskog nadzora).

Zaključak

99. S obzirom na sva prethodna razmatranja smatram da na pitanje koje je Kammergericht Berlin (Visoki zemaljski sud u Berlinu, Njemačka) uputio Sudu treba odgovoriti na sljedeći način:

Na sudu je koji je uputio zahtjev da uzimajući u obzir sve okolnosti predmeta o kojemu je riječ provjeri, na temelju članka 6. stavka 1. Okvirne odluke 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, (i.) je li pravosudno tijelo izdalo europski uhidbeni nalog u konkretnom slučaju, (ii.) je li to pravosudno tijelo djelovalo potpuno neovisno i (iii.) je li navedeno tijelo ocijenilo zakonitost i proporcionalnost odluke o izdavanju takvog naloga.

U predmetu poput onoga o kojemu je riječ u glavnom postupku mogu se, kako bi se utvrdilo da sustav države članice izdavateljice ispunjava zahtjeve djelotvorne sudske zaštite, istaknuti sljedeći elementi:

– prvotna odluka o izdavanju europskog uhidbenog naloga predmet je sudskog nadzora u okviru kojeg sud pred kojim se vodi postupak strogo ispituje navedenu odluku prije davanja odobrenja;

– do tog sudskog nadzora dolazi prije nego što navedeni nalog počne proizvoditi pravne učinke;

– protiv samog odobrenja europskog uhidbenog naloga (koje proizlazi iz tog sudskog nadzora) dopušten je pravni lijek.