Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
представено на 19 октомври 2016 година[1]

Дело C-452/16 PPU

Openbaar Ministerie
срещу
Krzysztof Marek Poltorak

(Преюдициално запитване, отправено от Rechtbank Amsterdam (Амстердамски първоинстанционен съд, Нидерландия)

„Полицейско и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси — Рамково решение 2002/584/ПВР — Европейска заповед за арест — Понятия „съдебен орган“ и „съдебно решение“

1. В системата, установена с Рамково решение 2002/584/ПВР[2] и заместила традиционния механизъм на екстрадицията, основната роля принадлежи на съдебните органи на държавите членки. По-конкретно, Рамковото решение се отнася както до издаващия съдебен орган — този, който издава европейската заповед за арест[3], така и до изпълняващия съдебен орган — органът в приемащата държава, който трябва надлежно да изпълни тази заповед.

2. До този момент от Съда не е искано да тълкува понятията „съдебен орган“ (член 6 от Рамковото решение) и „съдебно решение“ (член 1 от Рамковото решение). С разглежданото тук преюдициално запитване Rechtbank Amsterdam (Амстердамски първоинстанционен съд, Нидерландия) отправя до Съда четири въпроса, с които, обобщено казано, иска разяснения за смисъла на тези изрази, за да прецени дали евентуално да откаже да изпълни издадена от шведски полицейски орган европейска заповед за арест за целите на изпълнението на влязла в сила присъда.

3. Успоредно с разглежданото тук запитване същият национален съд отправя други преюдициални въпроси — относно понятието „съдебен акт“, съдържащо се във формулировката на едно от условията по член 8 от Рамковото решение, но тези въпроси не се отнасят до ЕЗА, а до националната заповед за задържане, която трябва да я предшества. Днес представям заключението си и по това друго дело[4].

1 — Език на оригиналния текст: испански.

2 — 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), изменено с Рамково решение 2009/299/ПВР на Съвета от 26 февруари 2009 година за изменение на рамкови решения 2002/584/ПВР, 2005/214/ПВР, 2006/783/ПВР, 2008/909/ПВР и 2008/947/ПВР, с което се укрепват процесуалните права на лицата и се насърчава прилагането на принципа за взаимно признаване на решения, постановени в отсъствието на заинтересованото лице по време на съдебния процес (ОВ L 81, 2009 г., стр. 24) (наричано по-нататък „Рамковото решение“).

3 — Наричана по-нататък и „ЕЗА“.

4 — Дело Özçelik, C-453/16 PPU, висящо пред Съда.

I – **Правна уредба**

A – *Правото на Съюза*

1. Договорът за ЕС

4. Член 6 ДЕС гласи:

„1. Съюзът зачита правата, свободите и принципите, определени в Хартата на основните права на Европейския съюз [наричана по-нататък „Хартата“], която има същата юридическа сила като Договорите.

Разпоредбите на Хартата не разширяват по никакъв начин определените в Договорите области на компетентност на Съюза.

Правата, свободите и принципите, съдържащи се в Хартата, се тълкуват съгласно общите разпоредби на дял VII на Хартата, уреждащи нейното тълкуване и прилагане, и като надлежно се вземат предвид разясненията в Хартата, които посочват източниците на тези разпоредби.

2. Съюзът се присъединява към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи [подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (наричана по-нататък „ЕКПЧ“)]. Това присъединяване не променя областите на компетентност на Съюза, така както са определени в Договорите.

3. Основните права, както са гарантирани от [ЕКПЧ] и както произтичат от общите конституционни традиции на държавите членки, са част от правото на Съюза в качеството им на общи принципи“.

2. Хартата

5. Член 47 от Хартата е озаглавен „Право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес“ и гласи:

„Всеки, чиито права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с предвидените в настоящия член условия.

Всеки има право неговото дело да бъде гледано справедливо и публично в разумен срок от независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон. Всеки има възможността да бъде съветван, защитаван и представляван.

[…]“.

3. Рамковото решение

6. Съображение 5 гласи:

„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. […]“.

7. Съображение 6 гласи:

„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“.

8. Наред с това в съображение 10 се посочва:

„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 [от страна на някоя от държавите членки на] принципите […], посочени в член 6, параграф 1 от Договора за Европейския съюз, [констатирано] от Съвета съгласно член 7, параграф 1 от Договора с посочените в член 7, параграф 2 от него последици“.

9. Член 1 е озаглавен „Определение на понятието европейска заповед за арест и задължение за изпълнението ѝ“ и гласи:

„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“.

10. Член 6 е озаглавен „Определяне на компетентните съдебни органи“ и 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“.

11. Член 7 се отнася до централния орган и гласи:

„1. Всяка държава членка може да определи централен орган, а когато правната ѝ система го предвижда[,] и повече от един централен орган, който да подпомага компетентните съдебни органи.

2. Държавата членка има право, когато е необходимо с оглед вътрешната структура на съдебната ѝ система, да натовари централния си орган/и с административното предаване и получаване на европейските заповеди за арест, както и с цялата свързана с тях официална кореспонденция.

[…]“.

12. По въпроса за съотношението на Рамковото решение с други правни актове в член 31, параграф 1, буква а) се посочва:

„1. Без да се засяга прилагането им в отношенията между държави членки и трети страни, от 1 януари 2004 г. настоящото рамково решение отменя в отношенията между държавите членки съответните разпоредби от следните конвенции, приложими в областта на екстрадицията:

а) Европейската конвенция за екстрадиция от 13 декември 1957 г., нейния допълнителен протокол от 15 октомври 1975 г. и втори допълнителен протокол от 17 март 1978 г., както и Европейската конвенция за борба с тероризма от 27 януари 1977 г., доколкото урежда екстрадицията;

[…]“.

Б – *Шведското право*

13. На 29 май 2009 г. на основание член 6, параграф 3 от Рамковото решение Швеция изпраща на генералния секретариат на Съвета на Европейския съюз актуализирана информация[5] за компетентните съдебни органи съгласно нейното законодателство, като посочва следното:

„[Във връзка с] член 6, параграф 3 Следните органи в Швеция са компетентни да издават и изпълняват европейски заповеди за арест:

Издаващ съдебен орган […] Главна дирекция на националната полиция (Rikspolisstyrelsen) издава европейски заповеди за арест за целите на изпълнението на наказание лишаване от свобода или мярка, изискваща задържане […]“.

14. Както следва от акта за преюдициално запитване и както потвърди шведското правителство в писменото си становище и в съдебното заседание, в тази страна изпълнението на влезлите в сила присъди и по-нататъшните решения във връзка с това са от компетентността на органи, които не са съдебни, и по-точно не са съдилищата, постановили тези присъди[6].

15. Също така, в отговор на искане за информация, отправено от Rechtbank Amsterdam (Амстердамски първоинстанционен съд), с писмо от 1 август 2016 г. шведската полицейска служба го уведомява, че тя:

а) е компетентният орган за издаването на ЕЗА за целите на изпълнението на наказания лишаване от свобода;

б) издава ЕЗА единствено по искане на шведската Служба за затворите и социалната реинтеграция (наричана по-нататък „Службата за затворите“), от която обаче е независима;

5 — „Актуализация на съобщенията и декларациите на Швеция в съответствие с Рамковото решение за европейската заповед за арест и процедурите за предаване между държавите членки“ (документ на Съвета № 10400/09, стр. 2).

6 — Обяснението на посоченото правителство, чийто пълен текст може да бъде намерен в документ № 14876/11 на Съвета (Evaluation report on the fourth round of mutual evaluations «the practical application of the European Arrest Warrant and corresponding surrender procedures between Member States» Follow-up to Report on Sweden), стр. 2, гласи: „Sweden would like to stress that when a judgment is final all subsequent decisions concerning the enforcement of the sentence in our legal system are taken by other authorities than the court. […] In Sweden we have three different enforcement authorities and in order to coordinate the issuing of the EAWs: in these cases, the International Police Cooperation Division (IPO) was designated as the issuing authority. […] To conclude, the existing system is the most effective and in line with our national procedure and no complaints has been put forward. Thus, Sweden has not found any convincing reason to change the current system“.

в) делегирала е някои правомощия на един или няколко служители от отдела за международно полицейско сътрудничество;

г) упражнява тези правомощия, без да подлежи на йерархичен или инстанционен контрол от страна на съдебните органи, министерството на правосъдието или конкретно съда, постановил осъдителната присъда.

II – **Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси**

16. На 23 май 2016 г. прокурорът към Rechtbank Amsterdam (Амстердамски първоинстанционен съд) подава искане до този съд за изпълнение на европейска заповед за арест, издадена на 30 юни 2014 г. от шведската Главна дирекция на националната полиция [7] с цел задържането и предаването на г-н K. M. Poltorak, който се намира в центъра за задържане в Алфен на Рейн (Нидерландия).

17. Европейската заповед за арест е издадена въз основа на влязла в сила присъда на съд от град Гьотеборг (Швеция) от 21 декември 2012 г. (номер B 9380/12), с която г-н Poltorak е осъден за нанасяне на тежка телесна повреда и му е наложено наказание лишаване от свобода за срок от една година и три месеца [8].

18. Запитващата юрисдикция иска да установи дали тази европейска заповед за арест е издадена от „съдебен орган“ по смисъла на член 6, параграф 1 от Рамковото решение и съответно дали представлява „съдебно решение“ по смисъла на член 1, параграф 1 от него. Тя добавя, че този въпрос се поставя най-вече с оглед на съображенията, изложени от Съда в решение от 1 юни 2016 г., Bob-Dogi [9].

19. При тези условия Rechtbank Amsterdam (Амстердамски първоинстанционен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Самостоятелни понятия на правото на Съюза ли са изразите „съдебен орган“ по член 6, параграф 1 от Рамково решение 2002/584/ПВР и „съдебно решение“ по член 1, параграф 1 от Рамково решение 2002/584/ПВР?

2) При утвърдителен отговор на първия въпрос: въз основа на какви критерии може да се определи дали даден орган на издаващата държава членка е „съдебен орган“ от такова естество и дали издадената от него европейска заповед за арест следователно е „съдебно решение“ от такова естество?

3) При утвърдителен отговор на първия въпрос: Главна дирекция на националната полиция в Швеция попада ли в обхвата на понятието „съдебен орган“ по член 6, параграф 1 от Рамково решение 2002/584/ПВР и съответно издадената от този орган европейска заповед за арест представлява ли „съдебно решение“ като посоченото в член 1, параграф 1 от Рамково решение 2002/584/ПВР?

4) При отрицателен отговор на първия въпрос: в съответствие ли е с правото на Съюза определянето на национален полицейски орган като Главна дирекция на националната полиция като издаващ съдебен орган?“.

7 — Наричана по-нататък „ГДНП“.

8 — Според посоченото в част д) от европейската заповед за арест на 4 май 2012 г. в Хусаргатан (Швеция) г-н Poltorak физически нападa пострадалия и забива дръжката на една метла в окото му, с което причинява разкъсване на очните връзки и носослъзния канал с кървене в случай на конюнктивит, както и фрактура на горната и долната костна стена на очната кухина. Като отегчаващо обстоятелство е взета предвид проявената от осъдения ярост и жестокост.

9 — C-241/15, EU:2016:385.

20. В точки 4.2—4.6 от акта за преюдициално запитване националната юрисдикция посочва следното:

— Изразът „съдебен орган“ в член 6, параграф 1 от Рамковото решение може да се разбира в смисъл, че препраща към понятието за съдебен орган в правото на издаващата държава членка, но може и да се разбира в смисъл, че препраща към правото на тази държава само за целите на определянето на компетентния орган [10]. В първия случай понятието „съдебен орган“ не би било понятие на правото на Съюза и съответно не би било необходимо да получи самостоятелно и еднакво тълкуване. Във втория случай то би представлявало самостоятелно понятие на правото на Съюза, чието тълкуване не е очевидно [11], нито е изяснено в предходната практика на Съда, така че да е налице „acte éclairé“ [12].

— Контекстът на Рамковото решение, и в частност Европейската конвенция за екстрадиция, а също и нормативната му история, и особено предложението за рамково решение [13], не позволяват да се заключи със сигурност дали други органи освен съдебните могат да са компетентни да издават ЕЗА по смисъла на член 6, параграф 1, въпреки тенденцията, наблюдавана в развитието на нормативната уредба след Европейската конвенция за екстрадиция, за заместване на отношенията на равнището на държавите членки с отношения на равнището на съдебните им органи.

— Целта на Рамковото решение за установяване на опростена процедура за предаване на лица, която се основава на принципа на взаимно признаване и протича под контрола на съдебните органи [14], осигурява защита на процесуалните права и на основните права на две равнища [15], а именно на равнището на издаващата държава членка и на равнището на изпълняващата държава членка, така че отсъствието на такава защита на едно от двете равнища би могло да окаже отрицателно въздействие върху принципите на взаимно признаване и взаимно доверие.

III – **Производството пред Съда**

21. Преюдициалното запитване постъпва в Съда на 16 август 2016 г. с искане да бъде разгледано по реда на спешното преюдициално производство (член 267, четвърта алинея ДФЕС). Запитващата юрисдикция обосновава искането си с това, че в момента г-н Poltorak е задържан, а дали ще остане задържан, зависи от изхода на делото в главното производство.

22. На административното си заседание от 1 септември 2016 г. Съдът решава да разгледа запитването по реда на спешното преюдициално производство.

23. Писмени становища представят защитникът на г-н Poltorak, нидерландското и шведското правителство, както и Европейската комисия.

10 — Макар че член 1, параграф 1 от Рамковото решение не препраща към правото на държавите членки, според запитващата юрисдикция тясната връзка между термините „съдебно решение“ и „съдебен орган“ е аргумент в полза на еднаквото им третиране.

11 — По смисъла на съдебната практика за „acte clair“, установена с решение от 6 октомври 1982 г., CILFIT(C-283/81, EU:C:1982:335).

12 — Съгласно съдебната практика, която води началото си от решение от 27 март 1963 г., Da Costa и др. (C-28/62—C-30/62, EU:C:1963:6).

13 — Предложение за рамково решение на Съвета относно европейската заповед за арест и процедурите за предаване между държавите членки, представено от Комисията на 19 септември 2001 г. (COM/2001/0522 окончателен — CNS 2001/0215) (ОВ C 332 E, 2001 г., стр. 305).

14 — Решение от 30 май 2013 г., F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, т. 46).

15 — Решение от 1 юни 2016 г., Bob-Dogi (C-241/15, EU:2016:385, т. 57).

24. На 5 октомври 2016 г. по това дело и по дело C-477/16 PPU (Kovalkovas) е проведено общо съдебно заседание, на което заинтересованите субекти по член 23 от Статута на Съда, и в частност шведското правителство, са приканени да отговорят на някои въпроси.

25. В съдебното заседание устни становища излагат представителите на г-н Poltorak, на правителствата на Нидерландия, Германия, Гърция, Финландия и Швеция, както и Комисията.

IV – **Анализ**

A – *По първия преюдициален въпрос*

26. Нидерландският съд иска да установи дали изразите „съдебен орган“ по член 6, параграф 1 от Рамковото решение и „съдебно решение“ по член 1, параграф 1 от него следва да се тълкуват като самостоятелни понятия на правото на Съюза.

27. Съгласно постоянната практика на Съда както от изискването за еднакво прилагане на правото на Съюза, така и от принципа за равенство следва, че разпоредба от правото на Съюза, чийто текст не съдържа никакво изрично препращане към правото на държавите членки с оглед на определянето на нейния смисъл и обхват, трябва по принцип да получи самостоятелно и еднакво тълкуване навсякъде в Европейския съюз. Тази съдебна практика вече е конкретно прилагана към една от разпоредбите на Рамковото решение[16] и към понятието „съд, който е компетентен и по наказателни дела“ по член 1, буква а), подточка iii) от Рамково решение 2005/214/ПВР на Съвета от 24 февруари 2005 година относно прилагането на принципа за взаимно признаване на финансови санкции[17].

28. Всъщност нито един от двата упоменати члена на Рамковото решение не съдържа препращане към правото на държавите членки с оглед на определянето на неговия смисъл и обхват. Наистина, в член 6, параграф 1 се говори за съдебния орган, „компетентен [...] съгласно правото на [...] държава[та] [членка]“. Това препращане обаче не се отнася до дефиницията за „съдебен орган“, а единствено до възлагането на правомощието за издаване на ЕЗА на един или няколко национални съдебни органи съгласно националното право.

29. Ето защо трябва да се приеме, че изразите „съдебен орган“ и „съдебно решение“, съдържащи се съответно в член 6, параграф 1 и член 1, параграф 1 от Рамковото решение, са самостоятелни понятия на правото на Съюза, които трябва да получат самостоятелно и еднакво тълкуване на територията на Съюза с оглед на текста и контекста им и целта на правната уредба, от която са част[18].

30. Тази констатация обаче трябва да бъде нюансирана: предвид процесуалния контекст на двата израза при тълкуването им ще трябва да се вземе под внимание нормотворческата свобода, с която разполагат държавите членки както при определянето на компетентните съдебни органи, така и при установяването на процесуалните способи за гарантиране на защитата на правата, които правният ред на Съюза предоставя на неговите граждани[19].

31. Предвид утвърдителния отговор на първия въпрос не е необходимо да се отговаря на четвъртия, който е поставен при условието отговорът на първия да е отрицателен.

16 — Решение от 28 юли 2016 г., JZ (C-294/16 PPU, EU:C:2016:610, т. 35 и цитираната съдебна практика).

17 — Решение от 14 ноември 2013 г., Baláž (C-60/12, EU:C:2013:733, т. 24—32).

18 — Решение от 28 юли 2016 г., JZ (C-294/16 PPU, EU:C:2016:610, т. 37).

19 — Вж. по аналогия решение от 30 юни 2016 г., Toma (C-205/15, EU:2016:499, т. 33).

Б – *По втория и третия преюдициален въпрос*

32. С втория и третия си въпрос Rechtbank Amsterdam (Амстердамски първоинстанционен съд) иска в крайна сметка да установи дали орган като шведската ГДНП отговаря на условията за окачествяването му като „съдебен орган“ по смисъла на член 6, параграф 1 от Рамковото решение, в резултат от което издадената от този орган ЕЗА в настоящия случай би съставлявала „съдебно решение“ по смисъла на член 1, параграф 1 от Рамковото решение.

33. Както вече посочих, за разлика от преюдициалното запитване по дело C-453/16 PPU, тук въпросите на запитващата юрисдикция се отнасят не до компетентния орган за издаването на предходната национална заповед, а до компетентния орган за издаването на ЕЗА в съответствие с Рамковото решение.

34. В самото начало бих искал да предупредя, че предлаганата от мен нова формулировка на втория и третия въпрос се основава на убеждението ми, че е налице тясна връзка между съдебното естество на съответния акт и съдебното качество на органа, който го издава. Затова понятието, което наистина се нуждае от изясняване по настоящото дело, всъщност е понятието „съдебен орган“.

35. Изглежда логично, че ако шведската ГДНП не е сред органите, които се смятат за съдебни, издаваните от нея европейски заповеди за арест ще са лишени от определящата характеристика и съответно главното изискване за всяко „съдебно“ решение, а именно да е издадено от орган, принадлежащ към системата на правораздаването.

36. Тъй като в текста на Рамковото решение няма дефиниция[20] за „съдебен орган“, в съответствие с обичайните тълкувателни критерии на Съда следва да се вземат предвид буквалният смисъл на израза, контекстът му и неговите цели.

37. За да избегна всяка неяснота, намирам за необходимо още в началото да изтъкна, че не виждам правно основание за различно третиране на европейските заповеди за арест за целите на изпълнението на присъди и европейските заповеди за арест за целите на изпълнението на наказателноправни мерки, предшестващи постановяването на присъдата (като мерките за неотклонение и пр.). Тъй като и в двата случая целта е съответната държава членка да предаде издирваното лице, за тълкуването на понятията за издаващ и изпълняващ съдебен орган няма значение дали това лице е вече осъдено, или срещу него се води наказателно производство, което още не е приключило.

38. Това уточнение е необходимо, тъй като иначе би могло да се създаде впечатлението, че когато става дума за европейски заповеди за арест за целите на изпълнението на осъдителни присъди, ролята на „съдебния орган“ се изчерпва с постановяването на присъдата и съответно той няма думата по въпроса за изпълнението ѝ. Според мен това не е вярно: при процедура за предаване, която се характеризира с протичането ѝ на съдебно равнище и с последващото взаимно признаване на съдебните решения, издаването на ЕЗА след постановяването на

20 — Европейският парламент констатира тълкувателните различия във връзка с израза „съдебен орган“ в Рамковото решение и затова на 27 февруари 2014 г. приема резолюция с препоръки към Комисията относно преразглеждането на европейската заповед за арест, в която критикува „липсата на определение на термина „съдебен орган“ в Рамково решение 2002/584/ПВР и в други инструменти за взаимно признаване, което е довело до разнообразни практики в държавите членки и съответно до несигурност, накърняване на взаимното доверие и съдебни спорове“ (процедура 2013/2019(INL). Европейският парламент отправя искане към Комисията да изготви „законодателни предложения, следвайки подробните препоръки, отправени в приложението към [резолюцията,] предвиждащи […] а) процедура, при която мярката за взаимно признаване може, ако е необходимо, да бъде потвърдена в издаващата държава членка от съдия, съд, разследващ магистрат или прокурор, с цел да се преодолеят различните тълкувания на термина „съдебен орган“ […]“.

присъдата също предполага преди това да са взети определени решения, които биха могли да са единствено съдебни, доколкото се отнасят до лишаването на съответното лице от свобода, като временна мярка или не, и до преценката на пропорционалността на издаването на такава заповед [21].

39. Що се отнася до тълкуването на член 6 и, на първо място, до *обичайното значение на думите* „орган“ и „съдебен“, следва да се посочи, че първата от тези думи обозначава субект, който упражнява властнически функции в дадена област на обществения живот, тъй като разполага с правомощия и с легитимност в това отношение. Прилагателното име „съдебен“ пояснява съществителното, към което се отнася, като сочи, че въпросният орган трябва да принадлежи към системата на правораздаването [22], а не — съгласно класическото разделение на властите — към законодателната или изпълнителната власт.

40. В текста на Рамковото решение на всички езици, които прегледах, неизменно се говори за правосъдието: „autorité judiciaire“ на френски, „judicial authority“ на английски, „Justizbehörde“ на немски, „autorità giudiziaria“ на италиански, „autoridade judiciária“ на португалски, „rättsliga myndighet“ на шведски и „tiesu iestāde“ на латвийски.

41. Следователно още тук е налице първият белег, че органът, за който става дума в частност в член 6 от Рамковото решение, трябва да принадлежи към системата на правораздаването. Тази начална индикация се потвърждава от историята на нормативната уредба, както правилно посочва Rechtbank Amsterdam (Амстердамски първоинстанционен съд). Както в Европейската конвенция за екстрадиция, така и в предложението за рамково решение [23] изразите „компетентен орган“ и съответно „съдебен орган“ са използвани като обозначаващи съдилищата и прокуратурата, а изрично е посочено, че не обхващат органите на полицията [24].

42. Това впечатление намира потвърждение, на второ място, в *контекста* на упоменатия член 6. Заедно с член 7, който се отнася до „сезирането на централния орган“, както гласи заглавието му, тези две разпоредби закрепват институционалната структура на въведената с Рамковото решение опростена процедура. Тази система функционира по съвсем прост механизъм, който ще разгледам по-нататък.

43. Най-напред, както следва от съображение 5, екстрадицията между държавите членки се замества със система за предаване между съдебните органи, изградена на принципа на взаимното признаване [25]. Това признаване се крепи именно на въведения с член 6 диалог inter pares — между издаващия заповедта съдебен орган и изпълняващия, или приемащ съдебен орган. Благодарение на тази организация на отношенията между държавите членки — посредством съдебните им органи — се постига взаимното доверие, че съответните им национални правни системи са в състояние да осигурят равностойна и ефективна защита на основните права, признати на равнището на Съюза, и в частност в Хартата [26].

21 — Що се отнася до пропорционалността в контекста на европейската заповед за арест, препращам към заключението (което напълно споделям) на генералния адвокат Bot по делото, по което е постановено решение от 5 април 2016 г., Aranyosi и Căldăraru (C-404/15 и C-659/15 PPU, EU:2016:140, т. 137 и сл., а конкретно за издаващия съдебен орган — т. 145—155). Вж. също документ 17195/1/10 REV 1 на Съвета, Revised version of the European handbook on how to issue a European Arrest Warrant, от 17 декември 2010 г., стр. 14, в който се посочва, че преди да издадат ЕЗА, издаващите органи трябва да преценяват дали това е пропорционално.

22 — Не в настоящото заключение, а в заключението си по дело Özçelik, C-453/16 PPU, висящо пред Съда, ще обсъдя въпроса доколко прокурорът може да се смята за съдебен орган по смисъла на Рамковото решение.

23 — COM/2001/0522 окончателен; вж. бележка под линия 13 от настоящото заключение.

24 — В мотивите към член 3 от предложението се посочва следното: „*The procedure of the European arrest warrant is based on the principle of mutual recognition of court judgments. State-to-State relations are therefore substantially replaced by court-to-court relations between judicial authorities. The term“judicial authority” corresponds, as in the 1957 Convention (cf. Explanatory Report, Article 1), to the judicial authorities as such and the prosecution services, but not to the authorities of police force. The issuing judicial authority will be the judicial authority which has authority to issue the European arrest warrant in the procedural system of the Member State (Article 4)*“.

25 — Решение от 5 април 2016 г., Aranyosi и Căldăraru (C-404/15 и C-659/15 PPU, EU:2016:198, т. 75).

26 — Решение от 1 юни 2016 г., Bob-Dogi (C-241/15, EU:2016:385, т. 33 и цитираната съдебна практика).

44. Единственото допуснато от законодателя отклонение от този механизъм е закрепено в член 7 от Рамковото решение, който по изключение позволява сезирането на органи, които не принадлежат към „съдебната“ сфера. Въпреки това текстът на тази разпоредба като никога не оставя място за съмнение: думите, с които е описан второстепенният характер на участието на тези „централни органи“, са внимателно подбрани, за да се очертаят границите на техните функции в рамките на диалога между съдебните органи.

45. Така съгласно член 7, параграф 1 от Рамковото решение възможността на държавите членки да определят този тип централни органи е предвидена с цел последните да „подпомага[т]“ компетентните съдебни органи. Оттук несъмнено следва, че ролята им е само спомагателна, но в никакъв случай решаваща или ръководна, като тази инструментална функция е допълнително подчертана и с използваните в член 7, параграф 2 термини: задачите на определения централен орган се свеждат до административно „предаване“ и „получаване“ на европейските заповеди за арест и водене на „цялата свързана с тях официална кореспонденция“.

46. Ако тези функции се сравнят с възложените на съдебните органи (съгласно член 6, параграфи 1 и 2 издаващият съдебен орган е „компетентен да […] *издаде* [заповедта]“, а изпълняващият — „да [я] *изпълни*“), става ясно, че централните органи изпълняват чисто административни задачи и са напълно лишени от правомощие да упражняват процесуална инициатива, тоест да задействат механизма за издаването на ЕЗА.

47. В резултат, въпреки че законодателят е предвидил участието на особен вид административен орган във въведения с Рамковото решение диалог между съдебните органи, това участие е твърде ограничено: от една страна, може да бъде сезиран единствено органът, който е изрично определен от държавата членка (която трябва да е уведомила за това генералния секретариат на Съвета), и от друга страна, функциите, които той може да упражнява, се свеждат до административно съдействие за същинските решаващи органи, а именно съдебните органи, които се произнасят по издаването или изпълнението на европейските заповеди за арест.

48. Това тълкуване се извежда и от обяснителния меморандум към предложението за рамково решение[27]. В изложените към отделните членове мотиви по отношение на сегашния член 7 е посочено, че той „е заимстван от разпоредбите на Конвенцията на Европейския съюз от 1996 г. за екстрадицията и Конвенцията на Европейския съюз от 2000 г. за *взаимопомощ* по наказателноправни въпроси […] [и че] е практическа разпоредба, предназначена да *улесни предаването на информация* между държавите членки“, а „[…] задачата на тези централни органи трябва да е да *улесняват придвижването и изпълнението на европейските заповеди за арест между държавите членки* [и] в частност да осигуряват превода и *административното съдействие за изпълнението* на заповедите“[28].

49. На трето място, така описаната институционална структура на механизма на ЕЗА най-добре отговаря на *целта* за установяване на нова опростена и по-ефикасна процедура за предаване на осъдени или заподозрени в нарушаване на наказателния закон лица, с което да се улесни и ускори съдебното сътрудничество, за да се способства за осъществяването на целта на Съюза да се превърне в пространство на свобода, сигурност и правосъдие въз основа на високата степен на доверие, която трябва да съществува между държавите членки[29].

27 — Вж. т. 41 от настоящото заключение и бележката под линия към нея.

28 — Курсивът е мой. Обяснителният меморандум допуска такава административна намеса в някои изчерпателно изброени случаи: когато в правната система на съответната държава членка е предвидено административен орган да се произнася по въпроса дали дадено лице се ползва с имунитет (член 31), когато поради важни причини от хуманитарно естество изпълнението на заповедта следва да бъде отложено (член 38) или когато е необходимо да се провери дали другата държава членка гарантира, че няма да приложи наказание доживотен затвор (член 37).

29 — Решение от 24 май 2016 г., Dworzecki (C-108/16 PPU, EU:C:2016:346, т. 27 и цитираната съдебна практика).

50. Диалогът между съдебните органи, които по същество имат общата устройствена характеристика да принадлежат към съдебната власт в съответните държави членки и общата задача да гарантират спазването на основните права и свободи по член 6 ДЕС, е ключовият елемент на това взаимно доверие. Присъщо за този диалог е да няма намеса на друг тип, несъдебни органи, които биха могли евентуално да изпълняват единствено спомагателни функции в границите, очертани с член 7 от Рамковото решение.

51. Извън това, както Съдът вече е констатирал, цялата предвидена в Рамковото решение процедура за предаване между държавите членки протича под контрола на съдебните органи [30].

52. Има и още един аргумент в подкрепа на тезата, че що се отнася до ЕЗА, сътрудничеството по наказателноправни въпроси е ограничено така, че да обхваща само съдебните органи: материалноправното основание на самото Рамково решение, а именно член 31, параграф 1, букви а) и б) ДЕС. В редакцията на този договор в сила към 2002 г. [31] още се говори за улесняване и ускоряване на сътрудничеството „между компетентните министерства и съдебните или сходните на тях органи“. След Договора от Лисабон обаче тази разпоредба преминава в Договора за функционирането на ЕС, и по-точно в член 82 от него, като член 82, параграф 1 въвежда принципа на взаимно признаване на присъдите и съдебните решения по наказателноправни въпроси, а буква г) от тази разпоредба възпроизвежда текста на предишния член 31, параграф 1, буква а) ДЕС, но със съществената разлика, че е премахнато изричното посочване на министерствата [32]. Тази разлика следва да се вземе под внимание и Рамковото решение трябва да се тълкува в съответствие с новия дух, съгласно който този аспект на сътрудничеството по наказателноправни въпроси е допълнително стеснен до съдебната сфера [33]. В това отношение следва да се съобрази трайната практика на Съда, съгласно която всяка норма на вторичното право на Съюза трябва да се тълкува, доколкото е възможно, в посока на съответствието ѝ с разпоредбите на Договорите [34].

53. В контекста на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси Съдът постановява, че Договорът от Лисабон променя съществено институционалната рамка на това сътрудничество и че член 9 от Протокол № 36 относно преходните разпоредби цели по-специално да гарантира, че приетите в рамките на това сътрудничество актове ще могат да продължат да се прилагат ефективно, независимо от промяната на институционалната му рамка [35].

54. Тази констатация, направена в решение по жалба за отмяна, не само не препятства, а даже налага еволютивно тълкуване на Рамковото решение, което да го привежда в съответствие с текста и целите на новото правно основание, макар всъщност да е прието на основание на предишната разпоредба, или с други думи, да му осигурява по-добра съвместимост с въведените от законодателя промени в съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси. Ако този нормативен акт продължи да се тълкува единствено в духа на старото правно основание, би възникнала опасност правният ред да застине в състояние, което е в разрез със самия ДФЕС и с изричната по-късна воля на законодателя.

30 — Решение от 30 май 2013 г., F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, т. 46).

31 — Член 31, параграф 1, буква а) предвижда: „[Съвместните действия в областта на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси в частност включват:] улесняване и ускоряване на сътрудничеството между компетентните министерства и съдебните или сходните на тях органи в държавите членки по отношение на процедурата и изпълнението на решенията“.

32 — Член 82, параграф 1, буква г) ДФЕС гласи: „улесняване на сътрудничеството между съдебните или равностойни на тях органи на държавите членки във връзка с наказателните производства и изпълнението на решенията“.

33 — Както член 30 ДЕС отпреди Договора от Лисабон, така и сега действащите членове 87 ДФЕС и 89 ДФЕС (включени в дял V, глава 5, озаглавена „Полицейско сътрудничество“) уреждат полицейското сътрудничество, към което биха могли да спадат отношенията между шведските полицейски органи и същия вид органи в останалите държави членки. Обратно, нормите относно ЕЗА и някои други мерки се съдържат в глава 4 от този дял, която е озаглавена „Съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси“.

34 — Решение от 16 април 2015 г., Парламент/Съвет (C-540/13, EU:C:2015:224, т. 38 и цитираната съдебна практика).

35 — Пак там, т. 44.

55. Предвид изложените съображения, доколкото в случая разглежданата ЕЗА е издадена от орган, който е част от „полицията“, а решението му не е одобрено от съд, съвсем логично възникват съмнения дали подобен полицейски орган може да има качеството „съдебен орган“ по смисъла на Рамковото решение. Макар че несъмнено е част от правоприлагащия апарат на държавата, обикновено под ръководството на носителите на изпълнителната власт, все пак полицията често подпомага съдебните органи при разследването на престъпления, а понякога и при изпълнението на съдебните решения. Този елемент на сътрудничество или съдействие обаче не я превръща в съдебен орган.

56. От информацията, предоставена от шведската полицейска служба [36] в отговор на въпросите на запитващата юрисдикция, могат да бъдат изведени следните характеристики на органа, натоварен с издаването на ЕЗА: а) полицията е репресивен орган с широки правомощия за действие; б) тя не получава указания от министерството на правосъдието във връзка с ЕЗА; в) няма нито пряка, нито непряка връзка със съда, който е осъдил издирваното лице; г) във връзка с ЕЗА тя действа по искане на службата за изпълнение на наказанията, но не получава указания от нея и разполага с дискреция при издаването им; и д) делегирала е правомощието за издаване на ЕЗА за целите на изпълнението на влезли в сила присъди, с които се налага наказание лишаване от свобода, на IPO [37] — административен отдел, съставен от юристи, от които само трима могат да издават шведските ЕЗА.

57. Сред всички тези отличителни характеристики тази, която поражда най-голямо безпокойство предвид съобщението на шведското правителство до Съвета от 2009 г. по член 6, параграф 3 от Рамковото решение, е именно свързаната с определянето на органа, който издава ЕЗА съгласно шведския закон, транспониращ Рамковото решение в националния правен ред [38].

58. Всъщност Съветът е препоръчал на Швеция [39] да приеме подходящите мерки, за да гарантира, че за целите на изпълнението на наказанията европейските заповеди за арест ще се издават от съдебен орган или под контрола на съдебен орган в съответствие с Рамковото решение.

59. Отрицателният отговор на шведското правителство по тази препоръка е ясен, що се отнася до условията за въвеждане на механизма на ЕЗА в националния правен ред. Обобщено казано [40], според това правителство изпълнението на присъдата, въз основа на която се иска от друга държава членка да предаде осъдения, не налага непременно европейската заповед за арест да се издава от съдебен орган в тесен смисъл. Напротив, шведското правителство твърди, че тъй като в националната система за изпълнение на определяните от съдилищата наказания тези изпълнителни правомощия са предоставени на друг тип органи, които не са непременно съдебни, не е налице противоречие с Рамковото решение, ако същите органи, за които то признава, че не са съдебни, вземат решенията и що се отнася до издаването на ЕЗА.

60. Предвид изложените по-горе съображения обаче смятам, че институционалната система, защитавана от шведското правителство, не е в съответствие с Рамковото решение. Тя би могла евентуално да е съвместима с него само ако полицейският орган, който издава ЕЗА за целите на изпълнението на присъди, отговаря на следните условия, които според мен са абсолютно необходими за запазването на равнището на съдебните гаранции, на което е основана системата на ЕЗА: а) да действа по искане и под контрола на съдебен орган по смисъла на член 6 от

36 — Приемникът на ГДНП.

37 — Отдел за международно полицейско сътрудничество (съкращението „IPO“ е използвано в преюдициалните запитвания на Rechtbank Amsterdam до Съда).

38 — Вж. т. 13 от настоящото заключение.

39 — Evaluation report on the fourth round of mutual evaluations „the practical application of the European Arrest Warrant and corresponding surrender procedures between Member States“ (документ № 9927/2/08 REV 2 на Съвета, стр. 46).

40 — Вж. т. 13 и бележка под линия 5 от настоящото заключение.

Рамковото решение; и б) да не разполага с дискреционни правомощия, нито със свобода на преценка при издаването на ЕЗА, а да е обвързан от искането, което получава от съдебния орган. Освен това последният би трябвало да е компетентен в случай на съмнения във връзка със заповедта да отправи преюдициално запитване до Съда за тълкуването на Рамковото решение.

61. Както следва от преписката и от писменото становище на шведското правителство, шведската ГДНП не отговаря на тези условия. Нейното място в държавните структури е извън системата на правораздаването, а предвид отдалечеността ѝ от съдилищата и прокуратурата липсва задължителният контрол от страна на съдебен орган върху решенията относно издаването на европейски заповеди за арест, въпрос, по който ГДНП разполага с дискреция.

62. Този извод не намира опровержение във възможната независимост на полицейската служба от министерството на правосъдието и службата за затворите, които не могат да ѝ дават указания. Според мен тази характеристика е без значение за преценката дали полицията може да се окачествти като „съдебен орган“. Що се отнася пък до свободата на преценка, с която тя разполага при издаването на ЕЗА, релевантното е, че полицията не е длъжна да се обърне към съда, който е осъдил издирваното лице, или да се отчита пред него. Това е знак за засилената ѝ самостоятелност спрямо постановилия присъдата съд, но същевременно свидетелства и за липсата на съдебен контрол, което е в разрез със съдебната практика, съгласно която цялата предвидена в Рамковото решение процедура за предаване между държавите членки трябва да протича под контрола на съдебните органи [41].

63. Накрая, самостоятелността на държавите членки им осигурява необходимата свобода на действие, за да определят във вътрешния си правен ред органите, на които да предоставят съответните процесуални правомощия (в случая — правомощията за издаване на ЕЗА). Съгласно постоянната практика на Съда при липса на общностна правна уредба по въпроса във вътрешния правен ред на всяка държава членка трябва да се посочат компетентните юрисдикции и да се приемат процесуални правила за съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза, доколкото, от една страна, въпросните правила не са по-неблагоприятни от тези, които уреждат аналогични вътрешноправни съдебни производства (принцип на равностойност), а от друга страна, не правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза (принцип на ефективност) [42].

64. След приемането на Рамковото решение обаче някои от държавите членки уведомяват генералния секретариат на Съвета в съответствие с член 6, параграф 3 кои са органите, които съгласно тяхното право са компетентни за издаването и изпълнението на ЕЗА, като в своето съобщение Швеция посочва полицейската служба (Главна дирекция на националната полиция, Rikspolisstyrelsen) за компетентна по отношение на европейските заповеди за арест за целите на изпълнението на наказания лишаване от свобода или мерки, изискващи задържане.

65. От строго правна гледна точка обаче тези съобщения нито предопределят, нито обуславят съвместимостта на действията на всяка държава с Рамковото решение. Член 6, параграф 3 разрешава на държавите да определят или избират измежду съдебните си органи тези, които ще са компетентни да получават или издават ЕЗА, но не им позволява да тълкуват разширително понятието за съдебен орган и да го отнасят и към органи, които нямат това качество.

41 — Решение от 30 май 2013 г., F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, т. 46).

42 — Решения от 6 октомври 2015 г., Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662, т. 27) и от 15 септември 1998 г., Ansaldo Energia и др. (C-279/96, C-280/96 и C-281/96, EU:C:1998:403, т. 16), в които се препраща към принципните решения от 16 декември 1976 г., Rewe (33/76, EU:C:1976:188, т. 5) и Comet (45/76, EU:C:1976:191, т. 13 и 16), както и решение от 14 декември 1995 г., Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, т. 12).

66. В този контекст не мисля, че би се стигнало до прекомерна намеса спрямо модела, който посочената държава е избрала във връзка с изпълнението на наказанията, упражнявайки своята процесуална автономия, ако се изиска (в съответствие с препоръките на Съвета към шведското правителство) тя да приеме необходимите мерки, така че — ако предпочита да запази участието на полицейските органи в механизма на ЕЗА — да гарантира, че те ще действат по искане и под контрола на същински съдебен орган. Тази промяна не би засегнала основите на националната система, но би способствала за привеждането ѝ в съответствие с модела на съдебното сътрудничество, установен в тази област с Рамковото решение.

67. Ето защо според мен полицейски орган, чиито правомощия са уредени като тези на шведската ГДНП, не попада в обхвата на понятието „съдебен орган“ по смисъла на член 6, параграф 1 от Рамковото решение, поради което издадената от такъв орган европейска заповед за арест не може да се окачестви като „съдебно решение“ по смисъла на член 1, параграф 1 от Рамковото решение.

V – **Относно ограничаването на последиците от решението на Съда във времето**

68. Според някои от правителствата, които изложиха становища в съдебното заседание, а също и според Комисията, ако приеме, че издаваните от шведската ГДНП европейски заповеди за арест не съставляват съдебни решения (което съответно би било пречка за придвижването им от страна на съдебния орган на изпълняващата държава), Съдът би трябвало да ограничи последиците от решението си във времето, така че то да поражда действие само занапред.

69. Смятам, че това предложение не следва да се приема. Както неотдавна припомних в друго свое заключение [43], общото правило е, че „тълкуването, което [Съдът] дава на норма на правото на Съюза при упражняване на компетентността си по член 267 ДФЕС, уточнява и изяснява значението и приложното поле на тази норма, както тя трябва или е трябвало да се разбира и прилага от момента на нейното влизане в сила. Следователно, така разтълкувана, нормата може и трябва да се прилага от съда дори към правоотношения, възникнали и установени преди решението по искането за тълкуване, ако освен това са налице условията, които позволяват пред компетентните юрисдикции да се отнесе спор по прилагането на посочената норма“.

70. Не мисля, че в случая има основания да се допусне изключение от това правило, при положение че:

а) Запитващата юрисдикция не отправя въпрос за действието във времето на решението на Съда (строго погледнато, няма дори въпрос за непосредствените му последици по отношение на издадената ЕЗА), а се ограничава само с вече обсъдените въпроси.

б) Съдилищата на всяка държава са компетентни да преценяват във всеки отделен случай дали представените пред тях европейски заповеди за арест отговарят на критериите, които Съдът ще определи в решението си, което може да се отрази включително на заварени правоотношения, още повече че става дума за свободата на лица, които в този момент са задържани за целите на предаването им. Решението по всеки отделен случай ще зависи от фактори, които сега е трудно да се предвидят, например от евентуално последващо отстраняване на „порока“ на първоначално издадената ЕЗА.

43 — Представено на 13 юли 2016 г. по дело Eco-Emballages и др. (C-313/15 и C-530/15, EU:C:2016:551, т. 56).

в) Накрая, що се отнася до вече приключилите процедури по предаване (които видимо са основната причина за изразената от Комисията загриженост), отново националните съдилища са тези, които ще трябва да преценят какви са последиците спрямо тях от решението на Съда, при което ще трябва да съобразят характерните изисквания на принципа за силата на пресъдено нещо.

VI – **Заключение**

71. По изложените съображения предлагам на Съда да отговори на въпросите на Rechtbank Amsterdam (Амстердамски първоинстанционен съд, Нидерландия), както следва:

„1) Изразите „съдебно решение“ и „съдебен орган“, съдържащи се съответно в член 1, параграф 1 и 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., са самостоятелни понятия на правото на Съюза и трябва да се тълкуват еднакво навсякъде в Европейския съюз.

2) Полицейски орган с правомощия като тези на шведската Главна дирекция на националната полиция не отговаря на условията за окачествяването му като „съдебен орган“ по смисъла на член 6, параграф 1 от Рамково решение 2002/584/ПВР и съответно издадената от него европейска заповед за арест в настоящия случай не съставлява „съдебно решение“ по смисъла на член 1, параграф 1 от Рамковото решение“.