Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
YVESE BOTA
přednesené dne 3. března 2016 [1]

Věci C-404/15 a C-659/15 PPU

Pál Aranyosi (C-404/15)
a
Robert Căldăraru (C-659/15 PPU)

[žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané Hanseatisches Oberlandesgericht in Bremen (Vrchní zemský soud v Brémách, Německo)]

„Řízení o předběžné otázce — Policejní a soudní spolupráce v trestních věcech — Rámcové rozhodnutí 2002/584/SVV — Evropské zatýkací rozkazy vydané za účelem trestního stíhání nebo výkonu trestu odnětí svobody nebo opatření spojeného s odnětím osobní svobody — Předání vyžádaných osob vystavujícím justičním orgánům — Článek 1 odst. 3 — Základní práva — Podmínky zbavení svobody ve vystavujícím členském státě — Nebezpečí nelidského nebo ponižujícího zacházení — Požadavek kontroly proporcionality při vydání evropských zatýkacích rozkazů“

I – **Úvod**

1. Výkon evropského zatýkacího rozkazu má za následek, že vyžádaná osoba je zbavena svobody. Umožňuje, byť jen potenciálně nebo pravděpodobně ponižující povaha podmínek zbavení svobody vyplývající ze systémového nedostatku vězeňských zařízení vystavujícího členského státu odmítnout vykonávajícím justičním orgánům výkonu předání dotyčné osoby?

2. Z článku 1 odst. 3 rámcového rozhodnutí Rady 2002/584/SVV ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy [2] totiž vyplývá, že „[jím] není dotčena povinnost ctít základní práva a obecné právní zásady zakotvené v článku 6 [EU]“.

3. S tím souvisí otázka, zda je význam zásady vzájemného uznávání omezen narušením důvěry, kterou si musí projevovat členské státy, z důvodu potenciálního porušení základních práv, o nichž se předpokládá, že je členské státy dodržují.

4. Vzájemné uznávání, jehož je samotný evropský zatýkací rozkaz projevem, přitom podle ustálené formulace představuje „úhelný kámen“ [3] prostoru svobody, bezpečnosti a práva, který si Evropská unie určila za cíl, jak je to zakotveno ve Smlouvách.

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Úř. věst. L 190, s. 1; Zvl. vyd. 19/06, s. 34. Rámcové rozhodnutí ve znění rámcového rozhodnutí Rady 2009/299/SVV ze dne 26. února 2009 (Úř. věst. L 81, s. 24; Zvl. vyd. 19/06, s. 34) (dále jen „rámcové rozhodnutí“).

3 — Podle výrazu použitého v bodě 6 odůvodnění rámcového rozhodnutí.

5. Úkolem Soudního dvora v této věci tak bude nalézt rovnováhu mezi dodržováním základních práv předávané osoby a absolutním požadavkem na vytvoření tohoto společného prostoru, zejména prostřednictvím ochrany práv a svobody druhého. Soudní dvůr si tudíž bude muset položit otázku, zda zásady, které formuloval v jiných oblastech unijního práva, například zásady obsažené v rozsudku N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865), který se týkal společného evropského azylového systému, jsou přenositelné na specifický mechanismus evropského zatýkacího rozkazu, a to navzdory riziku, že může dojít k zablokování tohoto mechanismu, nepotrestání trestného činu a způsobení velmi závažných důsledků pro vykonávající justiční orgány.

6. Ve skutečnosti mám za to, že řešení tkví v samotné rovnováze systému, kterou evropský zatýkací rozkaz nastolil a ze které je nyní třeba vyvodit důsledky. Řešení lze dovodit ze skutečnosti, že rámcové rozhodnutí odkazuje, ať už implicitně nebo explicitně, na určité zásady, a zejména na zásadu proporcionality, která je obecnou zásadou unijního práva, a to aniž dojde k narušení významu, který tomuto systému zásada vzájemného uznávání dává.

7. Vysvětlím, proč v případě, že se vystavující justiční orgány potýkají s celkovou přeplněností vězeňských zařízení, v důsledku čehož jsou materiální podmínky zbavení svobody v rozporu se základními právy, jsou tyto orgány povinny provést kontrolu proporcionality za účelem posouzení, zda je vydání evropského zatýkacího rozkazu s ohledem na povahu trestného činu, jakož i na konkrétní podmínky výkonu trestu nezbytné.

8. Vzhledem k tomu, že evropský zatýkací rozkaz je nástrojem vytvořeným a upraveným unijním právem, a to zejména stran podmínek jeho vydání, musí se justiční orgány, které chtějí takový rozkaz vydat, ujistit nejen o tom, že tento rozkaz splňuje materiální a formální podmínky rámcového rozhodnutí, ale i o tom, že je rovněž vydán v souladu se zásadou proporcionality. Takovou kontrolu umožňující lépe zohlednit podmínky, a zejména důsledky předání vyžádané osoby je třeba vykládat v širším smyslu jako součást povinností vystavujícího členského státu zaručit dodržování základních práv osoby předávané na základě evropského zatýkacího rozkazu, a tudíž jako záruku důvěry, kterou mu jsou povinny předem projevit vykonávající justiční orgány.

9. Konečně upřesním, že tato kontrola nesmí opomenout povinnosti, které přísluší vystavujícímu členskému státu, pokud jde o dodržování základních práv osob zbavených svobody, nejen na základě článku 6 SEU, ale rovněž na základě zásady přednosti unijního práva a jím stanovené povinnosti loajální spolupráce, jakož i kroky, které by měly Rada Evropské unie a Evropská komise nezbytně přijmout za účelem posílení účinnosti systému.

II – **Právní rámec**

10. Než přistoupím k analýze problémů, jež nastolují předběžné otázky předložené Soudnímu dvoru, je nejprve třeba připomenout základní zásady, na kterých bude moje analýza založena. Tyto zásady jsou obsaženy ve Smlouvách.

A – *Smlouvy*

11. Podle čl. 3 odst. 2 SEU a čl. 67 odst. 1 SFEU je cílem Unie fungovat a rozvíjet se jako prostor svobody, bezpečnosti a práva, ve kterém je při respektování základních práv zaručen volný pohyb osob, a to přijímáním vhodných opatření týkajících se předcházení a potírání zločinnosti.

12. Za tímto účelem čl. 6 odst. 1 první pododstavec SEU stanoví, že „Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv Evropské unie [(dále jen ‚Listina')]“.

13. Z článku 6 odst. 3 SEU rovněž vyplývá, že „[z]ákladní práva, která jsou zaručena Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod [podepsanou v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen ‚EÚLP')] a která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, tvoří obecné zásady práva Unie".

14. V rámci hlavy V třetí části Smlouvy FEU nazvané „Prostor svobody, bezpečnosti a práva" článek 82 SFEU stanoví, že „[j]ustiční spolupráce v trestních věcech je v Unii založena na zásadě vzájemného uznávání". Jak jsem uvedl, tato zásada představuje „úhelný kámen" justiční spolupráce v trestních věcech mezi členskými státy.

B – *Rámcové rozhodnutí*

15. Evropský zatýkací rozkaz zavedený rámcovým rozhodnutím byl vytvořen, aby nahradil klasický mechanismus vydávání, který předpokládá rozhodnutí moci výkonné, a to jako nástroj spolupráce mezi vnitrostátními justičními orgány spočívající na zásadách vzájemného uznávání rozsudků a soudních rozhodnutí a vzájemné důvěry mezi členskými státy [4].

16. Rámcové rozhodnutí zavádí nový zjednodušený a efektivnější systém předávání osob odsouzených za porušení trestního práva nebo podezřelých z porušení trestního práva [5], a to velmi striktním omezením důvodů pro odmítnutí výkonu evropského zatýkacího rozkazu a úpravou lhůt pro přijímání rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu [6].

17. Mechanismus evropského zatýkacího rozkazu tím, že zavádí postup, který má být efektivnější a účinnější než předchozí postup, především zásadním způsobem přispívá k potlačování trestné činnosti v rámci Unie. Vzhledem k tomu, že tento mechanismus zajišťuje, aby proběhlo trestní stíhání, soudní řízení a odsouzení pachatelů, kteří se dopustili trestného činu v některém z členských států, je dnes základní pojistkou zrušení vnitřních hranic v rámci Unie a také usiluje o posilování ochrany obětí trestných činů tím, že zajišťuje, že jednak jejich pachatele lze soudit a odsoudit za jimi spáchané trestné činy a jednak budou tito pachatelé o to rychleji a účinněji předáni k výkonu spravedlnosti.

18. Body 10 až 13 odůvodnění rámcového rozhodnutí zní následovně:

„(10) Mechanismus evropského zatýkacího rozkazu je založen na vysoké míře důvěry mezi členskými státy. Jeho provádění lze pozastavit pouze v případě závažného a trvajícího porušování zásad stanovených v čl. 6 odst. 1 [EU] některým členským státem v případě, že toto porušování Rada zjistila podle čl. 7 odst. 1 [EU] s důsledky stanovenými v čl. 7 odst. 2[[7]].

(11) Ve vztazích mezi členskými státy by měl evropský zatýkací rozkaz nahradit všechny předchozí nástroje týkající se vydávání, včetně hlavy III prováděcí úmluvy k Schengenské dohodě.

(12) Toto rámcové rozhodnutí ctí základní práva a zachovává zásady zakotvené v článku 6 [EU] i v Listině […], zejména v kapitole IV uvedené listiny [...].

(13) Nikdo by neměl být odsunut, vyhoštěn ani vydán do státu, ve kterém existuje vážné nebezpečí, že by mohl být vystaven trestu smrti, mučení nebo jinému nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu."

4 — Článek 82 odst. 1 první pododstavec SFEU a body 5, 6, 10 a 11 odůvodnění rámcového rozhodnutí.

5 — Rozsudky Radu (C-396/11, EU:C:2013:39, bod 34), jakož i Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, bod 37).

6 — Rozsudek F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, body 57 a 58).

7 — Ačkoli tento bod 10 odůvodnění uvádí čl. 7 odst. 1 EU a čl. 7 odst. 2 EU, zdá se mi, že unijní normotvůrce si přál uvést čl. 7 odst. 2 EU a čl. 7 odst. 3 EU.

19. Článek 1 rámcového rozhodnutí, nadepsaný „Definice evropského zatýkacího rozkazu a povinnost jej vykonat“, stanoví:

„1. Evropský zatýkací rozkaz je soudní rozhodnutí, které vydal některý členský stát proto, aby jiný členský stát zatkl a předal vyžádanou osobu za účelem trestního stíhání nebo výkonu trestu odnětí svobody nebo ochranného opatření spojeného s odnětím osobní svobody.

2. Členské státy vykonají evropský zatýkací rozkaz na základě zásady vzájemného uznávání a v souladu s ustanoveními tohoto rámcového rozhodnutí.

3. Tímto rámcovým rozhodnutím není dotčena povinnost ctít základní práva a obecné právní zásady zakotvené v článku 6 [EU].“

20. Články 3 až 4a rámcového rozhodnutí upravují důvody pro povinné odmítnutí výkonu evropského zatýkacího rozkazu a důvody, pro které je možné jeho výkon odmítnout.

III – **Spory v původních řízeních a předběžné otázky**

21. Projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce byly podány v rámci přezkumu Generalstaatsanwaltschaft Bremen (Generální státní zastupitelství v Brémách) týkajícího se přípustnosti předání P. Aranyosiho a R. Căldărara justičním orgánům jejich členských států původu [8].

22. V rámci věci Aranyosi (C-404/15) je německým justičním orgánům předložena žádost o předání dotyčné osoby na základě dvou evropských zatýkacích rozkazů, které dne 4. listopadu a 31. prosince 2014 vydal za účelem trestního stíhání Miskolci járásbíróság (okresní soud v Miskolci, Maďarsko). Pál Aranyosi je maďarský státní příslušník, který v současné době bydlí s matkou v Bremerhavenu (Německo), má přítelkyni a malé dítě.

23. Je obviněn z toho, že se vloupal do domu v Sajohidvegu (Maďarsko), kde odcizil 2 500 eur a 100 000 maďarských forintů (HUF) (přibližně 313 eur) v hotovosti a různé vzácné předměty, a že se vloupal do školy v Sajohidvegu, kde poškodil zařízení školy a odcizil technické vybavení, jakož i hotovost v odhadované celkové hodnotě 244 000 HUF (přibližně 760 eur).

24. V rámci věci Căldăraru (C-659/15 PPU) je německým justičním orgánům předložena žádost o předání dotyčné osoby na základě evropského zatýkacího rozkazu, který dne 29. října 2015 vydal Judecătoria Făgăraş (soud prvního stupně ve Fagarasu, Rumunsko) za účelem výkonu trestu odnětí svobody v délce jednoho roku a osmi měsíců uloženého pravomocným rozsudkem. R. Căldăraru je rumunský státní příslušník.

25. Robert Căldăraru byl dne 17. prosince 2013 odsouzen k trestu odnětí svobody s podmíněným odkladem za delikt řízení vozidla bez řidičského oprávnění, přičemž dne 5. srpna 2014 se dopustil tohoto deliktu znovu, když jel do bydliště svého otce.

26. Robert Căldăraru byl zatčen v Brémách (Německo) dne 8. listopadu 2015 a umístěn do extradiční vazby.

27. Při výslechu vyjádřili P. Aranyosi a R. Căldăraru nesouhlas s předáním vystavujícím justičním orgánům, a tedy se zjednodušeným postupem předání.

8 — Podle § 29 odst. 1 zákona o mezinárodní právní pomoci v trestních věcech (Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen) ze dne 23. prosince 1982, ve znění zákona o evropském zatýkacím rozkazu (Europäisches Haftbefehlsgesetz) ze dne 20. července 2006 (BGBl. 2006 I, s. 1721, dále jen „IRG“), Oberlandesgericht (vrchní zemský soud, Německo) rozhoduje, na návrh státního zastupitelství, o přípustnosti vydání v případě, kdy obviněný nevyslovil s vydáním souhlas. Rozhoduje se usnesením podle § 32 IRG.

28. V obou těchto věcech požádalo státní zastupitelství v Brémách vystavující justiční orgány o informaci, v jakém zařízení budou dotyční v případě předání umístěni, a to s odvoláním na podmínky zbavení svobody, které neodpovídají minimálním evropským standardům. Žádný z těchto orgánů nebyl schopen se k tomu závazně vyjádřit, a státní zastupitelství v Brémách si proto s ohledem na znění čl. 1 odst. 3 rámcového rozhodnutí a ustanovení § 73 IRG [9] klade otázku ohledně přípustnosti takových předání.

29. Projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce tak spadají do zvláštního kontextu, který se vyznačuje nikoliv zjištěním Evropské rady na základě použití sankčního mechanismu podle článku 7 SEU a výslovně zakotveného v bodě 10 odůvodnění rámcového rozhodnutí, ale zjištěním Evropského soudu pro lidská práva.

30. V rozsudku Stanciu proti Rumunsku [10] a pilotním rozsudku [11] Varga a další proti Maďarsku [12] totiž Evropský soud pro lidská práva konstatoval, že rumunský a maďarský vězeňský systém je obecně nefunkční, což je způsobeno zejména celkovou přeplněností vězeňských zařízení, v důsledku čehož vězni jsou nebo by mohli být během zbavení svobody vystaveni v rozporu s články 2, 3 a 5 EÚLP nelidskému nebo ponižujícímu zacházení.

31. Jestliže je prokázáno, že v Rumunsku je na ploše 9 m^2 umístěno až deset osob zbavených svobody, přičemž každá z nich má tedy k dispozici plochu menší než 2 m^2, a je-li pravda, že k Evropskému soudu pro lidská práva je v této souvislosti podáno několik stovek individuálních stížností, nelze si nepoložit otázku ohledně legality výkonu evropského zatýkacího rozkazu, ať už je vydán za účelem trestního stíhání nebo výkonu trestu odnětí svobody, s ohledem na ochranu základních práv předávané osoby.

32. Tento závěr již vyslovil Evropský soud pro lidská práva ve třech pilotních rozsudcích týkajících se Italské republiky, Bulharské republiky a Maďarska [13].

33. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva ovšem svědčí o existenci opakujících se problémů v oblasti vězeňství ve 47 členských státech Rady Evropy, včetně členských států Unie.

34. Ve věcech týkajících se Litevské republiky, Polské republiky a Slovinské republiky [14] Evropský soud pro lidská práva rozhodl, že přeplněnost vězeňských zařízení dosáhla takové míry, že již tento ukazatel sám o sobě umožňuje učinit závěr o porušení článku 3 EÚLP. Evropský soud pro lidská práva dále konstatoval, byť se tak nestalo v pilotním rozsudku, že problémy vyplývající z přeplněných věznic v Belgii mají strukturální povahu a jdou nad rámec individuální situace stěžovatele v jím projednávané věci [15].

9 — Ustanovení § 73 IRG stanoví, že „[v] případě, že nedošlo k podání příslušné žádosti, jsou mezinárodní soudní spolupráce a předávání informací protiprávní, pokud by došlo k porušení základních zásad německého právního řádu. Byla-li podána žádost podle hlavy 8, 9 a 10, je mezinárodní spolupráce protiprávní, pokud porušovala zásady zakotvené v článku 6 [SEU]“.

10 — Věc č. 35972/05, ze dne 24. července 2012. V tomto rozsudku Evropský soud pro lidská práva dospěl k závěru, že i přes úsilí, které ke zlepšení situace rumunské orgány vynaložily, existuje v této oblasti strukturální problém.

11 — Procedura pilotního rozsudku umožňuje Evropskému soudu pro lidská práva konstatovat porušení EÚLP zapříčiněná systematickými, opakujícími se a přetrvávajícími problémy týkajícími se podmínek zbavení svobody, které se dotýkají nebo by se mohly dotknout velkého množství osob.

12 — Věci č. 14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13 a 64586/13, ze dne 10. března 2015. V tomto rozsudku Evropský soud pro lidská práva zdůraznil obecnou nefunkčnost maďarského vězeňského systému, pro kterou bylo Maďarsko opakovaně odsouzeno na základě článku 3 EÚLP a která je důvodem 450 stížností proti Maďarsku v současné době projednávaných před tímto soudem (viz zejména § 99 a 100).

13 — Viz rozsudky ESLP Torregiani a další proti Itálii, č. 43517/09, 4688/09, 55400/09, 5787/09, 61535/09, 35315/09 a 37818/10, ze dne 8. ledna 2013, Neškov a další proti Bulharsku, č. 36925/10, č.21487/12, č. 72893/12, 73196/12, č. 77718/12 a č. 9717/13, ze dne 27. ledna 2015, jakož i Varga a další proti Maďarsku, cit. výše.

14 — Viz rozsudky ESLP Karalevičius proti Litvě, č. 53254/99, ze dne 7. dubna 2005; Norbert Sikorski proti Polsku, č. 17599/05, ze dne 22. října 2009, a Mandic a Jovic proti Slovinsku, č. 5774/10 a č. 5985/10, ze dne 20. října 2011.

15 — Viz rozsudek ESLP Vasilescu proti Belgii, č. 64682/12, ze dne 25. listopadu 2014.

35. V roce 2011 Evropský parlament a Komise vyjádřily znepokojení nad tím, že podmínky zbavení svobody v těchto členských státech by mohly narušit vzájemnou důvěru a řádné fungování nástrojů vzájemného uznávání v prostoru svobody, bezpečnosti a práva [16].

36. Pět let od tohoto konstatování je nyní Soudnímu dvoru tato otázka předložena v rámci projednávaných žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce.

37. Vzhledem k tomu, že Hanseatisches Oberlandesgericht in Bremen (Vrchní zemský soud v Brémách) považoval za nezbytné požádat Soudní dvůr o výklad čl. 1 odst. 3 rámcového rozhodnutí, rozhodl se přerušit řízení a předložit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je třeba čl. 1 odst. 3 rámcového rozhodnutí vykládat tak, že předání za účelem trestního stíhání [(věc C-404/15 nebo předání za účelem výkonu trestních sankcí (věc C-659/15 PPU)] je nepřípustné, existují-li závažné indicie svědčící o tom, že podmínky zbavení svobody ve vystavujícím členském státě porušují základní práva dotyčné osoby i obecné právní zásady zakotvené v článku 6 SEU, nebo se má vykládat tak, že vykonávající členský stát v těchto případech může nebo musí své rozhodnutí o přípustnosti vydání podmínit zárukami týkajícími se dodržení podmínek zbavení svobody? Může nebo musí vykonávající členský stát v tomto ohledu formulovat konkrétní minimální požadavky na podmínky zbavení svobody, jež mají být zaručeny?

2) Je třeba čl. 5 a čl. 6 odst. 1 rámcového rozhodnutí vykládat v tom smyslu, že jsou vystavující justiční orgány rovněž oprávněny poskytnout záruky dodržování podmínek zbavení svobody, anebo je toto oprávnění nadále ponecháno na úpravě vnitrostátního uspořádání pravomocí vystavujícího členského státu?“

38. Ačkoli se otázky položené v rámci věci C-404/15 týkají výkonu evropského zatýkacího rozkazu, který byl vydán za účelem trestního stíhání, a otázky položené v rámci věci C-659/15 PPU se naproti tomu týkají výkonu evropského zatýkacího rozkazu, který byl vydán za účelem výkonu odnětí svobody, vybízejí tyto otázky ke společnému přezkumu, neboť vycházejí ze společné problematiky. Následně obě položené otázky posoudím současně z důvodu jejich provázanosti, jež je dána tím, že se navzájem doplňují.

IV – **Úvodní poznámky týkající se obtíží spojených s převzetím zásad, které vyplývají z rozsudku N. S. a další**

39. Několik členských států navrhuje převzetí zásady, kterou Soudní dvůr vyslovil v rozsudku N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865) [17]. Je pravda, že tato úvaha se s ohledem na skutkovou podobnost přirozeně nabízí, v duchu přísloví „pro stromy nevidí les“ však tato skutková podobnost soustřeďuje pozornost a úvahy jen určitým směrem.

40. Tato podobnost spočívá v tom, že ve věci, v níž byl uvedený rozsudek vydán, stejně jako ve věci v původním řízení, existoval systémový nedostatek v členském státě, ve kterém mělo dojít k zajištění v případě vyhoštění žadatele o azyl, a to nedostatek, který konstatoval Evropský soud pro lidská práva na základě individuální stížnosti, která k němu byla podána.

16 — Viz usnesení Evropského parlamentu ze dne 15. prosince 2011 o podmínkách zadržování osob v EU (Úř. věst. 2013, C 168 E, s. 82) a bod 4 zprávy Komise Evropskému parlamentu a Radě o provádění, od roku 2007, rámcového rozhodnutí Rady ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy [COM(2011) 175 final].

17 — Ve věci, v níž byl vydán tento rozsudek, žadatelé o azyl původem z Afghánistánu, Íránu a Alžírska nesouhlasili s přemístěním ze Spojeného království a Irska do Řecka jako členského státu příslušného k posouzení jejich žádosti o azyl podle nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států (Úř. věst. L 50, s. 1; Zvl. vyd. 19/06, s. 109), a to s tím, že by mohli být v Řecku vystaveni s ohledem na podmínky zajištění nelidskému a ponižujícímu zacházení ve smyslu článku 4 Listiny.

41. V rozsudku N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865) Soudní dvůr rozhodl, že členské státy, včetně vnitrostátních soudů, nesmějí přemístit žadatele o azyl do „příslušného členského státu“ ve smyslu nařízení č. 343/2003, pokud jim musí být s ohledem na nástroje, jimiž disponují, zřejmá skutečnost, že systémové nedostatky azylového řízení a podmínek přijímání žadatelů o azyl v tomto členském státě by mohly žadatele o azyl vystavit nelidskému nebo ponižujícímu zacházení ve smyslu článku 4 Listiny [18].

42. Z úvah obsažených v tomto rozsudku vyplývá členskému státu, na jehož území se žadatel o azyl nachází, povinnost, aby žádost o azyl sám posoudil, neposkytuje-li „příslušný“ členský stát ve smyslu nařízení č. 343/2003 dostatečné záruky, pokud jde o podmínky zajištění.

43. Jakkoliv může být tato judikatura, zejména pro svou jednoduchost, lákavá, mám za to, že ji nelze analogicky použít na výklad ustanovení rámcového rozhodnutí.

44. Tomu zjevně brání několik důvodů.

45. Předně zásada, kterou Soudní dvůr vyslovil v rozsudku N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865) přejímá na unijní úrovni základní zásadu, kterou se řídí pravidla pro vystěhování a vyhoštění v rámci práva na azyl. Tato zásada, podle které nesmí být nikdo vystěhován, vyhoštěn ani vydán do státu, v němž mu hrozí vážné nebezpečí, že by mohl být vystaven trestu smrti, mučení nebo jinému nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu, je zakotvena v čl. 19 odst. 2 Listiny, jakož i v článku 3 EÚLP.

46. Je přitom třeba konstatovat, že unijní normotvůrce převzetí této zásady v rámci mechanismu evropského zatýkacího rozkazu důsledně vylučuje, jak vyplývá z formulace, kterou používá v bodě 13 odůvodnění rámcového rozhodnutí.

47. V tomto bodě odůvodnění se uvádí, že „nikdo by neměl být odsunut, vyhoštěn ani vydán do státu, ve kterém existuje vážné nebezpečí, že by mohl být vystaven trestu smrti, mučení nebo jinému nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu“.

48. Není tu zmínka o „předávané“ osobě. Přitom vzhledem k tomu, že tento výraz označuje základní mechanismus, který byl nově vytvořen evropským zatýkacím rozkazem, je nepravděpodobné, že by jej unijní zákonodárce opomenul uvést, pokud by zamýšlel postup předávání podřídit zásadám zmíněným v uvedeném bodě odůvodnění. Tímto způsobem unijní normotvůrce jasným způsobem odlišil pravidla vztahující se na evropský zatýkací rozkaz od pravidel, jimiž se řídí společný evropský azylový systém. Unijní normotvůrce rovněž vyjádřil jednoznačně vůli opustit tradiční pravidla upravující vydávání, což je naprosto odůvodněné v případě, kdy má být vydávání nahrazeno soudní spoluprací založenou na vzájemném uznávání a vzájemné důvěře [19].

49. Kromě toho se společný evropský azylový systém i mechanismus evropského zatýkacího rozkazu sice oba podílejí na vytváření prostoru svobody, bezpečnosti a práva, sledují však rozdílné cíle a mají každý specifické znaky odvíjející se od zvláštních pravidel a zásad.

50. Zaprvé společný evropský azylový systém spočívá na kompletním souboru pravidel harmonizovaných na unijní úrovni. Trestní právo, hmotné a procesní, naproti tomu v rámci Unie předmětem takové širší harmonizace není a je přese všechno nadále ovládáno zásadou teritoriality trestního práva.

18 — Viz zejména body 86, 94 a 106 tohoto rozsudku.

19 — Bod 13 odůvodnění rámcového rozhodnutí je třeba vykládat s ohledem na ustanovení článku 28 rámcového rozhodnutí tak, že se zásada uvedená v tomto bodě odůvodnění použije v případě, že poté, co je evropský zatýkací rozkaz vykonán, vznikne ve vystavujícím členském státu otázka vystěhování, vyhoštění nebo vydání.

51. Zadruhé režim společného evropského azylového systému má nabídnout prostor ochrany a solidarity osobám, které jsou pronásledovány, nebo jim hrozí vážná újma, a které žádají o mezinárodní ochranu. Evropský zatýkací rozkaz slouží naproti tomu k zajištění potlačování trestné činnosti v Unii tím, že umožňuje trestní stíhání, soudní řízení a odsouzení pachatele trestných činů.

52. Zatřetí společný evropský azylový systém spočívá na řízení o posouzení žádosti čistě správní povahy, v němž jde o zjištění, zda má dotyčná osoba právo na postavení uprchlíka, či nikoliv, a pokud tomu tak není, o vyhoštění z území Unie. Evropský zatýkací rozkaz tvoří součást čistě vnitřního mechanismu Unie a je nadto založen na řízení výlučně soudní povahy. Uvěznění osoby nepožaduje členský stát, ale vnitrostátní soud a rámcové rozhodnutí stanoví povinnost této žádosti za určitých podmínek, respektive s určitými výhradami, vyhovět.

53. Začtvrté v rámci režimu společné evropské azylové politiky představuje zajištění pro příslušný členský stát krajní opatření, zcela podpůrného charakteru, které je dáno potřebou zajistit nucené vyhoštění. Naproti tomu zbavení svobody, které s sebou nese evropský zatýkací rozkaz, je pravidlem a vyplývá ze soudního rozhodnutí, kterým byl pachatel trestného činu odsouzen nebo kterým je vyžadováno, s využitím donucovacích prostředků, aby se dostavil před soud, aby jím byl souzen.

54. Konečně je nutné vzít v úvahu význam a velmi konkrétní důsledky, které by z použití judikatury ve věci N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865) na mechanismus evropského zatýkacího rozkazu vyplývaly, a meze takového použití s ohledem na to, jakou roli a pravomoci má členský stát v rámci výkonu evropského zatýkacího rozkazu.

55. V rámci věci, ve které byl vydán rozsudek N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865), šlo o to, který z členských států je příslušný k posouzení žádosti o azyl ve smyslu nařízení č. 343/2003. Zcela konkrétně byl důsledkem řešení, které zvolil Soudní dvůr, pouze požadavek, aby příslušné orgány Spojeného království a Irska v souladu s kritérii stanovenými tímto nařízením určily jiný „příslušný členský stát“, nebo aby samy žádost o azyl posoudily, případně s tím, že budou požadovat, aby dotyční byli z jejich území vyhoštěni. Jednalo se tudíž o výjimku z pravidla územní příslušnosti stanového s cílem rozdělení břemena správních řízení, na která se vztahují věcná kritéria, společná pro všechny členské státy.

56. Ve věcech v původních řízeních je jádro věci zcela jiné povahy, jelikož jde o zaručení veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti tím, že se umožní trestní stíhání P. Aranyosiho a zajistí se výkon trestu odnětí svobody, který byl uložen R. Căldărarovi.

57. To s sebou nese praktické důsledky zcela jiného rozsahu, neboť na základě zásad, které Soudní dvůr vyslovil v rozsudku N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865), by byly vykonávající justiční orgány povinny odmítnout předání vyžádané osoby.

58. Avšak na rozdíl od společného evropského azylového systému, který je, jak jsem zmínil, značně harmonizován, není trestní právo, hmotné a procesní, v rámci Unie předmětem širší harmonizace a přese všechno se nadále řídí teritorialitou trestního práva.

59. To znamená, že v rámci výkonu evropského zatýkacího rozkazu, který byl vydán za účelem trestního stíhání, vede převzetí zásady vyslovené Soudním dvorem v rozsudku N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865) k situaci, kdy vykonávající justiční orgány již nemohou vyžádanou osobu za účelem trestního stíhání předat ani nemají v zásadě pravomoc ji namísto vystavujících justičních orgánů trestně stíhat. Jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí ve věci C-404/15, a zejména z prohlášení okresního státního zastupitelství v Miskolci, prokázání protiprávního jednání a volba sankcí, které se použijí, je nezcizitelnou pravomocí maďarských justičních orgánů.

60. Existuje tedy jasné a zřejmé riziko, že protiprávní jednání zůstane nepotrestáno a jeho pachatel se dopustí protiprávního jednání znovu a zasáhne práva a svobody jiných občanů Unie.

61. V rámci výkonu evropského zatýkacího rozkazu, který byl vydán za účelem výkonu trestu odnětí svobody, se může zdát, že se nejedná o tak citlivý problém, neboť jestliže má vyžádaná osoba bydliště na území vykonávajícího členského státu, mohly by se justiční orgány tohoto státu případně zavázat k provedení výkonu trestu na základě čl. 4 odst. 6 rámcového rozhodnutí. Vystavující justiční orgány by se také mohly odvolat na rámcové rozhodnutí Rady 2008/909/SVV ze dne 27. listopadu 2008 o uplatňování zásady vzájemného uznávání rozsudků v trestních věcech, které ukládají trest odnětí svobody nebo opatření spojená se zbavením osobní svobody, za účelem jejich výkonu v Evropské unii[20], aby tato osoba mohla vykonat svůj trest na území vykonávajícího členského státu.

62. Jakkoliv lze o takovém řešení uvažovat, nic to nemění na tom, že v případě, že se použije zásada vyslovená Soudním dvorem v rozsudku N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865) na mechanismus evropského zatýkacího rozkazu, povede to k rozdílnému zacházení, a tedy k porušení zásady rovnosti v závislosti na tom, zda je vyžádaná osoba obviněná nebo již odsouzená.

63. Navíc nelze vyloučit, že takové řešení nakonec podnítí osoby, které byly vyžádány za účelem trestního stíhání nebo výkonu trestu odnětí svobody, k přemístění se do jiných členských států, aby se vyhnuly trestnímu stíhání nebo aby tam mohly vykonat svůj trest. Tyto státy by se tak staly státy-útočišti, jak to ostatně výslovně zdůraznil na jednání brémský generální státní zástupce na jednání, které se konalo před Soudním dvorem. Jak zabránit tomu, aby se i tyto státy nesetkaly s obtížemi a nezačaly vykazovat nedostatky? Nepochybně toho tyto státy docílí tím, že nevykonají tresty, u kterých odmítnou výkon evropského zatýkacího rozkazu. Tyto důsledky nelze brát na lehkou váhu.

64. Ostatně soudě podle počtu členských států, u kterých je třeba mít na základě závěrů Evropského soudu pro lidská práva nebo Komise za to, že vykazují nedostatky, pokud jde o podmínky zbavení svobody, zdá se, že tyto představují vhodná útočiště. Vzhledem k tomu, že jsou již jejich vězeňská zařízení přeplněná, není příliš pravděpodobné, že ještě navýší jejich míru obsazení tím, že přijmou osoby odsouzené justičními orgány jiných členských států.

65. Vzhledem ke všem těmto úvahám je třeba konstatovat, že převzetí zásady vyslovené Soudním dvorem v rozsudku N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865) by bylo spojeno se značnými překážkami danými povahou a cíli evropského zatýkacího rozkazu a vedlo by mimo jiné nejen k paralyzování mechanismu zavedeného rámcovým rozhodnutím, ale i k velmi závažným a škodlivým důsledkům pro vykonávající justiční orgány, což jsou skutečnosti, k nimž se ještě vrátím.

V – **Analýza**

66. Svými předběžnými otázkami se předkládající soud Soudního dvora dotazuje, zda je s ohledem na znění čl. 1 odst. 3 rámcového rozhodnutí justiční orgán vykonávající evropský zatýkací rozkaz povinen předat vyžádanou osobu za účelem trestního stíhání nebo výkonu trestu odnětí svobody nebo ochranného opatření spojeného s odnětím osobní svobody v případě, že by dotyčná osoba mohla být vězněna ve vystavujícím členském státě za materiálních podmínek odporujících jejím základním právům, a případně za splnění jakých podmínek a postupů.

67. Problém, který nastoluje předkládající soud, nesouvisí s vadou, která by se dotýkala vlastní platnosti evropského zatýkacího rozkazu nebo s vadou týkající se vyšetřování, soudního řízení nebo opravných prostředků použitelných ve vystavujícím členském státě. Vada se týká podmínek zbavení svobody v tomto státě, tedy fáze, která následuje po výkonu evropského zatýkacího rozkazu. Tato vada s sebou nese riziko, že předávaná osoba bude vystavena materiálním podmínkám, které jsou v rozporu se zárukami stanovenými v článku 4 Listiny.

20 — Úř. věst. L 327, s. 27.

68. Otázka, kterou vznáší předkládající soud, se tedy týká tradiční problematiky hledání rovnováhy mezi různými základními cíli, nezbytností těchto cílů dosáhnout a možností jich dosáhnout, aniž dojde k popření nebo jen snížení záruk, které z Unie činí prostor práva a svobody.

69. V prvé řadě přistoupím k tradiční analýze znění čl. 1 odst. 3 rámcového rozhodnutí, struktury rámcového rozhodnutí a hlavních zásad, na kterých se rámcové rozhodnutí zakládá. Na základě tohoto posouzení vyslovím závěr, že čl. 1 odst. 3 rámcového rozhodnutí nelze vykládat tak, že je důvodem pro odmítnutí výkonu evropského zatýkacího rozkazu.

70. Na druhou stranu nevyslovím závěr, že je dána absolutní povinnost předání v případě, že by výkon evropského zatýkacího rozkazu mohl vést k takovým výsledkům, jaké jsou popsány předkládajícím soudem.

71. V druhé řadě totiž vysvětlím důvody, pro které je nezbytná kontrola proporcionality, pokud justiční orgán přes nedostatek míst ve věžeňských zařízeních daného státu a nehledě na skutečnost, že byl tento stát opakovaně odsouzen pro rozpor materiálních podmínek zbavení svobody se základními právy, rozhodne o vydání evropského zatýkacího rozkazu pro méně závažná protiprávní jednání.

A – *Znění čl. 1 odst. 3 rámcového rozhodnutí*

72. Článek 1 rámcového rozhodnutí je nadepsán „Definice evropského zatýkacího rozkazu a povinnost jej vykonat“.

73. Unijní normotvůrce tedy v odstavci 1 tohoto článku definuje účel evropského zatýkacího rozkazu a v odstavci 2 uvedeného článku stanoví zásadu, podle které jsou členské státy povinny jej vykonat v souladu se zásadou vzájemného uznávání.

74. Pokud unijní normotvůrce v odstavci 3 téhož článku stanoví, že „rámcovým rozhodnutím není dotčena povinnost ctít základní práva a obecné právní zásady zakotvené v článku 6 [EU]“, pouze tím každému z členských států připomíná, že jsou v souladu s posledně uvedeným ustanovením povinny dodržovat základní práva.

75. Jak uvidíme, je tato povinnost výrazem zásady vzájemné důvěry mezi členskými státy, jak připomněl Soudní dvůr v posudku 2/13 (EU:C:2014:2454).

76. Unijní normotvůrce tedy v čl. 1 odst. 2 a 3 rámcového rozhodnutí stanoví zásady, na nichž spočívá výkon evropského zatýkacího rozkazu, a sice zásadu vzájemného uznávání soudních rozhodnutí a zásadu vzájemné důvěry mezi členskými státy.

77. Odstavce 2 a 3 se navzájem doplňují, přičemž obě zásady v nich vyjádřené jsou neoddělitelně spojeny, neboť zásada vzájemného uznávání se zakládá na důvěře, kterou si projevují členské státy, pokud jde o dodržování unijního práva, a zejména lidských práv, každým z nich.

78. S ohledem na tyto skutečnosti proto nelze vykládat čl. 1 odst. 3 rámcového rozhodnutí tak, že jeho účelem je zavedení výjimky ze zásady výkonu evropského zatýkacího rozkazu.

B – *Struktura systému*

79. Pokud bychom měli čl. 1 odst. 3 rámcového rozhodnutí vykládat tak, že vykonávajícímu justičnímu orgánu umožňuje odmítnout výkon evropského zatýkacího rozkazu z důvodu, že by vyžádaná osoba mohla být vystavena materiálním podmínkám zbavení svobody, které jsou v rozporu s jejími základními právy, byl by takový výklad nadto ve zjevném rozporu se strukturou systému.

80. Předně by takový výklad prakticky zaváděl důvod pro odmítnutí výkonu, který unijní normotvůrce zjevně nepředvídal.

81. To by bylo v rozporu nejen s jasně vyjádřenou vůlí unijního normotvůrce stanovit z důvodu právní jistoty vyčerpávajícím výčtem případy, ve kterých nelze evropský zatýkací rozkaz vykonat, ale odporovalo by to i judikatuře Soudního dvora, která se drží velmi restriktivního výkladu rámcového rozhodnutí, a zejména důvodů pro odmítnutí výkonu, které stanoví v článcích 3 až 4a rámcového rozhodnutí.

82. Dále by tento výklad znamenal zavedení důvodu pro systematické odmítnutí výkonu evropských zatýkacích rozkazů vydaných členskými státy, které se potýkají s vážnějšími potížemi, pokud jde o fungování jejich vězeňských zařízení, tedy jiného důvodu, než je ten, který je výslovně uveden v bodě 10 odůvodnění rámcového rozhodnutí.

83. V tomto bodě odůvodnění unijní normotvůrce výslovně upravuje možnost pozastavit mechanismus evropského zatýkacího rozkazu ve vztahu k členskému státu v případě závažného a trvajícího porušování zásad stanovených v čl. 6 odst. 1 EU tímto členským státem.

84. „Trvající“ porušování je Komisí definováno jako „systematické opakování individuálních případů porušování“ [21], přičemž Komise klade důraz na to, že okolností, kterou je třeba zohlednit, je skutečnost, že „stát byl v určitém časovém období mezinárodním soudem, např. Evropským soudem pro lidská práva [...], opakovaně odsouzen za stejný druh porušení, a to aniž projevil úmysl vyvodit z toho praktické důsledky“ [22].

85. Mám za to, že není pochyb o tom, že v projednávané věci se o takový případ jedná.

86. Nicméně unijní normotvůrce v bodě 10 odůvodnění vyzývá k pozastavení mechanismu evropského zatýkacího rozkazu jako ke krajnímu zásahu politických představitelů, jelikož pouze Evropská rada může podle postupu stanoveného v čl. 7 odst. 2 SEU zahájit řízení o pozastavení práv dotčeného členského státu. Jedná se přitom o zdlouhavý a složitý postup, ve kterém Evropská rada rozhoduje jednomyslně na návrh jedné třetiny členských států nebo Komise a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu, a který zjevně vyžaduje silnou politickou vůli.

87. Tím, že unijní normotvůrce vyhradil možnost pozastavit mechanismus evropského zatýkacího rozkazu s využitím sankčního postupu podle čl. 7 odst. 2 SEU pouze Evropské radě, vyjádřil vůli zakotvit pro takový případ striktní právní rámec a zjevně nechtěl ponechat možnost odmítnout výkon evropského zatýkacího rozkazu za takových okolností na vykonávajících justičních orgánech.

88. Ostatně pokud by jim takovou možnost dát chtěl, měl k tomu nemálo příležitostí.

89. Unijní normotvůrce ji předně mohl zakotvit v bodě 10 odůvodnění rámcového rozhodnutí.

90. Dále mohl analogicky použít základní zásadu, kterou se řídí pravidla pro odsunutí, vyhoštění nebo vydání, která je zmíněna v bodě 13 odůvodnění rámcového rozhodnutí a která, připomínám, stanoví, že „[n]ikdo by neměl být odsunut, vyhoštěn ani vydán do státu, ve kterém existuje vážné nebezpečí, že by mohl být vystaven trestu smrti, mučení nebo jinému nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu“.

21 — Viz bod 1.4.4 sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu ohledně článku 7 Smlouvy o Evropské unii – Dodržování a podpora hodnot, na nichž je Evropská unie založena [COM(2003) 606 final].

22 — Tamtéž.

91. Formulace tohoto bodu odůvodnění bylo ovšem pečlivě zvoleno, jelikož nijak neodkazuje na osobu „předávanou“ na základě evropského zatýkacího rozkazu. Vnímám to jako vyjádření vůle odlišit pravidla vztahující se na evropský zatýkací rozkaz od pravidel zastřešujících společný evropský azylový systém, a rovněž jako vůli opustit tradiční pravidla upravující vydávání, což je naprosto odůvodněné, pokud má být vydávání nahrazeno soudní spoluprací založenou na vzájemném uznávání a vzájemné důvěře.

92. Unijní normotvůrce ji konečně mohl výslovně zařadit tento důvod mezi důvody pro povinné odmítnutí výkonu evropského zatýkacího rozkazu nebo důvody, pro které je možné tento výkon odmítnout, upravené v článcích 3 až 4a rámcového rozhodnutí, leč neučinil tak.

93. S ohledem na tyto skutečnosti nelze než konstatovat, že vyjádřením zásady upravené v čl. 1 odst. 3 rámcového rozhodnutí neměl unijní normotvůrce v úmyslu dát vykonávajícím justičním orgánům možnost odmítnout předání vyžádané osoby za takových okolností, jako jsou okolnosti dotčené v projednávaných věcech.

C – *K hlavním zásadám rámcového rozhodnutí*

94. Rámcové rozhodnutí spočívá, jak již víme, na zásadách vzájemného uznávání a vzájemné důvěry, které vykonávajícím justičním orgánům ukládají, aby vycházely z toho, že vystavující justiční orgány při provádění evropského zatýkacího rozkazu zajistí dodržování základních práv předávané osoby.

1. Zásada vzájemného uznávaní soudních rozhodnutí

95. Použití zásady vzájemného uznávání bylo nezbytné pro vytváření prostoru svobody, bezpečnosti a práva, což je cíl, který si Unie stanovila na základě čl. 3 odst. 2 SEU a článku 82 SFEU.

96. Je zřejmé, že členské státy chtěly zakotvením uvedené zásady jako „úhelného kamene“ prostoru svobody, bezpečnosti a práva tento prostor vytvářet, aniž by nutně přistoupily k harmonizaci vnitrostátních trestněprávních předpisů. Zkušenosti z minulosti dostatečně prokázaly, že tento krok, jakkoli se logicky nabízel, byl v konečném důsledku nejjistější cestou k zablokování procesu. Členské státy proto chtěly tomuto zablokování zabránit, aniž by současně zavrhly myšlenku, že harmonizace sice může být nutná, avšak její úloha je již pouze subsidiární.

97. Tento závěr, jakkoliv se neshoduje s názorem právní vědy, jasně vyplývá ze znění čl. 82 odst. 1 a 2 SFEU.

98. Tuto logiku zcela přijal Soudní dvůr, a to již před vznikem Lisabonské smlouvy, když v rozsudku Gözütok a Brügge [23] v rámci použití zásady *ne bis in idem* vymezil zásadu vzájemného uznávání. Tato posledně uvedená zásada může v přeshraničním kontextu fungovat pouze tehdy, pokud soudní rozhodnutí jednotlivých členských států jsou v zásadě respektována a uznávána za podmínek a s účinky dovozenými Soudním dvorem. Vzájemné uznávání nutně předpokládá bez ohledu na podmínky, na jejichž základě je ukládán trest, existenci vzájemné důvěry členských států v jejich příslušné soustavy trestního soudnictví a to, že každý z členských států přijímá použití trestního práva platného v ostatních členských státech i tehdy, pokud by uplatnění jeho vlastního vnitrostátního práva vedlo k odlišnému řešení [24].

23 — C-187/01 a C-385/01, EU:C:2003:87.

24 — Bod 33 tohoto rozsudku.

99. Z toho vyplývá, že ve vztazích „vzájemné uznávání / vzájemná důvěra“ první zásada ukládá členským státům, aby respektovaly zásadu druhou. Od okamžiku, kdy se použije zásada vzájemného uznávání a vytvoří „základní pravidlo“, na kterém spočívá soudní spolupráce [25], jsou si členské státy povinny projevovat vzájemnou důvěru.

100. Dle mého soudu není pochyb o tom, že znění článku 82 SFEU implicitně potvrzuje judikaturu Soudního dvora, kterou by bylo velmi snadné při příležitosti vzniku Lisabonské smlouvy zvrátit. Připomeňme, že tento článek v odstavci 2 stanoví právní základ pro sbližování vnitrostátních právních předpisů s cílem usnadnit fungování vzájemného uznávání.

101. Předběžné otázky, které byly Soudnímu dvoru v rámci provádění evropského zatýkacího rozkazu předloženy, mu umožnily stanovit pravidla směřující k vytvoření a zachování evropského prostoru trestního soudnictví a přiznat zásadě vzájemného uznávání veškerou její sílu a význam.

102. Od vydání rozsudku Gözütok a Brügge [26] zastával Soudní dvůr vždy značně restriktivní výklad této zásady, zejména ohledně automatické povahy předání vyžádané osoby, nelze-li uplatnit vůči předání žádnou výjimku, přičemž vycházel ze zvláště rigorózního použití zásad vzájemného uznávání a vzájemné důvěry a z prosazování účinného a rychlého fungování mechanismu předávání, který stanoví rámcové rozhodnutí.

103. Z toho vyplývá, že pokud justiční orgán členského státu žádá o předání osoby buď na základě pravomocného odsouzení, nebo z důvodu, že je proti ní vedeno trestní stíhání, rozhodnutí tohoto orgánu musí být vykonávajícím členským státem automaticky uznáno a tento stát je podle čl. 1 odst. 2 rámcového rozhodnutí povinen tomuto zatýkacímu rozkazu vyhovět, přičemž jeho výkon může odmítnout pouze v případech taxativně vymezených v článcích 3 až 4a rámcového rozhodnutí [27]. Kromě toho může vykonávající justiční orgán podřídit výkon evropského zatýkacího rozkazu pouze podmínkám stanoveným v článku 5 rámcového rozhodnutí.

104. Vyjdeme-li z formulace použité Soudním dvorem, právě s cílem „zjednoduš[it] předávání vyžádaných osob v souladu se zásadou vzájemného uznávání“ [28] a „pos[ílit] systém předávání zavedený rámcovým rozhodnutím ve prospěch prostoru svobody, bezpečnosti a práva“ [29] vybídl Soudní dvůr v rozsudku Wolzenburg (C-123/08, EU:C:2009:616) členské státy k tomu, aby omezily, jak je to jen možné, situace, v nichž mohou odmítnout výkon evropského zatýkacího rozkazu s tím, aby nutně nevyužívaly možností, které jim přiznává článek 4 rámcového rozhodnutí stanovící důvody, pro které je možné odmítnout výkon evropského zatýkacího rozkazu, a to bez ohledu na to, o jak důležité cíle podle tohoto článku se jedná [30]. Soudní dvůr připustil, že jakkoliv důležitý je cíl spočívající v sociálním znovuzačlenění vyžádané osoby [31] uvedený v čl. 4 odst. 6 rámcového rozhodnutí [32], musí mít členské státy v souladu se zásadou vzájemného uznávání možnost omezit situace, ve kterých by mělo být možné odmítnout takovou osobu předat.

25 — Rozsudek West (C-192/12 PPU, EU:C:2012:404, bod 62 a citovaná judikatura).

26 — C-187/01 a C-385/01, EU:C:2003:87.

27 — Viz rozsudky Leymann a Pustovarov (C-388/08 PPU, EU:C:2008:669, bod 51); Wolzenburg (C-123/08, EU:C:2009:616, bod 57); Radu (C-396/11, EU:C:2013:39, body 35 a 36), jakož i Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, bod 38).

28 — Rozsudek Wolzenburg (C-123/08, EU:C:2009:616, bod 59) a West (C-192/12 PPU, EU:C:2012:404, bod 62).

29 — Rozsudek Wolzenburg (C-123/08, EU:C:2009:616, bod 58).

30 — Rozsudek Wolzenburg (C-123/08, EU:C:2009:616, bod 62 a citovaná judikatura).

31 — Viz rozsudek Kozłowski (C-66/08, EU:C:2008:437, bod 45).

32 — Podle tohoto ustanovení může vykonávající justiční orgán odmítnout výkon evropského zatýkacího rozkazu, který byl vydán za účelem výkonu trestu odnětí svobody, jestliže se vyžádaná osoba „zdržuje ve vykonávajícím členském státě, je jeho státním příslušníkem nebo zde má trvalé bydliště“ a tento stát „se zaváže provést výkon trestu odnětí svobody“.

105. Také v rozsudku West (C-192/12 PPU, EU:C:2012:404) Soudní dvůr v zájmu zjednodušení předávání a posílení systému evropského zatýkacího rozkazu v kontextu postupného předávání jedné a téže osoby omezil pojem „vykonávající členský stát“ na členský stát, který dotyčnou osobu naposledy předal, aby se omezily situace, v nichž mohou vnitrostátní justiční orgány odmítnout udělit souhlas s výkonem evropského zatýkacího rozkazu [33].

2. Zásada vzájemné důvěry mezi členskými státy

106. Zásada vzájemné důvěry mezi členskými státy v současné době náleží, obdobně jako zásada přednosti a přímého účinku, mezi základní zásady unijního práva.

107. V posudku 2/13 (EU:C:2014:2454) Soudní dvůr rozhodující v plénu opětovně zdůraznil „zásadní význam“ zásady vzájemné důvěry, která „musí podle unijního práva panovat mezi […] členskými státy“, neboť „umožňuje vytvoření a zachování prostoru bez vnitřních hranic“, a jejíž dodržování je zásadní pro „rovnováh[u], na níž je Unie založena“ [34].

108. Pokud jde o prostor svobody, bezpečnosti a práva, Soudní dvůr vymezil tuto zásadu tak, že ukládá každému z těchto států, aby až na výjimečné okolnosti vycházel z toho, že všechny ostatní členské státy dodržují unijní právo, a zejména základní práva, která jsou tímto právem přiznána [35].

109. Zásada vzájemné důvěry tudíž podle Soudního dvora brání tomu, aby členský stát ověřoval, zda jiný členský stát skutečně v konkrétním případě dodržel základní práva zaručená Unií, jelikož by to „[ohrozilo] rovnováh[u], na níž je Unie založena“ [36].

110. Vzájemná důvěra mezi členskými státy spočívá na několika faktorech.

111. Zaprvé důvěra, kterou musí mít členský stát v příslušné soustavy trestního soudnictví jiných členských států, se zdá být logickým a zcela nevyhnutelným výsledkem zrušení vnitřních hranic a vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

112. Zadruhé, jak uvádí Soudní dvůr ve svém posudku 2/13 (EU:C:2014:2454), spočívá tato důvěra na základním předpokladu, že každý členský stát sdílí se všemi ostatními členskými státy řadu společných hodnot, na nichž je Unie založena, a uznává, že s ním ostatní členské státy tyto hodnoty sdílejí, a sice hodnoty úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, jak je uvedeno v článku 2 SEU [37]. Všechny členské státy tedy při založení Evropských společenství či v okamžiku, kdy k nim přistoupily, prokázaly, že jsou právními státy, jež ctí základní práva.

113. Zatřetí uvedená důvěra spočívá na tom, že každý z členských států má i nadále povinnost ctít základní práva stanovená v EÚLP, Listině nebo v jejich vnitrostátních právních řádech, a to i v rámci trestního práva, hmotného a procesního, na které se působnost rámcového rozhodnutí a unijního práva nevztahuje [38].

114. Třebaže k dnešnímu dni v rámci Unie k širší harmonizaci trestního práva hmotného a procesního nedošlo, členské státy tak mohly nabýt přesvědčení, že podmínky, za nichž budou vyžádané osoby trestně stíhány, souzeny a případně zbaveny svobody, ctí práva těchto osob a umožňují jim se řádně hájit.

33 — Bod 62 tohoto rozsudku.

34 — Body 191 a 194 tohoto posudku.

35 — Bod 191 uvedeného posudku.

36 — Posudek 2/13 (EU:C:2014:2454, bod 194).

37 — Bod 168.

38 — Rozsudek F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, bod 48).

115. Právě tato povinnost ctít základní práva, jež přísluší každému členskému státu, musí podle Soudního dvora členským státům umožňovat mít důvěru „ohledně skutečnosti, že jejich vnitrostátní právní řády mohou zajistit rovnocennou a účinnou ochranu základních práv uznaných na úrovni Unie, a zejména v Listině“ [39].

116. Na základě těchto zásad tak Soudní dvůr v rozsudku F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358) [40] rozhodl, že „osoby, na které byl vydán evropský zatýkací rozkaz, mohou opravných prostředků umožňujících napadnout legalitu trestního stíhání nebo řízení o výkonu trestu odnětí svobody nebo ochranného opatření spojeného s odnětím osobní svobody či legalitu trestního řízení ve věci samé, které vedlo k uložení daného trestu nebo opatření, případně využít v rámci právního řádu vystavujícího členského státu“ [41].

117. Opět na základě uvedených principů Soudní dvůr v rozsudku Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107) [42] rozhodl, že automatická povaha předávání je namístě, i když ústavní pořádek vykonávajícího členského státu koncipuje právo na spravedlivý proces přísněji.

118. V okamžiku, kdy vykonávající justiční orgán nemůže uplatnit některý z důvodů pro odmítnutí výkonu zatýkacího rozkazu, které jsou taxativně vymezeny v článcích 3 až 4a rámcového rozhodnutí, je proto tento orgán povinen předat vyžádanou osobu vystavujícím justičním orgánům, i kdyby ustanovení jeho vnitrostátního práva, byť ústavní povahy, přiznávala základním právům vyšší úroveň ochrany, než je ta, která vyplývá z ustanovení rámcového rozhodnutí.

119. Ve věci, v níž byl vydán uvedený rozsudek, Soudní dvůr tudíž rozhodl, že pokud by se členskému státu umožnilo, aby podmínil předání osoby odsouzené v nepřítomnosti uplatněním vyššího standardu základních práv vyplývajícího z jeho ústavního pořádku, došlo by tím k porušení zásad vzájemného uznávání a vzájemné důvěry, na nichž je rámcové rozhodnutí založeno, a ohrozila by se tak jeho účinnost.

120. Konečně uvedená povinnost spočívající v dodržování základních práv podle Soudního dvora odůvodňuje znění bodu 10 odůvodnění rámcového rozhodnutí, podle kterého lze provádění evropského zatýkacího rozkazu pozastavit pouze v případě závažného a trvajícího porušování zásad stanovených v čl. 6 odst. 1 EU některým členským státem, pokud toto porušování konstatuje Evropská rada podle čl. 7 odst. 2 SEU s důsledky stanovenými v čl. 7 odst. 3 EU [43].

121. Jak dále uvádí Soudní dvůr, proto právě tato povinnost posiluje zásadu vzájemného uznávání, na níž je podle čl. 1 odst. 2 rámcového rozhodnutí založen mechanismus evropského zatýkacího rozkazu.

122. Na základě této analýzy je zřejmé, že důvod pro odmítnutí výkonu evropského zatýkacího rozkazu založený na riziku porušení základních práv vyžádané osoby ve vystavujícím členském státě, by vážným způsobem narušil pouto důvěry, na němž má být založena vzájemná spolupráce soudů upravená rámcovým rozhodnutím, a zásada vzájemného uznávání soudních rozhodnutí by tím byla popřena.

123. Vezmeme-li v úvahu, kolik členských států se potýká s nefunkčností vězeňských systémů, a zejména s celkovým přeplněním vězeňských zařízení, vedl by takový výklad, jak již bylo uvedeno, k zavedení systematické výjimky z výkonu evropských zatýkacích rozkazů vydaných těmito státy a ochromení mechanismu evropského zatýkacího rozkazu.

39 — Rozsudek F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, bod 50).

40 — Tento rozsudek se týká možnosti podat opravný prostředek s odkladným účinkem proti rozhodnutí vykonávajícího justičního orgánu.

41 — Bod 50.

42 — V tomto rozsudku se Soudní dvůr vyslovil k působnosti ustanovení čl. 4a odst. 1 rámcového rozhodnutí, které upravuje důvod, pro který je možné omítnout výkon evropského zatýkacího rozkazu vydaného za účelem výkonu trestu odnětí svobody nebo ochranného opatření spojeného s odnětím osobní svobody v případě, kdy se dotyčná osoba nezúčastnila osobně soudního jednání, ve kterém byla odsouzena.

43 — Rozsudek F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, bod 49).

124. Kromě toho je skutečností, že vykonávající justiční orgány by již nemohly vydat vyžádanou osobu za účelem trestního stíhání nebo výkonu trestu odnětí svobody.

125. Ochromení mechanismu rámcového rozhodnutí by ve skutečnosti zasáhlo jeden z cílů prostoru svobody, bezpečnosti a práva, kterým je zajistit potlačování trestné činnosti nejen ve společném zájmu všech členských států, ale i v zájmu osob poškozených trestnou činností, neboť pokud by byl evropský zatýkací rozkaz vydán za účelem trestního stíhání, vykonávající justiční orgány by v zásadě neměly žádnou pravomoc vést s dotyčnou osobou soudní řízení namísto vystavujících justičních orgánů, a to s ohledem na zásadu teritoriality trestního práva. V případě, o jaký se podle všeho jedná v projednávané věci, kdy by naopak takovou pravomoc měly, by to vedlo k obtížím a neúměrným nákladům, jak zdůraznilo státní zastupitelství v Brémách.

126. Zaprvé však vykonávajícímu členskému státu nepřísluší, a to ani v rámci jeho závazku solidarity zakotveného v čl. 4 odst. 3 SEU, aby v případě nedostatků ve vězeňském systému vystavujícího členského státu zajišťoval výkon trestu vyžádané osoby s náklady, které to s sebou nese, ledaže by ovšem bylo takové převzetí povinnosti vyžadováno z důvodu sociálního začleňování vyžádané osoby, což je možnost vyplývající z rámcového rozhodnutí. Kromě těchto situací není řešením snižovat přeplněnost vězeňských zařízení v jednom členském státě jejím navyšováním v jiném členském státě.

127. Zadruhé nezapomínejme, že se pohybujeme v rámci předcházení riziku porušování, a nikoliv v rámci konstatování takového porušení a uložení sankce za něj. Existence systémového nedostatku je sice oprávněným důvodem k tomu, abychom si kladli otázku ohledně podmínek zbavení svobody vyžádaných osob, nicméně na základě takového závěru, který je učiněn v daném okamžiku, nelze *a priori* pojímat podezření, že dochází k porušování základních práv předávaných osob a blokovat fungování vzájemné důvěry zavedením důvodu pro „systematické“ odmítnutí výkonu zatýkacího rozkazu.

128. Konečně zatřetí, pokud by měl Soudní dvůr vycházet z toho, že existence systémového nedostatku v podmínkách zbavení svobody je důvodem pro odmítnutí výkonu evropského zatýkacího rozkazu, byl by to také důvod pro odmítnutí předání na základě rámcového rozhodnutí 2008/909.

129. Vykonávající justiční orgány tudíž nemají s ohledem na požadavky, které jsou obsaženy v zásadě vzájemného uznávání a které z ní vyplývají, jiné možnosti než se dovolat důvodů pro povinné odmítnutí výkonu evropského zatýkacího rozkazu nebo důvodů, pro které je možné tento výkon odmítnout podle článků 3 až 4a rámcového rozhodnutí, a pokud se žádného z těchto důvodů dovolat nelze, vydat vyžádané osoby na základě vzájemné důvěry, kterou jsou povinny projevit vystavujícím justičním orgánům.

130. Pokud nahlížíme na logiku systému tímto způsobem, pak je na jejím základě třeba předkládajícímu soudu odpovědět, že je v zásadě povinen vykonat evropské zatýkací rozkazy, které mu byly předloženy.

131. Je nicméně možné bez dalšího vyslovit závěr, že je dána povinnost vykonat evropské zatýkací rozkazy, jejichž výkon by měl takové nepřiměřené důsledky, jaké jsou popsány v předkládacích rozhodnutích?

132. Moje odpověď na tuto otázku je záporná.

133. Za takových výjimečných okolností[44], jako jsou okolnosti dotčené ve sporech v původních řízeních, které se vyznačují systémovým nedostatkem v podmínkách zbavení svobody ve vystavujícím členském státě, konstatovaným Evropským soudem pro lidská práva, si může vykonávající justiční orgán oprávněně klást otázku, zda „by mohla“ být vyžádaná osoba skutečně zbavena svobody za podmínek, na něž tento soud poukázal.

134. Vykonávající justiční orgán proto musí na základě výměny informací založené na vzájemné spolupráci soudů posoudit, zda s ohledem na informace poskytnuté vystavujícím justičním orgánem bude vyžádaná osoba skutečně zbavena svobody za podmínek, které nejsou nepřiměřené.

D – *K uplatnění zásady proporcionality při vydání evropských zatýkacích rozkazů*

135. Je patrné, že za takových okolností, jako jsou okolnosti dotčené ve sporech v původních řízeních, je nezbytné nalézt rovnováhu mezi právy vyžádané osoby a požadavky vyplývajícími z ochrany práv a svobod druhého. Jak připomněl Soudní dvůr v rozsudku N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), vyjadřuje článek 6 Listiny právo každého nejen na svobodu, ale i na bezpečnost[45]. Toto právo, stejně jako právo zaručené článkem 4 Listiny, je právem absolutním, ze kterého není výjimek. Je-li osoba, na kterou byl vydán evropský zatýkací rozkaz, vyžádána pro činy, jakými jsou terorismus nebo znásilnění spáchané na nezletilé osobě, je zřejmé, že odmítnutí výkonu takového zatýkacího rozkazu vyvolává otázku nezbytné ochrany národní bezpečnosti a veřejného pořádku.

136. Toto nalezení rovnováhy je tudíž nezbytné a v plném rozsahu úlohou soudu jakožto ochránce osobních svobod, který je zde skutečně postaven před nutnost volby, přičemž tuto rovnováhu lze podle mého názoru nalézt právě na základě uplatnění zásady proporcionality.

1. Působnost zásady proporcionality

137. Zásada proporcionality nachází zvláště významné uplatnění v oblasti soudního řízení v podobě zásady „individualizace“ trestu.

138. Individualizace trestu má dva rozměry: ve fázi vyslovení trestu a ve fázi výkonu trestu.

139. Ve fázi vyslovení trestu vylučuje zásada individualizace trestu zásadu automatického a zcela určeného trestu. Soud tedy stanoví trest v závislosti na osobnosti pachatele tak, jak vyplývá zejména z povahy spáchaného protiprávního jednání, z okolností, za kterých k jeho spáchání došlo, ze šetření týkající ho se osobnosti, ze svědeckých výpovědí, z psychologických a psychiatrických posudků a z toho, jaké jsou možnosti znovuzačlenění s ohledem na osobnost dotyčné osoby.

140. Pokud soudce vysloví trest odnětí svobody, musí pro účely stanovení délky trestu vzít nutně v úvahu podmínky výkonu trestu, a zejména jejich případnou tvrdost. Tím se má předejít tomu, aby nemělo zbavení svobody pro vyžádanou osobu nepřiměřené důsledky.

141. V této souvislosti musí soud samozřejmě zohlednit kapacity věžeňských zařízení, a případně skutečnost, že systém není s to zaručit řádné podmínky zbavení svobody z důvodu přeplněnosti věžeňských zařízení.

142. Tato zásada individualizace trestu se použije se stejnou intenzitou i ve fázi výkonu trestu. Hovoříme tudíž o provádění trestů. Zvážení materiálních podmínek zbavení svobody tu má svůj význam, a to ze dvou hlavních důvodů, nezávislých na hlediscích souvisejících s lidskou důstojností.

44 — Odkazuji na výjimečné okolnosti, které uvedl Soudní dvůr v bodě 191 svého posudku 2/13 (EU:C:2014:2454).

45 — Bod 53 a citovaná judikatura.

143. Předně moderní kriminologie jednomyslně zdůrazňuje nepříznivý dopad přílišné blízkosti jiných osob, neboť jde o faktor, který neprospívá psychickému rozpoložení. Pocit nespravedlnosti pramenící z ponižujícího zacházení, kterému je osoba vystavena, jen posiluje desocializaci osoby zbavené svobody a exponenciální měrou zvyšuje riziko recidivy. Účel trestu, kterým je zajistit v konečném důsledku nápravu odsouzené osoby a její znovuzačlenění do společnosti, je tedy zjevně ohrožen.

144. Dále není možné, aby se ze sankce stalo ponížení. Přespříliš tvrdé podmínky zbavení svobody přidávají trestu na tvrdosti, o kterou soud neusiloval, a posilují výše popsaný pocit nespravedlnosti.

145. Stejnou proporcionalitu je třeba dodržet při vystavení evropského zatýkacího rozkazu, který byl vydán za účelem trestního stíhání.

146. V takové situaci je totiž presumpce neviny, která svědčí ve prospěch stíhané osoby, již sama o sobě důvodem, který vybízí k umírněnosti. Zbavení svobody spojené s provedením evropského zatýkacího rozkazu je kromě toho prakticky srovnatelné s vazbou předcházející rozsudku, jelikož trvání tohoto zbavení svobody se započítá do trestu, který bude vynesen po ukončení soudního řízení. Je tudíž legitimní vydat evropský zatýkací rozkaz pouze v případech, kdy je vyslovení trestu s ohledem na objektivní povahu spáchaných skutků pravděpodobné.

147. Je sice pravda, že žádné z ustanovení rámcového rozhodnutí výslovně nevyžaduje, aby byla prováděna kontrola proporcionality. Nicméně vzhledem k tomu, že zásada proporcionality je obecnou zásadou unijního práva, lze ji jako takovou uplatnit na jednání členských států v případech, kdy uplatňují unijní právo, jehož je rámcové rozhodnutí součástí.

148. Prostor pro uvážení, který vykonávajícím justičním orgánům ponechávají články 4 a 5 rámcového rozhodnutí, není nadto ničím jiným než uplatněním zásady proporcionality. Tento prostor pro uvážení, který svědčí soudu povolanému k výkonu evropského zatýkacího rozkazu, má právě umožnit přizpůsobení donucovacího opatření, ať už sleduje trestní stíhání nebo výkon trestu odnětí svobody, a předejít tak situaci vedoucí k desocializaci dotyčné osoby, k níž by došlo při automatickém a slepém výkonu zatýkacího rozkazu.

149. S ohledem na tyto skutečnosti mám za to, že je uplatnění kontroly proporcionality namístě.

150. Ostatní podle všeho tento názor sdílejí, třebaže jej opírají o odlišné důvody, zejména důvody vycházející ze svobody pohybu, které však mají ve skutečnosti subsidiární charakter.

151. Evropská příručka k vydávání evropského zatýkacího rozkazu [46] tedy vystavující justiční orgány zcela jasně vyzývá, aby takovou kontrolu provedly. S ohledem na to, jaké závažné důsledky má takový zatýkací rozkaz z hlediska omezení svobody pohybu vyžádané osoby, klade příručka důraz na to, že je třeba evropský zatýkací rozkaz používat „efektivně a proporcionálně“, aby se zajistilo trestní stíhání „nejzávažnějších a nejškodlivějších“ protiprávních jednání.

152. Rovněž Evropský parlament v usnesení ze dne 27. února 2014 obsahujícím doporučení Komisi o přezkumu evropského zatýkacího rozkazu [47] formuloval doporučení v tom smyslu, aby justiční orgán při vydání zatýkacího rozkazu „důkladně posoudil potřebnost požadovaného opatření, přičemž vycházel ze všech relevantních faktorů a okolností, zohlednil práva podezřelého či obžalovaného a dostupnost alternativních opatření […] [ohleduplnějších] […] k dosažení požadovaných cílů“ [48].

46 — Dokument 17195/1/10 REV 1 – COPEN 275 EJN 72 Eurojust 139.

47 — Dokument T7-0174/2014.

48 — Viz příloha k tomuto usnesení. Pro zajímavost uvádím, že požadavek proporcionality je nadále zakotven v rámci zřízení, provozování a využívání Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II), který byl zaveden rozhodnutím Rady 2007/533/SVV ze dne 12. června 2007 (Úř. věst. L 205, s. 63). Členský stát před pořízením záznamu ověří, zda je daný případ „dostatečně přiměřený, relevantní a závažný pro vložení záznamu do SIS II“.

153. Ve velké většině členských států již vystavující justiční orgány tuto kontrolu, která předchází vydání evropského zatýkacího rozkazu [49], provádějí, ať už se jedná o provedení rámcového rozhodnutí [50] či praxi samotnou [51].

154. Sdílím názor prezentovaný Parlamentem, Radou a Komisí, které zdůrazňují, že ke kontrole proporcionality musí dojít při vydání evropského zatýkacího rozkazu.

155. Ze samotného smyslu systému vyplývá požadavek, aby kontrolu proporcionality provedl vystavující justiční orgán, jelikož evropský zatýkací rozkaz musí tuto podmínku splňovat ještě před tím, než opustí hranice území státu.

156. Tak tomu však pokaždé z různých důvodů není.

157. Především některé vnitrostátní právní předpisy zakazují takovou kontrolu na základě zásady zákonnosti trestního stíhání. Tak je tomu v případě Maďarské republiky a Rumunské republiky [52], které se v rámci přistoupení k Evropské unii zavázaly tuto zásadu striktně aplikovat.

158. Uvedená zásada zakazuje jakékoliv posuzování proporcionality ve fázi, kdy je rozhodováno o trestním stíhání nebo o výkonu soudního rozhodnutí, aby byla v plném rozsahu zajištěna nezávislost justičního orgánu. Velmi chvályhodný účel této zásady, který jsou povinny plnit i justiční orgány nesoudní povahy, spočívá v tom, že její automatické uplatnění vylučuje vnější zásah politické povahy, do výkonu spravedlnosti.

159. Výsledkem je automatičnost, která může způsobit skutečnou tvrdost při provádění rozhodnutí, a to do té míry, že by tím byly zdiskreditovány takové mechanismy, jako je mechanismus evropského zatýkacího rozkazu. Má to totiž za následek systematické a občas neodůvodněné vydávání evropského zatýkacího rozkazu za účelem předání vyžádaných osob pro často méně závažná protiprávní jednání [53], například krádež 2 m^2 obkladů nebo kola z jízdního kola, což je praxe, kterou sama Komise kritizovala ve své zprávě zmíněné v poznámce pod čarou 16 tohoto stanoviska.

160. Z těchto důvodů považuji za oprávněné, aby mohla být otázka proporcionality evropského zatýkacího rozkazu vznesena před vykonávajícím justičním orgánem.

161. Mým záměrem zajisté není zpochybnit zásadu procesní autonomie.

162. Nicméně pokud rozhodnutí vystavujícího justičního orgánu opustí území daného státu, na které se výlučně váže jeho vykonatelnost, aby se uplatnilo v prostoru svobody, bezpečnosti a práva, musí být v souladu s obecnými normami a zásadami, které se na tento jednotný prostor vztahují a umožňují jednotné uplatňování zásady vzájemného uznávání.

49 — Viz zejména závěrečná zpráva o čtvrtém kole vzájemných hodnocení s názvem „Praktické uplatňování evropského zatýkacího rozkazu a odpovídajících postupů předávání mezi členskými státy“ přijatá Radou ve dnech 4. a 5. června 2009 (dokument 8302/4/09 REV 4 – CRIMORG 55 COPEN 68 EJN 24 Eurojust 20), která vyhodnocuje uplatňování evropského zatýkacího rozkazu jednotlivými členskými státy.

50 — Zejména v České republice, Lotyšské republice, Litevské republice a Slovenské republice.

51 — Zejména v Belgickém království, Dánském království, Spolkové republice Německo, Estonské republice, Irské republice (policejními orgány a státním zástupcem), Španělském království, Francouzské republice, Kyperské republice, Velkovévodství lucemburském, v Nizozemském království, Portugalské republice, Slovinské republice, Finské republice, Švédském království (státním zástupcem) nebo také ve Spojeném království Velké Británie a Severního Irska.

52 — To vyplývá výslovně z odpovědí, které tyto státy poskytly v rámci pracovního dokumentu Komise z roku 2011.

53 — Na tuto skutečnost byl kladen značný důraz v posledních dokumentech orgánů Unie týkajících se provádění rámcového rozhodnutí. Viz zejména bod 4 zprávy Komise uvedené v poznámce pod čarou 16 tohoto stanoviska.

163. Povinnost vykonávajícího členského státu přiznat „cizímu“ rozhodnutí tutéž sílu, jako by se jednalo o jeho vlastní rozhodnutí, ačkoliv by jeho vnitrostátní právo vedlo k odlišnému řešení, jej nemůže zavazovat k výkonu evropského zatýkacího rozkazu, který by nesplňoval podmínky explicitně i implicitně vyžadované rámcovým rozhodnutím, které upravuje specifický aspekt vzájemného uznávání.

164. Tuto situaci je třeba podle mé analýzy odlišit od situace, kdy vykonávající justiční orgán usiluje o posouzení legality evropského zatýkacího rozkazu ve vztahu ke svému vlastnímu standardu ochrany lidských práv, což je případ, který řešil zejména rozsudek Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107). Zde se totiž jedná o určení, zda ve specifické oblasti trestního práva a v rámci „horizontálního“ dialogu mezi suverénními obecnými soudy je namístě vznášet otázku proporcionality.

165. Předně upřesňuji, že podle mého názoru vhledem k tomu, že je zásada proporcionality obecnou zásadou unijního práva, přísluší pouze Soudnímu dvoru, aby definoval působnost této zásady a vymezil její rysy, je-li to třeba. Bude tedy na vykonávajícím justičním orgánu, aby se případně obrátil v této věci na Soudní dvůr s předběžnou otázkou.

166. Zbývá určit, za jakých podmínek může k takovému posouzení dojít.

2. Konkrétní podmínky uplatnění zásady proporcionality při vydání evropského zatýkacího rozkazu

167. Pokud vykonávající justiční orgán na základě souhrnu spolehlivých faktických údajů konstatuje, že ve vystavujícím členském státě existuje systémový nedostatek v podmínkách zbavení svobody, musí mít možnost s ohledem na konkrétní okolnosti každého případu posoudit, zda by mohlo předání vyžádané osoby tuto osobu vystavit nepřiměřeným podmínkám zbavení svobody.

168. Za tím účelem musí být vykonávající členský oprávněn si vyžádat od vystavujícího justičního orgánu veškeré informace, které považuje za užitečné. S ohledem na zásadu dělby moci by se měl dle našeho názoru vykonávající justiční orgán obrátit na svůj příslušný vnitrostátní orgán s tím, aby se přímo spojil s příslušným orgánem vystavujícího členského státu a odpovědi by mu měly být poskytnuty stejnou cestou.

169. Evropský zatýkací rozkaz, který byl vydán za účelem výkonu trestu odnětí svobody, by měl být dle mého názoru považován za přiměřený, pokud podmínky výkonu trestu nemají negativní důsledky, které jsou nesrovnatelné s podmínkami vyplývajícími z vysloveného trestu, jestliže by k výkonu trestu došlo za normálních podmínek.

170. Evropský zatýkací rozkaz, který je vydán za účelem trestního stíhání, je přiměřený, jsou-li podmínky výkonu slučitelné se samotnou nutností udržet vyžádanou osobu v dosahu spravedlnosti. V rozsudku Ladent proti Polsku [54] ostatně Evropský soud pro lidská práva rozhodl, že vydání evropského zatýkacího rozkazu z důvodu spáchání protiprávního jednání, u něhož by byla vazba považována za normálních okolností za nevhodnou, může mít nepřiměřené dopady na svobodu vyžádané osoby, které by mohly být posuzovány z hlediska záruk upravených v článku 5 ESLP [55].

171. Konečně je zřejmé, že možnosti, které poskytují články 4 a 5 rámcového rozhodnutí, je třeba posuzovat systematicky.

172. Pokud by se měl vykonávající justiční orgán potýkat v rámci kontroly proporcionality s konkrétními obtížemi v posouzení, byl by proto povinen obrátit se na Soudní dvůr, který má jako jediný pravomoc rozhodnout o této otázce unijního práva.

54 — Věc č. 11036/03 ze dne 18. března 2008.

55 — Ustanovení § 55 a 56.

173. V každém případě je třeba mít na paměti, že kontrola proporcionality přísluší v prvé řadě vystavujícímu justičnímu orgánu. Co se týče uplatňování unijního práva, může jej použít, i když z toho důvodu nepoužije vnitrostátní právní předpisy stanovící zásadu zákonnosti trestního stíhání, neboť se jedná o rozhodování v souladu s unijním právem, jehož přednost se uplatní rovněž ve vztahu k ustanovením rámcového rozhodnutí.

174. Ostatně, kdyby k této kontrole docházelo, vyskytovaly by se takové otázky, jaké jsou vzneseny v projednávaných předběžných otázkách, nepochybně zřídka.

175. Jsem si vědom toho, že názor, který Soudnímu dvoru navrhuji, částečně znamená, že po něm požaduji, aby postupoval stejně jako Evropský soud pro lidská práva. Mám za to, že tímto přístupem se bude třeba v oblasti trestního práva dříve či později zabývat.

176. Nelze však přejít mlčky skutečnost, že situace, kterou dnes řešíme, je také důsledkem škodlivé nečinnosti jak ze strany členských států, tak orgánů Unie.

177. Bylo by nadbytečné připomínat, že každý z členských států je povinen zaručit dodržování základních práv v souladu s článkem 6 SEU. Tato povinnost vyplývá, jak bylo uvedeno, nejen ze vzájemného uznávání, ale rovněž ze zásady loajální spolupráce [56]. Tyto zásady jsou navzájem provázané. Připomínám ostatně, že Soudní dvůr v rozsudku Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386) výslovně uvedl, že „[by bylo] pro Unii obtížné plnit efektivně své poslání, pokud by zásada loajální spolupráce, která zejména znamená, že členské státy přijímají veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají z práva Evropské unie, neplatila rovněž v rámci policejní a soudní spolupráce v trestních věcech, která je ostatně zcela založena na spolupráci mezi členskými státy a orgány“ [57].

178. Pokud po vykonávajících justičních orgánech požadujeme, aby za takových okolností, jako jsou okolnosti dotčené ve sporech v původních řízeních, předaly vyžádanou osobu, zásada vzájemné důvěry naproti tomu předpokládá, že se vystavující justiční orgány, vůči nimž se taková důvěra projevuje, a zejména členský stát, kterému bude dotyčná osoba předána, přijmou všechna nezbytná opatření, včetně reforem, které je třeba provést v trestněprávní politice, aby zařídily, že tato osoba bude vykonávat svůj trest za podmínek, které ctí její základní práva, a bude moci využít k ochraně svých osobních svobod všech dostupných opravných prostředků.

179. V této souvislosti nelze než uvítat závazky, které přijaly v tomto směru Maďarsko a Rumunsko.

180. Dále s ohledem na značné množství individuálních stížností podaných k Evropskému soudu pro lidská práva konstatuji, že opravné prostředky v Maďarsku a Rumunsku umožňují osobám, které jsou vystaveny materiálním podmínkám zbavení svobody, které jsou v rozporu se zárukami zakotvenými v článku 3 EÚLP, zajistit ochranu jejich základních práv.

181. Konečně si myslím, že neexistuje jiné řešení než posílit mechanismus evropského zatýkacího rozkazu aktivitou ze strany orgánů Unie. Třebaže Komise v roce 2011 vyhodnotila podmínky zbavení svobody v některých členských státech a důsledky provádění rámcového rozhodnutí nepříliš povzbudivým způsobem, upozorňuji na to, že Rada ani Komise nepodnikly žádné kroky k zaručení toho, že členské státy budou plnit všechny své povinnosti nebo přinejmenším přijmou nezbytná opatření.

182. Článek 82 SFEU jim pro to poskytuje právní základ.

56 — Tento závazek loajality vyplývá z čl. 4 odst. 3 SEU, přičemž se má za to, že se uvedená povinnost podle tohoto ustanovení uplatní také ve vzájemných vztazích mezi členskými státy a Unií (viz posudek 2/13, EU:C:2014:2454, bod 202).

57 — Bod 42.

VI – **Závěry**

183. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na otázky položené Hanseatisches Oberlandesgericht in Bremen (Vrchní zemský soud v Brémách) následovně:

„Článek 1 odst. 3 rámcového rozhodnutí Rady 2002/584/SVV ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy, ve znění rámcového rozhodnutí Rady 2009/299/SVV ze dne 26. února 2009, je třeba vykládat v tom smyslu, že není důvodem pro odmítnutí výkonu evropského zatýkacího rozkazu vydaného za účelem trestního stíhání nebo výkonu trestu odnětí svobody nebo ochranného opatření spojeného s odnětím osobní svobody, na základě toho, že ve vystavujícím členském státě by mohla být porušena základní práva předávané osoby.

Přísluší vystavujícím justičním orgánům, aby provedly kontrolu proporcionality za účelem posouzení nezbytnosti vydání evropského zatýkacího rozkazu z hlediska povahy protiprávního jednání a konkrétních podmínek výkonu trestu.

Za takových okolností, jako jsou okolnosti dotčené ve sporech v původních řízeních, které se vyznačují systémovým nedostatkem podmínek zbavení svobody ve vystavujícím členském státě, je vykonávající justiční orgán oprávněn si prostřednictvím příslušných vnitrostátních orgánů vyžádat, je-li to třeba, všechny užitečné informace, které mu umožní posoudit s ohledem na konkrétní okolnosti každé věci, zda by mohlo předání vyžádané osoby vystavit toto osobu nepřiměřeným podmínkám zbavení svobody.

Dále je na vystavujícím členském státu, a to v souladu s povinnostmi vyplývajícími z článku 6 SEU a závazky, které mu přísluší na základě zásad vzájemné důvěry a loajální spolupráce, přijmout všechna nezbytná opatření, včetně reforem, které je třeba provést v trestněprávní politice, tak, aby vyžádaná osoba vykonala svůj trest za podmínek, které ctí její základní práva, a mohla využít všech opravných prostředků dostupných k ochraně jejích základních svobod.“