

Predmet C-563/21 PPU

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

14. rujna 2021.

Sud koji je uputio zahtjev:

Rechtbank Amsterdam (Nizozemska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

14. rujna 2021.

Tužitelj:

Openbaar Ministerie

Tuženik:

Y

C-563/21 PPU – 1

RECHTBANK AMSTERDAM

INTERNATIONALE RECHTSHULPKAMER

(Sud u Amsterdamu, vijeće za međunarodnu pravnu pomoć, Nizozemska)

[omissis]

Datum objave: 14. rujna 2021.

PRIVREMENA PRESUDA

povodom optužnice koju je Officier van justitie (Državni odvjetnik, Nizozemska) podnio Rechtbanku Amsterdam (Sud u Amsterdamu) na temelju članka 23. Overleveringsweta (Zakon o predaji; u daljnjem tekstu: OLW). Ta je optužnica podnesena 30. lipnja 2021. i osobito se odnosi na ispitivanje europskog uhidbenog naloga (u daljnjem tekstu: EUN).

Taj je EUN izdao Sąd Okręgowy w Zielonej Górze (Okružni sud u Zielonoj Góři, Poljska) 7. travnja 2020.* radi uhićenja i predaje:

osobe Y

[omissis]

koja nema prebivalište ili boravište u Nizozemskoj,

[omissis] pritvorene u zatvorskoj ustanovi u Alphen u aan den Rijn [omissis]

u daljnjem tekstu: tražena osoba.

1. Postupak

[omissis] [tijek nacionalnog postupka]

2. Zahtjev za prethodnu odluku

2.1. Mjerodavno pravo

Pravo Unije

I. Povelja Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja)

Članak 47. prvi i drugi stavak, članak 51. stavak 1. i članak 52. stavak 3. Povelje glase kako slijedi:

Članak 47.

Pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje

Svatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom, u skladu s uvjetima utvrđenima ovim člankom.

Svatko ima pravo da zakonom prethodno ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. Svatko ima mogućnost biti savjetovan, branjen i zastupan.

Članak 51.

Područje primjene

* Nap. prev.: vjerojatno je riječ o 7. travnju 2021.

1. Odredbe ove Povelje odnose se na institucije, tijela, urede i agencije Unije, uz poštovanje načela supsidijarnosti, te na države članice samo kada provode pravo Unije. Oni stoga moraju poštovati prava i držati se načela te promicati njihovu primjenu u skladu sa svojim ovlastima i poštujući ograničenja nadležnosti Unije koje su joj dodijeljene u Ugovorima.

Članak 52.

Opseg i tumačenje prava i načela

[...]

3. U onoj mjeri u kojoj ova Povelja sadrži prava koja odgovaraju pravima zajamčenima Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, značenje i opseg primjene tih prava jednaki su onima iz spomenute Konvencije. Ova odredba ne sprječava pravo Unije da pruži širu zaštitu.

II. Okvirna odluka Vijeća od 13. lipnja 2002. o Europskom uhiđenom nalogu i postupcima predaje između država članica (2002/584/PUP) (u daljnjem tekstu: Okvirna odluka 2002/584/PUP) (SL 2002., L [190], str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 83. i ispravak SL 2013., L 222, str. 14.), kako je izmijenjena Okvirnom odlukom 2009/299/PUP (SL 2009., L 81, str. 24.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 16., str. 169.).

Članak 1. stavak 3. i članak 15. stavak 1. Okvirne odluke 2002/584/PUP glase kako slijedi:

Članak 1.

Definicija europskog uhiđenog naloga i obveza njegova izvršenja

[...]

3. Ova Okvirna odluka ne mijenja obvezu poštovanja temeljnih prava i temeljnih pravnih načela sadržanih u članku 6. Ugovora o Europskoj uniji.

Članak 15.

Odluka o predaji

1. Pravosudno tijelo izvršenja odlučuje, u rokovima i pod uvjetima utvrđenima ovom Okvirnom odlukom, treba li osoba biti predana.

Nizozemsko pravo

III. Zakon o predaji (OLW)

OLW-om (Zakon od 29. travnja 2004., Stb. 2004., 195.), kako je nedavno izmijenjen Zakonom od 17. ožujka 2021. (Stb. 2021., 155.), provodi se Okvirna odluka 2002/584/PUP. U dijelu u kojem su relevantni, članak 1. uvodna rečenica i članak 1. točka (g), članak 11. stavak 1., članak 26. stavak 1. i članak 28. stavci 1., 2. i 3. OLW-a glase kako slijedi:

Članak 1.

„Za potrebe ovog zakona primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

(g) sud: Sud u Amsterdamu;

[...]

Članak 11.

1. Europski uhiđbeni nalog ne može se izvršiti u slučajevima u kojima, prema mišljenju suda, postoje ozbiljni i potvrđeni razlozi zbog kojih se vjeruje da će tražena osoba nakon predaje biti izložena stvarnoj opasnosti od povrede njezinih temeljnih prava zajamčenih Poveljom Europske unije o temeljnim pravima.

Članak 26.

1. Sud ispituje [...] mogućnost predaje. [...]

Članak 28.

1. Sud odlučuje o predaji najkasnije 14 dana nakon završetka rasprave. Presuda mora biti obrazložena.
2. Ako sud utvrdi [...] da se predaja ne može odobriti [...], na njemu je da u svojoj odluci odbije tu predaju.
3. U slučajevima različitim od onih predviđenih stavkom 2., sud odobrava predaju u svojoj presudi, osim ako smatra da se europski uhiđbeni nalog ne smije izvršiti na temelju članka 11. stavka 1. [...].

2.2. Obrazloženje

- 1 Tražena osoba poljski je državljanin. Poljska pravosudna tijela izdala su protiv nje šest EUN-ova. Riječ je o dva EUN-a izdana radi izvršenja kazni oduzimanja slobode i još četiri EUN-a izdana radi kaznenog progona. Rechtbank Amsterdam (Sud u Amsterdamu) treba donijeti odluku o izvršenju tih EUN-ova. Zainteresirana osoba nije pristala na predaju Poljskoj.

- 2 Predmet u kojem je sud uputio prethodna pitanja Sudu odnosi se na EUN izdan 7. travnja 2020.* radi kaznenog progona, a temelji se na činjenici da je tražena osoba osumnjičena da je, ukratko govoreći, počinila prijevaru. Drugi se EUN-ovi izdani radi kaznenog progona odnose na velik broj istovjetnih sumnji.
- 3 Rechtbank (Sud) ne vidi nijedan razlog koji može spriječiti predaju tražene osobe, osim problema na koji se odnose prethodna pitanja.
- 4 Rechtbank (Sud) utvrdio je da od jeseni 2017. postoje sustavni ili opći nedostaci u neovisnosti pravosuđa u državi članici izdavateljici, koji su dakle već postojali u trenutku izdavanja predmetnog EUN-a, koji danas i dalje postoje i koji su se sve više pogoršavali od jeseni 2017. Zbog tih nedostataka u državi članici izdavateljici općenito govoreći postoji stvarna opasnost od povrede bitnog sadržaja temeljnog prava na pošteno suđenje koje je zajamčeno člankom 47. drugim stavkom Povelje, odnosno stvarna opasnost od povrede prava na neovisan sud.
- 5 Ti sustavni ili opći nedostaci (djelomično) utječu i na temeljno pravo na zakonom prethodno ustanovljen sud, zajamčeno člankom 47. drugim stavkom Povelje. Oni proizlaze iz Zakona od 8. prosinca 2017., koji je stupio na snagu 17. siječnja 2018., a odnosi se na položaj Krajowe Rade Sądownictwa (Državno sudbeno vijeće, Poljska; u daljnjem tekstu: KRS) i njezinu ulogu u imenovanju članova poljske sudbene vlasti¹. Sąd Najwyższy (Vrhovni sud, Poljska) utvrdio je u svojoj odluci od 23. siječnja 2020. u predmetu BSA I-4110-1/20 da KRS na temelju zakonodavstva koje je stupilo na snagu u 2018. nije neovisno tijelo, nego izravno odgovara političkim tijelima, a to nepostojanje neovisnosti² dovodi do nedostataka u postupku imenovanja sudaca. Što se tiče drugih sudova osim Sąda Najwyższego (Vrhovni sud), u odluci je zaključeno da sudsko vijeće nekog suda nije pravilno sastavljeno u smislu poljskog Zakonika o kaznenom postupku ako uključuje osobu imenovanu kao suca na KRS-ov prijedlog u skladu sa zakonodavstvom koje je stupilo na snagu u 2018., s obzirom na to da nedostatak koji se odnosi na postupak imenovanja u okolnostima ovog slučaja dovodi do povrede jamstava neovisnosti i nepristranosti u smislu poljskog Ustava, članka 47. Povelje i članka 6. EKLJP-a. Taj se zaključak ne primjenjuje na presude donesene prije datuma odluke ni na

* Nap. prev.: vjerojatno je riječ o 7. travnju 2021.

¹ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Zakon od 8. prosinca 2017. o izmjeni Zakona o Državnom sudbenom vijeću i određenih drugih zakona)

² Vidjeti presudu od 15. srpnja 2021., Komisija/Poljska (Sustav stegovnih mjera za suce), C-791/19, EU:C:2021:596, točku 108. („No, valja utvrditi da elementi istaknuti u točkama 104. do 107. ove presude mogu pobuditi legitimne sumnje glede neovisnosti KRS-a i njegove uloge u postupku imenovanja poput onog koji je doveo do imenovanja članova Stegovnog vijeća”) i točku 110. („Ti elementi, razmatrani u okviru opće analize koja uključuje važnu ulogu koju KRS ima u imenovanju članova Stegovnog vijeća, to jest, kao što to proizlazi iz točke 108. ove presude, tijelo čija je neovisnost o političkoj vlasti dvojben, – [...]”).

presude koje treba donijeti u postupcima koji su se već vodili pred sastavom sudskog vijeća na taj datum³.

Nakon što je pred njim pokrenut jedan drugi postupak povodom EUN-a, Rechtbank (Sud) saznao je za popis od 25. siječnja 2020. koji sadržava imena 384 suca imenovana na KRS-ov prijedlog na temelju zakonodavstva koje je stupilo na snagu u 2018.⁴ Vjerojatno je da se s vremenom broj tih imenovanja povećavao.

Stoga stvarno postoji opasnost da će se traženoj osobi, nakon predaje Poljskoj radi kaznenog progona, u okviru kaznenog postupka suditi pred jednim ili više sudaca imenovanih na KRS-ov prijedlog na temelju zakonodavstva koje je stupilo na snagu u 2018.

- 6 Tražena osoba, čija se predaja Poljskoj traži radi kaznenog progona, ipak ne može u postupku predaje točno navesti koji će suci razmatrati njezin predmet nakon predaje državi članici izdavateljici jer se u Poljskoj predmeti dodjeljuju proizvoljno sucima određenog suda. Takva se tražena osoba stoga praktično ne može pozvati na pojedinačne nepravilnosti prilikom imenovanja jednog ili više sudaca. Usto, tražena osoba nakon predaje Poljskoj ne može djelotvorno osporavati valjanost imenovanja suca ili zakonitost obnašanja njegovih sudačkih dužnosti. Na temelju zakonodavstva koje je stupilo na snagu 14. veljače 2020.⁵, poljskim sudovima nije dopušteno ispitivati takvo sredstvo obrane⁶.
- 7 Međutim, Rechtbank (Sud) ne može na temelju razmatranja iznesenih u točkama 5. i 6. ovog zahtjeva automatski zaključiti da u slučaju predaje državi članici izdavateljici postoji (opća ili pojedinačna) stvarna opasnost od povrede prava na zakonom prethodno ustanovljen sud, ako ništa onda zato što nije jasno koji kriterij treba primijeniti kako bi se ocijenilo postojanje opasnosti od povrede tog prava. U tom je pogledu također važno napomenuti da Europski sud za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) smatra da, iako je pravo na zakonom prethodno ustanovljen sud koje se jamči člankom 6. EKLJP-a „autonomno” pravo, ono je vrlo usko povezano s jamstvima neovisnosti i nepristranosti. Kako bi odredio predstavljaju li nepravilnosti u imenovanju suca povredu tog prava, ESLJP

³ Prijevod odluke na engleski jezik dostupan je na internetskoj stranici Sąda Najwyższego (Vrhovni sud): http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/AllItems/BSA%20I-4110-1_20_English.pdf.

⁴ Izvor: Bron: <https://oko.press/lista-dla-obywateli-384-sedziow-zarekomendowanych-przez-neo-krs/>

⁵ Izmjene zakonodavstva o sudbenoj vlasti, koje uključuje Zakon o ustrojstvu redovnih sudova, Zakon o Vrhovnom sudu i Zakon o Državnom sudbenom vijeću. [Ustawa z 14 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Zakon od 14. veljače 2020. o izmjeni Zakona o ustrojstvu redovnih sudova, Zakona o Vrhovnom sudu i određenih drugih zakona)].

⁶ Članak 26. stavak 3.

primjenjuje trostruki retrospektivni kriterij⁷. Nije jasno treba li taj kriterij primijeniti i u prekograničnom kontekstu odluke o predaji radi kaznenog progona, koja po svojoj prirodi pretpostavlja prospektivni kriterij.

8 Na temelju prethodnih razmatranja postavljaju se sljedeća pitanja:

- Primjenjuje li se „ispitivanje u dvije faze” iz presude Minister for Justice and Equality (Nedostaci u pravosudnom sustavu)⁸ (također nazvane: LM) i presude Openbaar Ministerie (Neovisnost pravosudnog tijela koje izdaje uhidbeni nalog)⁹ (također nazvane: L i P), koje se odnosi na procjenu rizika od povrede prava na neovisan sud u slučaju predaje, na ocjenu pitanja povređuje li se u slučaju predaje pravo na zakonom prethodno ustanovljen sud?
- U slučaju potvrdnog odgovora, na koji način zatim treba primijeniti dvije „faze” tog ispitivanja, uzimajući pritom u obzir zaključke da tražena osoba u okviru postupka predaje ne može točno navesti koji će suci razmatrati njezin predmet u Poljskoj i da u svakom slučaju ne raspolaže nijednim djelotvornim pravnim lijekom u Poljskoj protiv eventualne povrede prava na zakonom prethodno ustanovljen sud?
- U slučaju niječnog odgovora, koji kriterij stoga treba primijeniti u slučaju da tražena osoba u okviru postupka predaje ne može točno navesti koji će suci razmatrati njezin predmet u Poljskoj i da u svakom slučaju ne raspolaže nijednim djelotvornim pravnim lijekom u Poljskoj protiv eventualne povrede prava na zakonom prethodno ustanovljen sud?

9 Odlukom od 30. srpnja 2021. Supreme Court of Ireland (Vrhovni sud, Irska) uputio je zahtjev za prethodnu odluku. Taj zahtjev za prethodnu odluku, koji je Sud zaprimio 3. kolovoza 2021., poznat je Sudu kao predmet C-480/21 (Minister for Justice and Equality). Rechtbank (Sud) shvaća odluku kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku u tom predmetu, na način da irski sud također želi da se razmotri najveći dio pitanja postavljenih u točki 8. Konkretno, smatra da se prvo pitanje koje je uputio irski sud odnosi na primjenjivost „ispitivanja u dvije faze” iz presuda od 25. srpnja 2018., Minister for Justice and Equality (Nedostaci u pravosudnom sustavu) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586) i od 17. prosinca 2020., Openbaar Ministerie (Neovisnost pravosudnog tijela koje izdaje uhidbeni nalog) (C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033) na ispitivanje kojim se želi

⁷ Vidjeti presude ESLJP-a (veliko vijeće) od 1. prosinca 2020., Guðmundur Andri Ástráðsson protiv Islanda, (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, t. 243. do 252.) i 22. srpnja 2021., Reczkowicz protiv Poljske (CE:ECHR:2021:0722JUD004344719, t. 221. do 224.).

⁸ Presuda od 25. srpnja 2018., Minister for Justice and Equality (Nedostaci u pravosudnom sustavu) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586)

⁹ Presuda od 17. prosinca 2020., Openbaar Ministerie (Neovisnost pravosudnog tijela koje izdaje uhidbeni nalog) (C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033)

utvrditi postoji li opasnost od povrede prava na zakonom prethodno ustanovljen sud.

- 10 Rechtbank (Sud) slaže se s mišljenjem Supreme Courta (Vrhovni sud) prema kojem odgovor na ta pitanja nije „[acte] clair” i ne proizlazi izravno iz ranije sudske prakse Suda.
- 11 Rechtbank (Sud) smatra, poput Supreme Courta (Vrhovni sud), da je poželjno brzo odgovoriti na pitanja. U Nizozemskoj, kao i Irskoj¹⁰, EUN-ovi koje su izdala poljska pravosudna tijela predstavljaju velik dio ukupnog radnog opterećenja pravosudnog tijela izvršenja¹¹. Suprotno onomu što je slučaj u irskim predmetima upućenim Sudu, dotična se osoba u ovom slučaju nalazi u ekstradicijskom pritvoru do donošenja odluke o predaji. **[orig. str. 10.]** Rechtbank (Sud) se stoga pridružuje pitanjima koja je uputio Supreme Court (Vrhovni sud) i traži primjenu hitnog postupka.
- 12 Uzimajući u obzir razmatranja iznesena u točki 8. ovog zahtjeva, naslovni sud upućuje sljedeća prethodna pitanja Sudu¹²:

[omissis] [vidjeti dio 4.]

2.3. Zahtjev za postupanje u hitnom postupku

- 13 Rechtbank (Sud) traži od Suda da o ovom zahtjevu za prethodnu odluku odluči u hitnom postupku predviđenom u članku 267. četvrtom stavku UFEU-a i članku 107. Poslovnika Suda.
- 14 Prethodna pitanja odnose se na područje iz glave V. trećeg dijela UFEU-a. Tražena se osoba trenutačno nalazi u ekstradicijskom pritvoru u Nizozemskoj na temelju EUN-a izdanog radi izvršenja kazne oduzimanja slobode, do donošenja odluke o predaji (vidjeti točke 1. i 2. ovog zahtjeva). S gledišta ekonomičnosti postupka, preporuča se da se tih šest EUN-ova zajedno ispita i da se zajedno odluči o njima. Rechtbank (Sud) ne može donijeti tu odluku dok Sud ne odgovori na prethodna pitanja. Brz odgovor Suda na prethodna pitanja stoga će imati

¹⁰ Vidjeti točku 18. podtočku (e) odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku irskog suda: „Budući da EUN-ovi koje je izdala Poljska predstavljaju nešto manje od polovice EUN-ova koji se godišnje izvrše u Irskoj, ta činjenica ima znatne posljedice za funkcioniranje Okvirne odluke u Irskoj”.

¹¹ Prema najnovijim dostupnim statističkim podacima, odnosno podacima iz 2019., Nizozemska je te godine zaprimila 1077 EUN-ova. Od tih EUN-ova, 379 je bilo iz Poljske. Izvor: Openbaar Ministerie, Internationaal Rechtshulpcentrum Amsterdam (Državno odvjetništvo, Međunarodni centar za pravnu pomoć, Amsterdam, Nizozemska) Godišnje Izvješće o europskom uhidbenom nalogu 2019., str. 9.

¹² Rechtbank (Sud) je sam preveo pitanja Supreme Courta (Vrhovni sud) na nizozemski te je u prvom pitanju riječ „žalitelji” zamijenio riječju „dotična osoba”.

izravan i odlučujući utjecaj na trajanje ekstradicijskog pritvora zainteresirane osobe.

3. Zaključak

Valja ponovno otvoriti raspravu kako bi se Sudu uputilo prethodno pitanje.

4. Odluka

TRAŽI se od Suda Europske unije da odgovori na sljedeća pitanja:

1. Treba li primijeniti kriterij utvrđen u presudi od 25. srpnja 2018., Minister for Justice and Equality (Nedostaci u pravosudnom sustavu) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586) i potvrđen u presudi od 17. prosinca 2020., Openbaar Ministerie (Neovisnost pravosudnog tijela koje izdaje uhidbeni nalog) (C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033) ako postoji stvarna opasnost da će se dotičnoj osobi suditi pred sudom koji nije prethodno ustanovljen zakonom?
2. Treba li primijeniti kriterij utvrđen u presudi od 25. srpnja 2018., Minister for Justice and Equality (Nedostaci u pravosudnom sustavu) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586) i potvrđen u presudi od 17. prosinca 2020., Openbaar Ministerie (Neovisnost pravosudnog tijela koje izdaje uhidbeni nalog) (C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033) ako tražena osoba koja nastoji osporiti svoju predaju ne može ispuniti taj kriterij zbog činjenice da u tom trenutku nije moguće utvrditi sastav sudova pred kojima će joj se suditi, zbog načina na koji se predmeti nasumično dodjeljuju?
3. Čini li nepostojanje djelotvornog pravnog lijeka za osporavanje valjanosti imenovanja sudaca u Poljskoj, u okolnostima u kojima je očito da tražena osoba u tom trenutku ne može utvrditi da će sudovi pred kojima će joj se suditi biti sastavljeni od sudaca koji nisu valjano imenovani, povredu bitnog sadržaja prava na pošteno suđenje kojim se od države članice izvršenja zahtijeva da odbije predaju tražene osobe?

[omissis] [završna formulacija i potpisi]