Voorlopige editie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

27 mei 2019 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Prejudiciële spoedprocedure – Politiële en justitiële samenwerking in strafzaken – Europees aanhoudingsbevel – Kaderbesluit 2002/584/JBZ – Artikel 6, lid 1 – Begrip ‚uitvaardigende rechterlijke autoriteit' – Europees aanhoudingsbevel uitgevaardigd door het openbaar ministerie van een lidstaat – Status – Bestaan van een verhouding van ondergeschiktheid ten opzichte van een orgaan van de uitvoerende macht – Individuele instructiebevoegdheid van de minister van Justitie – Geen waarborg van onafhankelijkheid"

In de gevoegde zaken C−508/18 en C−82/19 PPU,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend respectievelijk door de Supreme Court (hoogste rechterlijke instantie, Ierland) bij beslissing van 31 juli 2018, ingekomen bij het Hof op 6 augustus 2018, en door de High Court (rechter in eerste aanleg, Ierland) bij beslissing van 4 februari 2019, ingekomen bij het Hof op 5 februari 2019, in de procedures voor de tenuitvoerlegging van Europese aanhoudingsbevelen die zijn uitgevaardigd tegen

**OG** (C−508/18),

**PI** (C−82/19 PPU),

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, R. Silva de Lapuerta, vicepresident, A. Arabadjiev, A. Prechal, M. Vilaras, T. von Danwitz, C. Toader, F. Biltgen, K. Jürimäe (rapporteur) en C. Lycourgos, kamerpresidenten, L. Bay Larsen, M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin en I. Jarukaitis, rechters,

advocaat-generaal: M. Campos Sánchez-Bordona,

griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien het verzoek van de High Court van 4 februari 2019, ingekomen bij het Hof op 5 februari 2019, om de prejudiciële verwijzing in zaak C−82/19 PPU overeenkomstig artikel 107 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof volgens de spoedprocedure te behandelen,

gezien de beslissing van de Vierde kamer van 14 februari 2019 om dit verzoek in te willigen,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 26 maart 2019,

gelet op de opmerkingen van:

– OG, vertegenwoordigd door E. Lawlor, BL, en R. Lacey, SC, geïnstrueerd door M. Moran, solicitor,

– PI, vertegenwoordigd door D. Redmond, barrister, en R. Munro, SC, geïnstrueerd door E. King, solicitor,

– de Minister for Justice and Equality, vertegenwoordigd door J. Quaney, M. Browne, G. Hodge en A. Joyce als gemachtigden, bijgestaan door B. M. Ward, A. Hanrahan en J. Benson, BL, en P. Caroll, SC,

– de Deense regering, vertegenwoordigd door P. Z. L. Ngo en J. Nymann-Lindegren als gemachtigden,

– de Duitse regering, aanvankelijk vertegenwoordigd door T. Henze, J. Möller, M. Hellmann en A. Berg als gemachtigden, vervolgens door M. Hellmann, J. Möller en A. Berg als gemachtigden,

– de Franse regering, vertegenwoordigd door D. Colas, D. Dubois en E. de Moustier als gemachtigden,

– de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door S. Faraci, avvocato dello Stato,

– de Litouwse regering, vertegenwoordigd door V. Vasiliauskienė, J. Prasauskienė, G. Taluntytė en R. Krasuckaitė als gemachtigden,

– de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér en Z. Wagner als gemachtigden,

– de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman en J. Langer als gemachtigden,

– de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door G. Hesse, K. Ibili en J. Schmoll als gemachtigden,

– de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door R. Troosters, J. Tomkin en S. Grünheid als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 30 april 2019,

het navolgende

## Arrest

1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van artikel 6, lid 1, van kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (PB 2002, L 190, blz. 1), zoals gewijzigd bij kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van 26 februari 2009 (PB 2009, L 81, blz. 24) (hierna: „kaderbesluit 2002/584”).

2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van de tenuitvoerlegging in Ierland van twee Europese aanhoudingsbevelen die zijn uitgevaardigd, respectievelijk, in zaak C−508/18, op 13 mei 2016 door de Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht Lübeck (openbaar ministerie bij het Landgericht Lübeck, Duitsland; hierna: „openbaar ministerie van Lübeck”), met het oog op de strafvervolging die tegen OG is ingesteld, en in zaak C−82/19 PPU, op 15 maart 2018 door de Staatsanwaltschaft Zwickau (openbaar ministerie van Zwickau, Duitsland), met het oog op de strafvervolging die tegen PI is ingesteld.

## Toepasselijke bepalingen

### *Unierecht*

3 De overwegingen 5, 6, 8 en 10 van kaderbesluit 2002/584 luiden als volgt:

„(5) De opdracht van de Unie om een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid te worden, brengt mee dat uitlevering tussen de lidstaten moet worden afgeschaft en vervangen door een regeling van overlevering tussen rechterlijke autoriteiten. Met de invoering van een nieuwe en vereenvoudigde regeling van overlevering van veroordeelde of verdachte personen ter fine van tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen en vervolging kan tevens een oplossing worden gevonden voor de complexiteit en het tijdverlies die inherent zijn aan de huidige uitleveringsprocedures. De klassieke samenwerking die tot dusverre in de betrekkingen tussen de lidstaten overheerste, moet worden vervangen door een vrij verkeer van beslissingen in strafzaken, zowel in de onderzoeks- als in de berechtingsfase, in de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.

(6) Het Europees aanhoudingsbevel waarin dit kaderbesluit voorziet, vormt de eerste tastbare toepassing op strafrechtelijk gebied van het beginsel van wederzijdse erkenning, welk beginsel de Europese Raad als hoeksteen van de gerechtelijke samenwerking beschouwt.

[...]

(8) Beslissingen over de tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel mogen pas worden genomen na een toereikende controle, hetgeen betekent dat een rechterlijke autoriteit van de lidstaat waar de gezochte persoon is aangehouden, dient te beslissen of deze al dan niet wordt overgeleverd.

[...]

(10) De regeling inzake het Europees aanhoudingsbevel berust op een hoge mate van vertrouwen tussen de lidstaten. De toepassing ervan kan slechts worden opgeschort in geval van een ernstige en voortdurende schending door een lidstaat van de in artikel 6, lid 1, [EU] neergelegde beginselen, welke schending door de Raad is geconstateerd overeenkomstig artikel 7, lid 1, en volgens de procedure van artikel 7, lid 2, van dat Verdrag.”

4 Artikel 1 van voormeld kaderbesluit („Verplichting tot tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel”) luidt:

„1. Het Europees aanhoudingsbevel is een rechterlijke beslissing die door een lidstaat wordt uitgevaardigd met het oog op de aanhouding en de overlevering door een andere

lidstaat van een persoon die gezocht wordt met het oog op strafvervolging of uitvoering van een tot vrijheidsbeneming strekkende straf of maatregel.

2. De lidstaten verbinden zich ertoe om, op grond van het beginsel van wederzijdse erkenning en overeenkomstig de bepalingen van dit kaderbesluit, elk Europees aanhoudingsbevel ten uitvoer te leggen.

3. Dit kaderbesluit kan niet tot gevolg hebben dat de verplichting tot eerbiediging van de grondrechten en de fundamentele rechtsbeginselen, zoals die zijn neergelegd in artikel 6 [EU], wordt aangetast."

5 In de artikelen 3, 4 en 4 bis van het kaderbesluit worden de gronden tot verplichte en facultatieve weigering van de tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel vermeld. Artikel 5 van het kaderbesluit bepaalt welke garanties de uitvaardigende lidstaat in bijzondere gevallen dient te verstrekken.

6 In artikel 6 van het kaderbesluit („Bevoegde rechterlijke autoriteiten") wordt bepaald:

„1. De uitvaardigende rechterlijke autoriteit is de rechterlijke autoriteit van de uitvaardigende lidstaat die bevoegd is om een Europees aanhoudingsbevel uit te vaardigen krachtens het recht van de uitvaardigende lidstaat.

2. De uitvoerende rechterlijke autoriteit is de rechterlijke autoriteit van de uitvoerende lidstaat die bevoegd is het Europees aanhoudingsbevel uit te voeren krachtens het recht van de uitvoerende lidstaat.

3. Iedere lidstaat deelt het secretariaat-generaal van de Raad mee welke rechterlijke autoriteit volgens zijn interne recht bevoegd is."

***Iers recht***

7 Bij de European Arrest Warrant Act 2003 (wet betreffende het Europees aanhoudingsbevel van 2003), in de op de hoofdgedingen toepasselijke versie (hierna: „EAW Act"), is kaderbesluit 2002/584 in Iers recht omgezet. Section 2, lid 1, eerste alinea, van de EAW Act luidt als volgt:

„‚rechterlijke autoriteit': de rechter, magistraat of andere persoon die op grond van het recht van de betrokken lidstaat bevoegd is om dezelfde of soortgelijke taken uit te oefenen als die welke een rechter van [Ierland] uitoefent in het land op grond van section 33".

8 Section 20 van de EAW Act bepaalt het volgende:

„(1) In procedures waarop deze wet van toepassing is, kan de High Court (rechter in eerste aanleg, Ierland) ingeval hij van oordeel is dat de aan hem verstrekte bewijsstukken of gegevens niet volstaan om zijn taken in het kader van deze wet uit te voeren, verlangen van de uitvaardigende rechterlijke autoriteit of de uitvaardigende staat, al naargelang het geval, dat door hem te specifiëren aanvullende bewijsstukken of gegevens worden verstrekt binnen de door hem aan te geven termijn.

(2) De centrale autoriteit van de staat kan ingeval zij van oordeel is dat de aan haar op grond van deze wet verstrekte bewijsstukken of gegevens niet volstaan voor haar of de High Court om de taken in het kader van deze wet uit te voeren, verlangen van de uitvaardigende rechterlijke autoriteit of de uitvaardigende staat, al naargelang het geval, dat door haar te

specifiëren aanvullende bewijsstukken of gegevens worden verstrekt binnen de door haar aan te geven termijn. [...]”

***Duits recht***

9 § 146 van het Gerichtsverfassungsgesetz (wet op de rechterlijke organisatie; hierna: „GVG”), bepaalt:

„Ambtenaren van het openbaar ministerie moeten de dienstinstructies van hun leidinggevenden in acht te nemen.”

10 § 147 GVG luidt:

„Het recht van toezicht en leiding komt toe aan:

1. de Bundesminister der Justiz und für Verbraucherschutz (federale minister van Justitie en Consumentenbescherming), ten aanzien van de federale procureur-generaal en de federale openbaar aanklagers;

2. de Landesjustizverwaltung (instantie van de betrokken deelstaat die belast is met de rechtsbedeling), ten aanzien van alle ambtenaren van het openbaar ministerie van de desbetreffende deelstaat;

3. de hoogste ambtenaar in rang van het openbaar ministerie bij de Oberlandesgerichten (hoogste rechterlijke instanties van de deelstaten) en de Landesgerichten (rechter in eerste of tweede aanleg van de deelstaten), ten aanzien van alle ambtenaren van het openbaar ministerie in hun respectieve rechtsgebied.”

**Hoofdgedingen en prejudiciële vragen**

***Zaak C-508/18***

11 OG is een in Ierland verblijvende Litouws staatsburger. Op 13 mei 2016 is zijn overlevering gevraagd op grond van een door het openbaar ministerie van Lübeck uitgevaardigd Europees aanhoudingsbevel met het oog op strafvervolging voor feiten die OG in de loop van 1995 zou hebben gepleegd en die door het openbaar ministerie zijn gekwalificeerd als „moord en doodslag, zware mishandeling”.

12 OG stelde bij de High Court beroep in ter betwisting van de geldigheid van het Europees aanhoudingsbevel, waarbij hij onder meer betoogde dat het openbaar ministerie van Lübeck geen „rechterlijke autoriteit” is in de zin van artikel 6, lid 1, van kaderbesluit 2002/584.

13 Tot staving van deze stelling heeft OG zich gebaseerd op een juridisch advies van een Duitse advocaat waaruit met name bleek dat het openbaar ministerie naar Duits recht niet de autonome of onafhankelijke status heeft van een rechterlijke instantie maar deel uitmaakt van een door de minister van Justitie geleide administratieve hiërarchie, zodat er een risico is van politieke inmenging in de overleveringsprocedures. Bovendien is het openbaar ministerie volgens hem geen rechterlijke autoriteit die bevoegd is om de hechtenis of de aanhouding van een persoon te gelasten, behoudens in uitzonderlijke gevallen. Alleen een rechter of een rechterlijke instantie heeft deze bevoegdheid. Het openbaar ministerie is bevoegd voor de tenuitvoerlegging van een door een rechter of een rechterlijke instantie uitgevaardigd nationaal aanhoudingsbevel, in voorkomend geval door een Europees aanhoudingsbevel uit te vaardigen. Bijgevolg is geen enkele „rechterlijke autoriteit” in de

zin van artikel 6, lid 1, van kaderbesluit 2002/584 betrokken geweest bij het uitvaardigen van het Europees aanhoudingsbevel tegen OG.

14 In die omstandigheden heeft de High Court zich via de Ierse centrale autoriteit tot het openbaar ministerie van Lübeck gewend teneinde aanvullende informatie te ontvangen over de door OG verstrekte gegevens met betrekking tot de hoedanigheid van „rechterlijke autoriteit" van dit openbaar ministerie, met name in het licht van de arresten van 10 november 2016, Poltorak (C−452/16 PPU, EU:C:2016:858), en 10 november 2016, Özçelik (C−453/16 PPU, EU:C:2016:860).

15 Op 8 december 2016 heeft het openbaar ministerie van Lübeck op dit verzoek geantwoord dat het openbaar ministerie naar Duits recht een orgaan van de strafrechtsbedeling is, net als de nationale rechterlijke instanties, en dat het is belast met de vervolging en de deelname aan de strafprocedure. Het heeft met name tot taak de rechtmatigheid, de regelmatigheid en het goede verloop van de onderzoeksprocedure te verzekeren. Het openbaar ministerie schept de voorwaarden voor de uitoefening van de rechterlijke macht en voert de rechterlijke beslissingen uit. Het beschikt, in tegenstelling tot rechters, over het recht om onderzoeksprocedures op te starten.

16 Wat zijn banden met de Schleswig-Holsteinischer Minister für Justiz (minister van Justitie van de deelstaat Sleeswijk-Holstein, Duitsland) betreft, heeft het openbaar ministerie van Lübeck te kennen gegeven dat deze minister ten aanzien van het openbaar ministerie niet beschikt over een instructiebevoegdheid. Op grond van het nationale recht kan alleen de Staatsanwaltschaft beim Schleswig-Holsteinischen Oberlandesgericht (procureur-generaal van het openbaar ministerie bij het Schleswig-Holsteinische Oberlandesgericht, Duitsland; hierna: „procureur-generaal"), die aan het hoofd staat van het openbaar ministerie van deze deelstaat, een instructie richten tot de Leitender Oberstaatsanwalt der Staatsanwaltschaft Lübeck (eerste openbaar aanklager bij het openbaar ministerie van Lübeck, Duitsland). Bovendien is de instructiebevoegdheid nader geregeld door de grondwet van de Bondrepubliek Duitsland en het legaliteitsbeginsel dat de strafprocedure beheerst, een beginsel dat zelf uit het beginsel van de rechtsstaat voortvloeit. Hoewel die minister, in voorkomend geval, jegens de procureur-generaal een „externe" instructiebevoegdheid kan uitoefenen, moet hij deze beginselen in acht nemen. Voorts dient hij in de deelstaat Sleeswijk-Holstein de president van de Landtag (parlement van de deelstaat) ervan op de hoogte te brengen wanneer hij een instructie geeft aan de procureur-generaal. In casu werd ten aanzien van OG door de genoemde minister geen enkele instructie gegeven aan de procureur-generaal, noch door laatstgenoemde aan het openbaar ministerie van Lübeck.

17 De High Court verwierp op 20 maart 2017 het argument van OG dat het openbaar ministerie van Lübeck niet als „rechterlijke autoriteit" kan worden aangemerkt in de zin van artikel 6, lid 1, van kaderbesluit 2002/584. De Court of Appeal (rechter in tweede aanleg, Ierland), waarbij hoger beroep aanhangig is gemaakt, heeft het vonnis van de High Court bevestigd.

18 De verwijzende rechter, de Supreme Court (hoogste rechterlijke instantie, Ierland), heeft toestemming gegeven om hoger beroep in te stellen tegen het arrest van de Court of Appeal.

19 Gelet op de bewijselementen waarover de verwijzende rechter beschikt, heeft hij twijfels over de vraag of het openbaar ministerie van Lübeck voldoet aan de voorwaarde van onafhankelijkheid en aan de voorwaarde betreffende de rol in de strafrechtsbedeling, zoals die zijn neergelegd in de rechtspraak van het Hof die voortvloeit uit de arresten van 29 juni 2016, Kossowski (C−486/14, EU:C:2016:483), 10 november 2016, Poltorak (C−452/16 PPU, EU:C:2016:858), 10 november 2016, Özçelik (C−453/16 PPU,

EU:C:2016:860), en 10 november 2016, Kovalkovas (C−477/16 PPU, EU:C:2016:861), om te kunnen worden aangemerkt als een „rechterlijke autoriteit” in de zin van artikel 6, lid 1, van kaderbesluit 2002/584.

20 Volgens deze rechter lijkt het openbaar ministerie van Lübeck, gelet op de institutionele situatie van het Duitse openbaar ministerie, ondergeschikt te zijn aan het gezag en de instructies van de uitvoerende macht. Daarom twijfelt de verwijzende rechter of dit openbaar ministerie voldoet aan de in die rechtspraak geformuleerde beginselen en of in de bij hem aanhangige zaak zijn onafhankelijkheid kan worden vastgesteld op basis van het enkele feit dat door de uitvoerende macht geen enkel bevel noch een instructie werd gegeven met betrekking tot het tegen OG uitgevaardigde Europees aanhoudingsbevel.

21 Bovendien merkt de verwijzende rechter op dat het openbaar ministerie weliswaar een essentiële rol heeft in de rechtsbedeling in Duitsland, maar functies uitoefent die zich onderscheiden van die van rechterlijke instanties en rechters. Gesteld dat aan de voorwaarde van onafhankelijkheid is voldaan, is dus niet zeker dat het openbaar ministerie voldoet aan de voorwaarde inzake de rechtsbedeling of de deelname in de rechtsbedeling, hetgeen noodzakelijk is om als „rechterlijke autoriteit” in de zin van artikel 6, lid 1, van kaderbesluit 2002/584 te worden aangemerkt.

22 Daarop heeft de Supreme Court de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet de onafhankelijkheid van een openbaar aanklager ten opzichte van de uitvoerende macht worden vastgesteld volgens zijn positie in de toepasselijke nationale rechtsorde? Indien dat niet het geval is, wat zijn dan de criteria aan de hand waarvan die onafhankelijkheid ten opzichte van de uitvoerende macht moet worden vastgesteld?

2) Is een openbaar aanklager die volgens het nationale recht rechtstreeks of indirect kan worden aangestuurd door of instructies kan ontvangen van een ministerie van Justitie, voldoende onafhankelijk van de uitvoerende macht teneinde te kunnen worden aangemerkt als ‚rechterlijke autoriteit’ in de zin van artikel 6, lid 1, van het kaderbesluit?

3) Indien dat het geval is, moet de openbaar aanklager dan tevens functioneel onafhankelijk zijn ten opzichte van de uitvoerende macht en wat zijn dan de criteria aan de hand waarvan die functionele onafhankelijkheid moet worden vastgesteld?

4) Kan een openbaar aanklager die onafhankelijk is ten opzichte van de uitvoerende macht, worden aangemerkt als ‚rechterlijke autoriteit’ in de zin van artikel 6, lid 1, van het kaderbesluit, indien zijn taken niet verder gaan dan onderzoeken opstarten en voeren en ervoor zorgen dat deze objectief en rechtsgeldig verlopen, verdachten in staat van beschuldiging stellen, rechterlijke beslissingen ten uitvoer leggen en personen wegens strafbare feiten vervolgen, en hij geen nationale aanhoudingsbevelen uitvaardigt en geen rechterlijke taken mag uitoefenen?

5) Kan de openbaar aanklager van Lübeck worden aangemerkt als ‚rechterlijke autoriteit’ in de zin van artikel 6, lid 1, van het kaderbesluit [...]?”

***Zaak C−82/19 PPU***

23 Op 15 maart 2018 heeft het openbaar ministerie van Zwickau (Duitsland) een Europees aanhoudingsbevel uitgevaardigd tegen PI, een Roemeens staatsburger, met het oog op zijn

overlevering voor strafvervolging wegens feiten die werden aangemerkt als „georganiseerde of gewapende diefstal". Dit bevel werd op 12 september 2018 ter uitvoering bekrachtigd door de verwijzende rechter, de High Court. PI werd op grond van dit bevel op 15 oktober 2018 gearresteerd en bevindt zich sinds die datum in hechtenis.

24 De verwijzende rechter legt uit dat hij wordt geconfronteerd met hetzelfde probleem als door de Supreme Court in zaak C−508/18 aan de orde is gesteld.

25 PI heeft zijn overlevering op grond van het Europees aanhoudingsbevel betwist, en daartoe onder meer betoogd dat het openbaar ministerie van Zwickau geen „rechterlijke autoriteit" is in de zin van artikel 6, lid 1, van kaderbesluit 2002/584, die bevoegd is voor het uitvaardigen van een dergelijk Europees aanhoudingsbevel.

26 Tot staving van deze stelling heeft PI zich gebaseerd op hetzelfde juridisch advies als dat bedoeld in punt 13 van het onderhavige arrest, met betrekking tot het openbaar ministerie van Lübeck, en op een advies van deze advocaat over het openbaar ministerie van Zwickau.

27 In die omstandigheden heeft de verwijzende rechter zich via de Ierse centrale autoriteit tot het openbaar ministerie van Zwickau gewend teneinde aanvullende informatie te verkrijgen over de bewijselementen die door PI waren overgelegd met betrekking tot de status van dat openbaar ministerie.

28 In zijn antwoord van 24 januari 2019 heeft dit laatste het door het Amtsgericht Zwickau (rechter in eerste aanleg Zwickau, Duitsland) uitgevaardigde nationale aanhoudingsbevel waarop het Europees aanhoudingsbevel is gebaseerd, aan de verwijzende rechter toegezonden, en erop gewezen dat het eerste aanhoudingsbevel was uitgevaardigd door een onafhankelijke rechter. Bovendien heeft het openbaar ministerie van Zwickau aangegeven dat het, overeenkomstig artikel 6, lid 1, van kaderbesluit 2002/584, de bevoegde autoriteit is voor het uitvaardigen van een Europees aanhoudingsbevel.

29 Een nieuw verzoek werd gericht aan het openbaar ministerie van Zwickau om te bepalen of het dezelfde aanpak hanteerde als het openbaar ministerie van Lübeck in zaak C−508/18. Op 31 januari 2019 antwoordde het openbaar ministerie van Zwickau het volgende:

„In antwoord op uw brief van 28 januari 2019, waarbij u de door het openbaar ministerie van Lübeck (Duitsland) overgelegde documenten heeft gevoegd, bevestig ik dat ik het standpunt van het openbaar ministerie van Lübeck aangaande de status van het openbaar ministerie in de rechtsorde van de Bondsrepubliek Duitsland deel. Ik wil hieraan toevoegen dat de door het openbaar ministerie van Zwickau betreffende de beklaagde gevoerde onderzoeken onafhankelijk worden verricht, zonder politieke inmenging. Noch de [Generalstaatsanwaltschaft Dresden (procureur-generaal van Dresden, Duitsland)], noch de [Justizminister des Freistaats Sachsen (minister van Justitie van de deelstaat Saksen, Duitsland)] heeft op enig moment instructies gegeven."

30 In die context vraagt de High Court, net als de Supreme Court in zaak C−508/18, zich af welke criteria een nationale rechter moet hanteren om te bepalen of een openbaar ministerie al dan niet een „rechterlijke autoriteit" is in de zin van artikel 6, lid 1, van kaderbesluit 2002/584.

31 In die omstandigheden heeft de High Court de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet de onafhankelijkheid van een openbaar aanklager ten opzichte van de uitvoerende macht worden vastgesteld volgens zijn positie in de toepasselijke

nationale rechtsorde? Indien dat niet het geval is, wat zijn dan de criteria aan de hand waarvan die onafhankelijkheid ten opzichte van de uitvoerende macht moet worden vastgesteld?

2) Is een openbaar aanklager die volgens het nationale recht rechtstreeks of indirect kan worden aangestuurd door of instructies kan ontvangen van een ministerie van Justitie, voldoende onafhankelijk van de uitvoerende macht teneinde te kunnen worden aangemerkt als ‚rechterlijke autoriteit' in de zin van artikel 6, lid 1, van het kaderbesluit?

3) Indien dat het geval is, moet de openbaar aanklager dan tevens functioneel onafhankelijk zijn ten opzichte van de uitvoerende macht en wat zijn dan de criteria aan de hand waarvan die functionele onafhankelijkheid moet worden vastgesteld?

4) Kan een openbaar aanklager die onafhankelijk is ten opzichte van de uitvoerende macht, worden aangemerkt als ‚rechterlijke autoriteit' in de zin van artikel 6, lid 1, van het kaderbesluit, indien zijn taken niet verder gaan dan onderzoeken opstarten en voeren en ervoor zorgen dat deze objectief en rechtsgeldig verlopen, verdachten in staat van beschuldiging stellen, rechterlijke beslissingen ten uitvoer leggen en personen wegens strafbare feiten vervolgen, en hij geen nationale aanhoudingsbevelen uitvaardigt en geen rechterlijke taken mag uitoefenen?

5) Kan de openbaar aanklager van Zwickau worden aangemerkt als ‚rechterlijke autoriteit' in de zin van artikel 6, lid 1, van het kaderbesluit [...]?"

**Procedure bij het Hof**

***Zaak C-508/18***

32 De verwijzende rechter in zaak C-508/18 heeft het Hof verzocht om de zaak overeenkomstig artikel 105, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof volgens de versnelde procedure te behandelen.

33 Dit verzoek is afgewezen bij beschikking van de president van het Hof van 20 september 2018, Minister for Justice and Equality (C-508/18 en C-509/18, niet gepubliceerd, EU:C:2018:766).

34 Bij beslissing van de president van het Hof werd besloten zaak C-508/18 bij voorrang te behandelen.

***Zaak C-82/19 PPU***

35 De verwijzende rechter in zaak C-82/19 PPU heeft de toepassing gevraagd van de prejudiciële spoedprocedure van artikel 107 van het Reglement voor de procesvoering.

36 Ter onderbouwing van dit verzoek voert hij met name aan dat PI thans zijn vrijheid is ontnomen in afwachting van zijn overlevering aan de Duitse autoriteiten.

37 In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat de prejudiciële verwijzing in die zaak betrekking heeft op de uitlegging van kaderbesluit 2002/584, dat behoort tot de gebieden bedoeld in titel V van het derde deel van het VWEU, betreffende de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. De verwijzing kan dus volgens de prejudiciële spoedprocedure worden behandeld.

38 In de tweede plaats moet volgens de rechtspraak van het Hof rekening worden gehouden met de omstandigheid dat de betrokkene in het hoofdgeding thans zijn vrijheid is ontnomen en dat het van de beslechting van het hoofdgeding afhangt of zijn hechtenis wordt voortgezet (zie in die zin arrest van 10 november 2016, Poltorak, C−452/16 PPU, EU:C:2016:858, punt 21 en aldaar aangehaalde rechtspraak). De jegens PI genomen detentiemaatregel is blijkens de door de verwijzende rechter verstrekte verduidelijkingen immers gelast in het kader van de tenuitvoerlegging van het tegen de betrokkene uitgevaardigde Europees aanhoudingsbevel.

39 In die omstandigheden heeft de Vierde kamer van het Hof, op voorstel van de rechter-rapporteur, de advocaat-generaal gehoord, op 14 februari 2019 besloten het verzoek van de verwijzende rechter om de prejudiciële verwijzing in zaak C−82/19 PPU volgens de spoedprocedure te behandelen, in te willigen.

40 Bovendien heeft zij besloten de zaak naar het Hof te verwijzen met het oog op de toewijzing ervan aan de Grote kamer.

41 Aangezien de zaken C−508/18 en C−82/19 PPU verknocht zijn, dienen zij voor het arrest te worden gevoegd.

**Beantwoording van de prejudiciële vragen**

42 Met hun respectievelijke vragen, die samen moeten worden behandeld, wensen de verwijzende rechters in wezen te vernemen of het begrip „uitvaardigende rechterlijke autoriteit” in de zin van artikel 6, lid 1, van kaderbesluit 2002/584 aldus moet worden uitgelegd dat het betrekking heeft op de openbare ministeries van een lidstaat die bevoegd zijn voor strafvervolging en zich in een ondergeschikte positie bevinden ten opzichte van een orgaan van de uitvoerende macht van deze lidstaat, zoals een minister van Justitie, en die in een individueel geval rechtstreeks of indirect kunnen worden aangestuurd door of instructies kunnen ontvangen van dat orgaan in het kader van de vaststelling van een besluit over de uitvaardiging van een Europees aanhoudingsbevel.

43 Om te beginnen dient eraan te worden herinnerd dat zowel het beginsel van wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten, als het beginsel van wederzijdse erkenning, dat zelf op het wederzijdse vertrouwen tussen die laatste berust, in het Unierecht van fundamenteel belang zijn, aangezien zij de mogelijkheid bieden om een ruimte zonder binnengrenzen te verwezenlijken en in stand te houden. Meer in het bijzonder vereist het beginsel van wederzijds vertrouwen, met name wat de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht betreft, dat elk van de lidstaten, behoudens uitzonderlijke omstandigheden, ervan uitgaat dat alle andere lidstaten het Unierecht en, meer in het bijzonder, de door dat recht erkende grondrechten in acht nemen [arrest van 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat), C−216/18 PPU, EU:C:2018:586, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

44 Wat meer bepaald kaderbesluit 2002/584 betreft, volgt uit overweging 6 daarvan dat het Europees aanhoudingsbevel waarin dit kaderbesluit voorziet, de eerste tastbare toepassing op strafrechtelijk gebied van het beginsel van wederzijdse erkenning vormt.

45 Aan dit beginsel wordt toepassing gegeven in artikel 1, lid 2, van het kaderbesluit, waarin de regel is neergelegd dat de lidstaten zich ertoe verbinden om, op grond van dit beginsel en overeenkomstig de bepalingen van het kaderbesluit, elk Europees aanhoudingsbevel ten uitvoer te leggen. De uitvoerende rechterlijke autoriteiten mogen in beginsel dus slechts weigeren een dergelijk bevel ten uitvoer te leggen op de in de artikelen 3, 4, en 4 bis van dit

kaderbesluit exhaustief opgesomde gronden tot weigering van tenuitvoerlegging. Evenzo mogen aan de tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel enkel de in artikel 5 van dat kaderbesluit limitatief genoemde voorwaarden worden verbonden. De tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel is dus de regel en de weigering van de tenuitvoerlegging is de uitzondering, die restrictief moet worden uitgelegd [zie in die zin arrest van 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat), C−216/18 PPU, EU:C:2018:586, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

46 Het beginsel van wederzijdse erkenning veronderstelt echter dat alleen Europese aanhoudingsbevelen in de zin van artikel 1, lid 1, van kaderbesluit 2002/584 in overeenstemming met de bepalingen van dat besluit ten uitvoer worden gelegd. Blijkens dit artikel is een dergelijk aanhoudingsbevel een „rechterlijke beslissing", hetgeen uitvaardiging door een „rechterlijke autoriteit" in de zin van artikel 6, lid 1, van dit kaderbesluit vereist (zie in die zin arresten van 10 november 2016, Poltorak, C−452/16 PPU, EU:C:2016:858, punt 28, en 10 november 2016, Kovalkovas, C−477/16 PPU, EU:C:2016:861, punt 29).

47 Volgens artikel 6, lid 1, van het kaderbesluit is de uitvaardigende rechterlijke autoriteit de rechterlijke autoriteit van de uitvaardigende lidstaat die bevoegd is om een Europees aanhoudingsbevel uit te vaardigen krachtens het recht van de uitvaardigende lidstaat.

48 Ofschoon het overeenkomstig het beginsel van procedurele autonomie aan de lidstaten staat om op basis van hun nationaal recht de „rechterlijke autoriteit" aan te wijzen die bevoegd is voor het uitvaardigen van een Europees aanhoudingsbevel, kan de betekenis en de strekking van dit begrip niet worden overgelaten aan de beoordeling van elke lidstaat (zie in die zin arresten van 10 november 2016, Poltorak, C−452/16 PPU, EU:C:2016:858, punten 30 en 31, en 10 november 2016, Kovalkovas, C−477/16 PPU, EU:C:2016:861, punten 31 en 32).

49 Dit begrip dient in de gehele Unie autonoom en uniform te worden uitgelegd, waarbij volgens vaste rechtspraak van het Hof rekening dient te worden gehouden met de bewoordingen van artikel 6, lid 1, van kaderbesluit 2002/584, de context ervan en het doel van het kaderbesluit (zie in die zin arresten van 10 november 2016, Poltorak, C−452/16 PPU, EU:C:2016:858, punt 32, en 10 november 2016, Kovalkovas, C−477/16 PPU, EU:C:2016:861, punt 33).

50 In dit verband dient in de eerste plaats te worden gememoreerd dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat de in deze bepaling gebezigde term „rechterlijke autoriteit" niet slechts de rechters en rechterlijke instanties van een lidstaat aanduidt, maar breder is en ook autoriteiten kan omvatten die in de betrokken lidstaat deelnemen aan de strafrechtsbedeling, in tegenstelling tot met name ministeries of politiediensten, die deel uitmaken van de uitvoerende macht (zie in die zin arresten van 10 november 2016, Poltorak, C−452/16 PPU, EU:C:2016:858, punten 33 en 35, en 10 november 2016, Kovalkovas, C−477/16 PPU, EU:C:2016:861, punten 34 en 36).

51 Hieruit volgt dat het begrip „rechterlijke autoriteit" in de zin van artikel 6, lid 1, van kaderbesluit 2002/584 ook autoriteiten van een lidstaat kan omvatten die zonder noodzakelijkerwijze rechters of rechterlijke instanties te zijn, deelnemen aan de strafrechtsbedeling in deze lidstaat.

52 Deze uitlegging wordt ten eerste bevestigd door de context van artikel 6, lid 1, van kaderbesluit 2002/584. In dat verband moet worden opgemerkt dat dit kaderbesluit een instrument is voor rechterlijke samenwerking op het gebied van het strafrecht, welke gebaseerd is op wederzijdse erkenning, niet alleen van door de strafrechtelijke instanties uitgesproken definitieve beslissingen, maar ruimer van beslissingen die door de rechterlijke

autoriteiten van de lidstaten in het kader van de strafprocedure worden genomen, daaronder begrepen de fase van deze procedure die betrekking heeft op de strafvervolging.

53 De justitiële samenwerking in strafzaken waarin was voorzien bij artikel 31 EU, dat de rechtsgrondslag vormt van kaderbesluit 2002/584, verwees met name naar de samenwerking tussen rechterlijke instanties van de lidstaten inzake zowel de procedure als de tenuitvoerlegging van beslissingen.

54 Het begrip „procedure" dat ruim wordt opgevat, kan de strafprocedure in haar geheel bestrijken, te weten de fase die voorafgaat aan het strafproces, het strafproces zelf en de fase van de tenuitvoerlegging van de definitieve beslissing van een strafrechter betreffende een persoon die schuldig is bevonden aan een strafbaar feit.

55 Deze uitlegging wordt ondersteund door de bewoordingen van artikel 82, lid 1, onder d), VWEU, dat in de plaats kwam van artikel 31 EU, en dat thans bepaalt dat de justitiële samenwerking in strafzaken ziet op de samenwerking tussen de justitiële instanties of gelijkwaardige autoriteiten in het kader van strafvervolging en de tenuitvoerlegging van beslissingen.

56 De voorgaande uitlegging wordt ten tweede ook bevestigd door het doel van kaderbesluit 2002/584, dat blijkens overweging 5 bestaat in de invoering van een vrij verkeer van beslissingen in strafzaken, zowel in de onderzoeks- als in de berechtingsfase, in de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.

57 Kaderbesluit 2002/584 heeft immers met de instelling van een vereenvoudigde en efficiënte regeling voor de overlevering van personen die veroordeeld zijn of ervan verdacht worden strafbare feiten te hebben gepleegd, tot doel om de justitiële samenwerking te vergemakkelijken en te bespoedigen, en daardoor bij te dragen tot de verwezenlijking van de opdracht van de Unie om een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid te worden die berust op de hoge mate van vertrouwen die, overeenkomstig het beginsel van wederzijds vertrouwen, tussen de lidstaten moet bestaan (arrest van 22 december 2017, Ardic, C−571/17 PPU, EU:C:2017:1026, punt 69 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

58 Zoals bepaald in artikel 1, lid 1, van het kaderbesluit kan de uitvaardiging van een Europees aanhoudingsbevel aldus twee verschillende doelen hebben. Dit aanhoudingsbevel kan worden uitgevaardigd met het oog op instelling van een strafvervolging in de uitvaardigende lidstaat, dan wel uitvoering van een tot vrijheidsbeneming strekkende straf of maatregel in diezelfde lidstaat (zie in die zin arrest van 21 oktober 2010, B., C−306/09, EU:C:2010:626, punt 49).

59 Voor zover het Europees aanhoudingsbevel het vrije verkeer van aan een uitspraak voorafgaande rechterlijke beslissingen inzake strafvervolging vergemakkelijkt, dient bijgevolg te worden geoordeeld dat de autoriteiten die op grond van het nationale recht bevoegd zijn om dergelijke beslissingen te nemen, binnen de werkingssfeer van het kaderbesluit kunnen vallen.

60 Uit de overwegingen in de punten 50 tot en met 59 van dit arrest volgt dat een autoriteit, zoals een openbaar ministerie, dat beschikt over de bevoegdheid om in het kader van de strafprocedure strafvervolging in te stellen tegen een persoon die ervan wordt verdacht een strafbaar feit te hebben gepleegd, teneinde hem voor de rechter te brengen, moet worden geacht deel te nemen aan de rechtsbedeling in de betrokken lidstaat.

61 In casu volgt uit het dossier waarover het Hof beschikt dat de openbare ministeries in Duitsland een essentiële rol spelen bij de afwikkeling van de strafprocedure.

62 In dit verband heeft de Duitse regering in haar bij het Hof ingediende opmerkingen erop gewezen dat overeenkomstig het Duitse strafprocesrecht de instelling van de publieke vordering toekomt aan de openbare ministeries, die dus als enige bevoegd zijn om de strafvervolging in te leiden. Op grond van het legaliteitsbeginsel zijn de openbare ministeries bovendien in beginsel verplicht om een onderzoek in te stellen naar eenieder die van een strafbaar feit wordt verdacht. Uit deze informatie vloeit dus voort dat de openbare ministeries in het algemeen in het kader van de strafprocedure de voorwaarden dienen te scheppen voor de uitoefening van de rechterlijke macht door de strafrechters van die lidstaat.

63 In die omstandigheden kunnen dergelijke openbare ministeries worden geacht deel te nemen aan de strafrechtsbedeling in de betrokken lidstaat.

64 In de tweede plaats betwijfelen de verwijzende rechters, onder verwijzing naar het vereiste van onafhankelijkheid van de rechterlijke instanties, of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde openbare ministeries aan dit vereiste voldoen, voor zover zij deel uitmaken van een hiërarchische structuur die afhangt van de minister van Justitie van de betrokken deelstaat en waarin die minister beschikt over toezichts- en aansturingsbevoegdheden, en zelfs instructiebevoegdheid ten aanzien van entiteiten die, zoals deze openbare ministeries, aan hem ondergeschikt zijn.

65 In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat kaderbesluit 2002/584 beoogt te komen tot een vereenvoudigde regeling waarbij overlevering rechtstreeks plaatsvindt tussen rechterlijke autoriteiten, ter vervanging van de klassieke regeling van samenwerking tussen soevereine staten waarbij sprake is van een rol voor en beoordeling door de politieke autoriteiten, zodat het vrije verkeer van beslissingen in strafzaken wordt verzekerd in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (zie in die zin arrest van 10 november 2016, Kovalkovas, C−477/16 PPU, EU:C:2016:861, punt 41).

66 Daarbij zij aangetekend dat wanneer een Europees aanhoudingsbevel wordt uitgevaardigd met het oog op de aanhouding en overlevering van een gezochte persoon door een andere lidstaat om een strafvervolging in te stellen, die persoon reeds in een eerste stadium van de procedure het voordeel van procedurele waarborgen en de grondrechten dient te kunnen genieten, op de bescherming waarvan de rechterlijke autoriteiten van de uitvaardigende lidstaat moeten toezien, overeenkomstig het toepasselijke nationale recht, met name met het oog op de vaststelling van een nationaal aanhoudingsbevel (arrest van 1 juni 2016, Bob-Dogi, C−241/15, EU:C:2016:385, punt 55).

67 De regeling van het Europees aanhoudingsbevel omvat dus op twee niveaus bescherming van de procedurele en grondrechten die de gezochte persoon moet genieten, aangezien bij de rechterlijke bescherming op het eerste niveau van de vaststelling van een nationale rechterlijke beslissing, zoals een nationaal aanhoudingsbevel, de bescherming komt die gewaarborgd moet zijn op het tweede niveau van de uitvaardiging van het Europees aanhoudingsbevel, die in voorkomend geval kort na de vaststelling van de nationale rechterlijke beslissing kan plaatsvinden (arrest van 1 juni 2016, Bob-Dogi, C−241/15, EU:C:2016:385, punt 56).

68 Wanneer het gaat om een maatregel die, zoals de uitvaardiging van een Europees aanhoudingsbevel, het in artikel 6 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie neergelegde recht op vrijheid van de betrokken persoon kan aantasten, houdt deze bescherming in dat op minstens één van de twee niveaus van die bescherming een beslissing wordt genomen die voldoet aan de vereisten die inherent zijn aan een effectieve rechterlijke bescherming.

69 Hieruit volgt dat wanneer het recht van een uitvaardigende lidstaat de bevoegdheid om een Europees aanhoudingsbevel uit te vaardigen toekent aan een autoriteit die weliswaar deelneemt aan de rechtsbedeling in die lidstaat maar geen rechter of rechterlijke instantie is, de nationale rechterlijke beslissing, zoals een nationaal aanhoudingsbevel waar het Europees aanhoudingsbevel op gebaseerd is, zelf moet voldoen aan dergelijke vereisten.

70 Wanneer is voldaan aan deze vereisten kan dus ten aanzien van de uitvoerende rechterlijke autoriteit worden gewaarborgd dat de beslissing om een Europees aanhoudingsbevel uit te vaardigen met het oog op een strafvervolging gebaseerd is op een nationale procedure welke onderworpen is aan rechterlijk toezicht, en dat de persoon die het voorwerp uitmaakt van dit nationale aanhoudingsbevel alle waarborgen heeft genoten die eigen zijn aan de vaststelling van dit soort beslissingen, met name de waarborgen die voortvloeien uit de grondrechten en de fundamentele rechtsbeginselen als bedoeld in artikel 1, lid 3, van kaderbesluit 2002/584.

71 Het in punt 67 van het onderhavige arrest vermelde tweede niveau van bescherming van de rechten van de betrokken persoon houdt in dat de rechterlijke autoriteit die op grond van het nationale recht bevoegd is voor de uitvaardiging van een Europees aanhoudingsbevel in het bijzonder controleert of de voor de uitvaardiging noodzakelijke voorwaarden aanwezig zijn, en onderzoekt of – gelet op de specifieke kenmerken van elk geval – de uitvaardiging evenredig is (zie in die zin arrest van 10 november 2016, Kovalkovas, C−477/16 PPU, EU:C:2016:861, punt 47).

72 Het staat immers aan de in artikel 6, lid 1, van kaderbesluit 2002/584 bedoelde „uitvaardigende rechterlijke autoriteit", namelijk de entiteit die uiteindelijk de beslissing neemt om het Europees aanhoudingsbevel uit te vaardigen, om het tweede beschermingsniveau te waarborgen, zelfs indien dit Europees aanhoudingsbevel gebaseerd is op een nationale beslissing van een rechter of een rechterlijke instantie.

73 De „uitvaardigende rechterlijke autoriteit" in de zin van artikel 6, lid 1, van kaderbesluit 2002/584 moet bijgevolg in staat zijn die taak objectief uit te oefenen door rekening te houden met alle belastende en ontlastende elementen, zonder daarbij het risico te lopen dat derden, met name de uitvoerende macht, haar beslissingsbevoegdheid aansturen of met betrekking tot die bevoegdheid instructies geven, zodat het geen enkele twijfel lijdt dat het besluit tot uitvaardiging van het Europees aanhoudingsbevel uitgaat van die autoriteit en in fine niet van de uitvoerende macht (zie in die zin arrest van 10 november 2016, Kovalkovas, C−477/16 PPU, EU:C:2016:861, punt 42).

74 Bijgevolg moet de uitvaardigende rechterlijke autoriteit de uitvoerende rechterlijke autoriteit de zekerheid kunnen bieden dat, gelet op de waarborgen geboden door de rechtsorde van de uitvaardigende lidstaat, zij in de uitoefening van haar met de uitvaardiging van een Europees aanhoudingsbevel inherent verbonden taken, op onafhankelijke wijze optreedt. Deze onafhankelijkheid vereist dat er statutaire en organisatorische voorschriften bestaan die waarborgen dat de uitvaardigende rechterlijke autoriteit bij de vaststelling van een beslissing tot uitvaardiging van een dergelijk aanhoudingsbevel geen enkel risico loopt om te worden onderworpen aan met name een individuele instructie vanwege de uitvoerende macht.

75 Wanneer het recht van een uitvaardigende lidstaat de bevoegdheid om een Europees aanhoudingsbevel uit te vaardigen toekent aan een autoriteit die weliswaar aan de rechtsbedeling in die lidstaat deelneemt maar zelf geen rechter of rechterlijke instantie is, moet bovendien de beslissing om een dergelijk aanhoudingsbevel uit te vaardigen en met name de evenredigheid van een dergelijke beslissing in de betreffende lidstaat het voorwerp

kunnen uitmaken van een beroep in rechte dat volledig voldoet aan de vereisten die voortvloeien uit een effectieve rechterlijke bescherming.

76 In casu blijkt uit de aanwijzingen in de verwijzingsbeslissingen, die de Duitse regering tijdens de terechtzitting voor het Hof heeft bevestigd, inderdaad dat de Duitse openbare ministeries gehouden zijn tot objectiviteit en niet alleen à charge, maar ook à décharge moeten onderzoeken. Dat neemt niet weg dat blijkens die aanwijzingen de minister van Justitie overeenkomstig de artikelen 146 en 147 GVG beschikt over een externe instructiebevoegdheid ten opzichte van die openbare ministeries.

77 Zoals door die regering werd bevestigd tijdens de terechtzitting voor het Hof, geeft deze instructiebevoegdheid aan de minister de mogelijkheid om rechtstreeks invloed uit te oefenen op de beslissing van het openbaar ministerie om al dan niet een Europees aanhoudingsbevel uit te vaardigen. Deze regering heeft verduidelijkt dat deze instructiebevoegdheid in het bijzonder kan worden uitgeoefend in het stadium van het onderzoek van de evenredigheid van de uitvaardiging van een dergelijk Europees aanhoudingsbevel.

78 Zoals de Duitse regering heeft aangevoerd, voorziet het Duitse recht inderdaad in garanties die grenzen kunnen stellen aan de instructiebevoegdheid van de minister van Justitie ten aanzien van het openbaar ministerie, zodat de situaties waarin die bevoegdheid kan worden uitgeoefend uiterst zeldzaam zijn.

79 Zo heeft deze regering ten eerste aangegeven dat het legaliteitsbeginsel dat van toepassing is op het optreden van het openbaar ministerie kan waarborgen dat eventuele individuele instructies van de minister van Justitie aan het openbaar ministerie in ieder geval de grenzen van de wet en van het recht niet overschrijden. De leden van het openbaar ministerie van de deelstaat Sleeswijk-Holstein en van de deelstaat Saksen zijn bovendien ambtenaren die niet kunnen worden ontslagen wegens louter de niet-inachtneming van een instructie. Ten tweede heeft deze regering aangegeven dat in de deelstaat Sleeswijk-Holstein de instructies van de minister aan het openbaar ministerie schriftelijk moeten worden gegeven en ter kennis moeten worden gebracht van de president van het parlement van de deelstaat. In de deelstaat Saksen bepaalt het coalitieakkoord van de deelstaatregering dat de instructiebevoegdheid van de minister van Justitie in een bepaald aantal individuele gevallen niet langer zal worden uitgeoefend zolang dat akkoord van kracht is.

80 Evenwel dient te worden vastgesteld dat dergelijke garanties, ook al zouden deze zijn aangetoond, in ieder geval niet helemaal kunnen uitsluiten dat de beslissing om een Europees aanhoudingsbevel uit te vaardigen van een openbaar ministerie, zoals de openbare ministeries in de hoofdgedingen, in een individueel geval het voorwerp kan uitmaken van een instructie van de minister van Justitie van de betreffende deelstaat.

81 Om te beginnen moet weliswaar een kennelijk onwettige instructie van de minister op grond van het legaliteitsbeginsel in beginsel niet worden opgevolgd door het betrokken openbaar ministerie, maar er dient te worden opgemerkt dat, zoals blijkt uit punt 76 van het onderhavige arrest, de instructiebevoegdheid van deze minister wordt erkend door het GVG, en dat deze wet niet bepaalt onder welke voorwaarden die bevoegdheid kan worden uitgeoefend. Het bestaan van dit beginsel kan dan ook op zichzelf niet verhinderen dat de minister van Justitie van een deelstaat invloed uitoefent op de beoordelingsbevoegdheid van de openbare ministeries van deze deelstaat wanneer zij beslissen om een Europees aanhoudingsbevel uit te vaardigen, hetgeen de Duitse regering overigens ter terechtzitting voor het Hof heeft bevestigd.

82 Voorts moeten de instructies van de minister weliswaar in sommige deelstaten, zoals Sleeswijk-Holstein, schriftelijk worden gegeven, maar dat neemt niet weg dat, zoals in het vorige punt is aangegeven, zij nog steeds zijn toegestaan onder het GVG. Bovendien is uit de debatten tijdens de terechtzitting voor het Hof gebleken dat, gelet op de algemene formulering van de genoemde wet, in ieder geval niet kan worden uitgesloten dat deze instructies mondeling kunnen worden gegeven.

83 Ten slotte is het, wat de deelstaat Saksen betreft, op dit moment weliswaar zo dat de uitvoerende macht heeft beslist om geen gebruik te maken van de instructiebevoegdheid in bepaalde individuele gevallen, maar vastgesteld moet worden dat deze garantie niet voor alle gevallen lijkt te gelden. In ieder geval is deze garantie niet in de wet ingeschreven zodat niet kan worden uitgesloten dat deze situatie in de toekomst door een politieke beslissing kan worden gewijzigd.

84 Zoals in punt 73 van het onderhavige arrest is opgemerkt, kan door het risico dat de uitvoerende macht in een individueel geval een dergelijke invloed op het openbaar ministerie kan uitoefenen, niet worden gewaarborgd dat het openbaar ministerie in het kader van de uitvoering van zijn taken met het oog op de uitvaardiging van een Europees aanhoudingsbevel, aan de in punt 74 van het onderhavige arrest genoemde garanties voldoet.

85 Aan deze overweging wordt niet afgedaan door het feit dat, zoals de Duitse regering ter terechtzitting voor het Hof heeft betoogd, tegen de beslissing van openbare ministeries, zoals de openbare ministeries in het hoofdgeding, om een Europees aanhoudingsbevel uit te vaardigen, door de betrokken persoon een beroep in rechte kan worden ingesteld bij de bevoegde Duitse rechterlijke instanties.

86 Gelet op de aanwijzingen van deze regering, blijkt immers niet dat het bestaan van dit rechtsmiddel op zich de openbare ministeries kan beschermen tegen het risico dat hun beslissingen het voorwerp uitmaken van een individuele instructie van de minister van Justitie in het kader van de uitvaardiging van een Europees aanhoudingsbevel.

87 Immers, zelfs indien een dergelijk rechtsmiddel kan verzekeren dat de uitoefening van de taken van het openbaar ministerie a posteriori door de rechter kan worden getoetst, blijft een eventuele individuele instructie van de minister van Justitie ten aanzien van een openbaar ministerie bij de uitvaardiging van het Europees aanhoudingsbevel in elk geval toegestaan door de Duitse wet.

88 Uit het voorgaande volgt dat, aangezien de in de hoofdgedingen betrokken openbare ministeries het risico lopen dat zij worden beïnvloed door de uitvoerende macht bij de beslissing om een Europees aanhoudingsbevel uit te vaardigen, deze openbare ministeries niet lijken te beantwoorden aan een van de vereisten om te kunnen worden aangemerkt als „uitvaardigende rechterlijke autoriteit” in de zin van artikel 6, lid 1, van kaderbesluit 2002/584, namelijk het vereiste dat zij garanderen onafhankelijk te handelen wanneer zij een dergelijk aanhoudingsbevel uitvaardigen.

89 In casu is om de in punt 73 van dit arrest vermelde redenen niet van belang dat de openbare ministeries van Lübeck en van Zwickau in het kader van de uitvaardiging van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde Europese aanhoudingsbevelen, geen individuele instructies hebben ontvangen van de ministers van Justitie van de betreffende deelstaten.

90 Gelet op een en ander dient op de gestelde vragen te worden geantwoord dat het begrip „uitvaardigende rechterlijke autoriteit” in de zin van artikel 6, lid 1, van kaderbesluit 2002/584 aldus moet worden uitgelegd dat het geen betrekking heeft op de openbare ministeries van een lidstaat die het risico lopen dat zij in een individueel geval rechtstreeks

of indirect worden aangestuurd door of instructies ontvangen van de uitvoerende macht, zoals een minister van Justitie, in het kader van de vaststelling van een besluit over de uitvaardiging van een Europees aanhoudingsbevel.

**Kosten**

91 Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instanties over de kosten hebben te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

1) **De zaken C−508/18 en C−82/19 PPU worden voor het arrest gevoegd.**

2) **Het begrip „uitvaardigende rechterlijke autoriteit” in de zin van artikel 6, lid 1, van kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten, zoals gewijzigd bij kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van 26 februari 2009, moet aldus worden uitgelegd dat het geen betrekking heeft op de openbare ministeries van een lidstaat die het risico lopen dat zij in een individueel geval rechtstreeks of indirect worden aangestuurd door of instructies ontvangen van de uitvoerende macht, zoals een minister van Justitie, in het kader van de vaststelling van een besluit over de uitvaardiging van een Europees aanhoudingsbevel.**

ondertekeningen

---

* Procestaal: Engels.