

Zaak C-82/19 PPU

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

5 februari 2019

Verwijzende rechter:

High Court (Ierland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

4 februari 2019

Verzoeker:

Minister for Justice and Equality

Verweerder:

PI

DE HIGH COURT

[OMISSIS]

**IN DE ZAAK BETREFFENDE DE EUROPEAN ARREST WARRANT
ACT 2003 (ZOALS GEWIJZIGD)**

EN AANGAANDE PI

**EN AANGAANDE EEN VERZOEK OM EEN PREJUDICIËLE
BESLISSING AAN HET HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE
OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 267 VAN HET VERDRAG
BETREFFENDE DE WERKING VAN DE EUROPESE UNIE („VWEU”)**

TUSSEN

MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY

(minister van Justitie en Gelijke Kansen)

VERZOEKER

-EN -

PI

VERWEERDER

[OMISSIS] [OR. 2]

[OMISSIS] [nationale procedurele kwesties] [OMISSIS] **BESLIST:**

1. Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „**Hof van Justitie**”) wordt overeenkomstig artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie verzocht om een prejudiciële beslissing over de in de bijlage bij deze beslissing uiteengezette vragen.
2. De bijlage bij deze beslissing en de begeleidende stukken worden onmiddellijk naar het Hof van Justitie gezonden.
3. De verdere procedure tot overlevering van verweerder wordt geschorst totdat het Hof van Justitie over de in de bijlage bij de onderhavige beslissing geformuleerde vragen een beslissing heeft genomen of de High Court in tussentijd een verdere beslissing heeft genomen.

[OMISSIS] [OR. 3]

[OMISSIS] [OR. 4]

[OMISSIS]

Verzoek van de High Court van 4 februari 2019 om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 267 VWEU

1. Inleiding

- 1.1 De High Court (rechter in eerste aanleg, Ierland) heeft beslist het Hof van Justitie vragen voor te leggen over de autonome betekenis van een uitvaardigende rechterlijke autoriteit in artikel 6, lid 1, van het kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (hierna: „kaderbesluit”) en over de vereiste onafhankelijkheid van de officier van justitie Zwickau, teneinde te kunnen beslissen of verweerder wordt overgeleverd aan de Bondsrepubliek Duitsland op grond van een Europees aanhoudingsbevel (hierna: „EAB”) dat op 15 maart 2018 is uitgevaardigd door het Openbaar Ministerie Zwickau.
- 1.2 Daarbij moet worden opgemerkt dat de Supreme Court of Ireland (hoogste rechterlijke instantie, Ierland) op 31 juli 2018 in de zaak Minister for Justice and Equality / OG (2018 IESC 43) [Minister for Justice and Equality / OG,

C-508/18)] een verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 267 VWEU met betrekking tot dezelfde kwesties bij het Hof van Justitie heeft ingediend. Bij beschikking van 20 september 2018 in de zaak Minister for Justice and Equality / OG (C-508/18) [OR. 5] heeft het Hof van Justitie het verzoek van de Supreme Court of Ireland om toepassing van de versnelde procedure van artikel 105, lid 1 afgewezen. [Er moet worden opgemerkt dat deze zaak is gevoegd met C-509/18 Minister for Justice and Equality / PF]. In de zaak Minister for Justice and Equality / OG heeft het Hof van Justitie vastgesteld dat verweerder op borgtocht vrij was en in punt 16 van de beschikking van 20 september 2018 het volgende opgemerkt:

„Bovendien is het door de Supreme Court vastgestelde feit dat soortgelijke zaken bestaan als die in het hoofdgeding, waarbij personen zijn betrokken die in hechtenis verblijven, niet relevant voor de beoordeling van de vraag of de onderhavige zaken een dringend antwoord rechtvaardigen, zonder afbreuk te doen aan een beslissing die in dat verband zou worden genomen, indien één van deze soortgelijke zaken in een verzoek om een prejudiciële beslissing aan het Hof van Justitie was voorgelegd.”

- 1.3 In tegenstelling tot OG (en PF) verblijft verweerder in onderhavige zaak in hechtenis en zal hij in hechtenis blijven totdat over dit verzoek uitspraak is gedaan. Verweerder komt niet in aanmerking om op borgtocht te worden vrijgelaten. Tijdens de hoorzitting in verweerders zaak op 21 januari 2019 zijn alle kwesties afgedaan die in de zaak aan de orde zijn, behalve de vraag of de officier van justitie Zwickau als uitvaardigende rechterlijke autoriteit kwalificeert en over de vereiste onafhankelijkheid ten opzichte van de uitvoerende macht beschikt.
- 1.4 Niettegenstaande de bestaande prejudiciële verwijzing van de Supreme Court, heeft de High Court beslist in de onderhavige zaak in wezen dezelfde vragen als in de zaak OG voor te leggen, aangezien de rechter in deze zaak enkel uitspraak kan doen indien deze vragen zijn beantwoord.
- 1.5 Gelet op het feit dat de High Court zich in afwachting van een prejudiciële beslissing van het Hof van Justitie niet definitief kan uitspreken over de onderhavige zaak en dat verweerder louter in afwachting daarvan in hechtenis verblijft, heeft de High Court beslist de hieronder geformuleerde vragen aan het Hof van Justitie voor te leggen, teneinde overeenkomstig de bepalingen van artikel 267 [V]WEU en artikel 107 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie zo snel mogelijk tot een beslissing over de vastgestelde vragen te komen. [OR. 6]

2. Feiten

- 2.1 De Bondsrepubliek Duitsland verzoekt om overlevering van verweerder op basis van een enkel EAB. Het EAB werd uitgevaardigd op 15 maart 2018 en werd op **12 september 2018** door de High Court bekrachtigd ten behoeve

van de tenuitvoerlegging ervan. Op **15 oktober 2018** werd verweerder op basis van dit EAB aangehouden en in voorlopige hechtenis genomen. Sindsdien is hij in hechtenis gebleven. Met dat EAB werd om overlevering van verweerder verzocht ten behoeve van de strafvervolgning voor zeven strafbare feiten (van georganiseerde of gewapende diefstal). De mogelijke maximumstraf voor deze strafbare feiten is tien jaar.

- 2.2 Op 14 januari 2019 werden namens verweerder aangepaste punten van bezwaar ingediend, waaronder de volgende:

„Het bevel is uitgevaardigd door het ‚Openbaar Ministerie Zwickau‘ en niet door een rechterlijke instantie als bedoeld in Section 2 van de European Arrest Warrant Act 2003. De voornoemde officier van justitie is geen ‚rechterlijke autoriteit‘ in de zin van de wet van 2003 en het kaderbesluit van 2002.

Om voornoemde redenen is het bevel niet ondertekend door de bevoegde rechterlijke autoriteit en dit in omstandigheden waarin het Openbaar Ministerie niet de door het kaderbesluit vereiste bevoegde rechterlijke autoriteit is. Het Openbaar Ministerie Zwickau is geen ‚rechterlijke autoriteit‘ als bedoeld in artikel 6, lid 1, van het kaderbesluit en diens gevolg is het bevel geen ‚rechterlijke beslissing‘ als bedoeld in artikel 1, [lid] 1, van het kaderbesluit.

De officier van justitie Zwickau maakt geen deel uit van het rechterlijk corps maar is een officier die onder het gezag staat van de procureur-generaal in Duitsland, die rapporteert aan en onder het gezag staat van de minister van Justitie, waarbij verweerder dienaangaande bijgevolg aanvoert dat politieke inmenging in de beslissing door deze instantie om EAB's uit te vaardigen niet kan worden uitgesloten. [OR. 7]

Van een rechterlijk toezicht of een behoorlijk en toereikend rechterlijk toezicht op de uitvaardiging van het EAB was geen sprake en het Openbaar Ministerie dat het bevel uitvaardigde, treedt in de uitvaardigende lidstaat niet onafhankelijk op ten opzichte van de uitvoerende macht.”

- 2.3 Ter ondersteuning van zijn argument volgens hetwelk de officier van justitie geen „rechterlijke autoriteit” als bedoeld in artikel 6, lid 1, van het kaderbesluit is en niet over de vereiste onafhankelijkheid ten opzichte van de uitvoerende macht beschikt, heeft verweerder bewijsstukken overgelegd van [naam van advocaat] (een gekwalificeerde advocaat in Duitsland met een doctoraatstitel in strafrecht en een aan de University of London behaalde master in Europees recht).

- 2.4 [Naam van advocaat] had voordien de verwerende partij in de voornoemde zaak Minister for Justice and Equality / OG (2018 IESC 43) [Minister for Justice and Equality / OG (C-508/18)] voorzien van twee beëdigde verklaringen en een deskundigenverslag. In samenspraak werden de

beëdigde verklaringen van [naam van advocaat] en het verslag uit OG aanvaard als bewijsstukken in onderhavige zaak.

- 2.5 In zijn verslag (van 12 september 2016) geeft [naam van advocaat] de positie van de officier van justitie (in Lübeck) in de Duitse rechtsorde als volgt weer:

„De officier van justitie Lübeck wordt volgens het Duitse recht niet geacht deel uit te maken van het rechterlijk korps in Duitsland in die zin dat hij niet de status geniet van een autonome of onafhankelijke rechterlijke instantie.

De officier van justitie is een officier die onder het gezag staat van de procureur-generaal, die rapporteert aan en onderworpen is aan de instructies van de minister van Justitie, die zelf een politiek ambt bekleedt (§§ 146, 147 GVG). Deze positie die hij inneemt binnen een administratieve hiërarchie onder politieke leiding, zet de deur open voor politieke inmenging in overleveringsprocedures.

Overeenkomstig het Duitse recht heeft de officier van justitie onder voorbehoud van urgente omstandigheden niet de bevoegdheid van een rechterlijke autoriteit om de inhechtenisneming of aanhouding van een persoon in Duitsland te gelasten. Het gelasten van een inhechtenisneming of aanhouding [OR. 8] behoort uitsluitend tot de taken van een rechter. De officier van justitie dient voor een aanhoudingsbevel in Duitsland een verzoek in te dienen bij het desbetreffende gerecht of de desbetreffende rechter.

De officier van justitie kan zelf geen aanhoudingsbevel uitvaardigen in Duitsland. Wel valt de tenuitvoerlegging van een door een rechter uitgevaardigd aanhoudingsbevel onder zijn verantwoordelijkheid en kan hij beslissen of, wanneer en hoe hij dat doet.

Aangezien een nationaal aanhoudingsbevel was uitgevaardigd, had de officier van justitie in casu geen enkele reden om bij de uitvaardiging van het Europees aanhoudingsbevel de zaak voor goedkeuring of toezicht aan een rechter voor te leggen.

Bij de uitvaardiging van het EAB betreffende onze cliënt was noch een Duits gerecht noch een Duitse rechter betrokken.

Op grond daarvan kan dus wel worden gesteld dat geen enkele rechterlijke autoriteit als bedoeld in artikel 6, lid 1, van het kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van [overlevering] tussen de lidstaten daarbij betrokken was.

Het EAB verwijst naar het door de Duitse rechter uitgevaardigde nationaal aanhoudingsbevel waaraan het zijn rechtskracht zou ontleenen.”

- 2.6 De paragrafen van het Gerichtsverfassungsgesetz (wet betreffende de rechterlijke organisatie; hierna: „GVG”), waarnaar [naam van advocaat] verwijst, luiden:

„§ 146

De officieren van het openbaar ministerie dienen de officiële instructies van hun leidinggevenden in acht te nemen.

§ 147

Het recht van toezicht en leiding ligt in handen van:

1. *de federale minister van Justitie, wat betreft de federale procureur-generaal en de federale officieren van justitie;*
2. *het deelstaatagentschap voor de rechtsbedeling, wat betreft al de officieren die behoren tot het openbaar ministerie van de betrokken deelstaat; [OR. 9]*
3. *de hoogste officier in rang van het openbaar ministerie bij de hogere regionale gerechten en de deelstaatgerechten, wat betreft al de officieren die behoren tot het openbaar ministerie verbonden aan hun respectievelijke rechtsgebied.*

§ 150

Het openbaar ministerie treedt onafhankelijk op ten opzichte van de gerechten wanneer het zijn officiële taken uitoefent.

§ 151

De officieren van justitie mogen geen gerechtelijke taken op zich nemen. Evenmin mogen zij het toezicht op de rechters toegewezen krijgen.”

- 2.7 Naast voornoemde stukken uit de zaak Minister for Justice and Equality / OG (2018 IESC 43) [Minister for Justice and Equality / OG (C-508/18)] legde [naam van advocaat] voorts een gewijzigd verslag voor dat hij had opgesteld voor onderhavige zaak van PI en dat in precies dezelfde bewoordingen is gesteld als het hierboven aangehaalde verslag, behalve dat niet naar Lübeck maar naar Zwickau wordt verwezen.
- 2.8 De voormelde gewijzigde punten van bezwaar, beëdigde verklaringen en verslagen van [naam van advocaat] werden op **23 januari 2019** door de Ierse centrale autoriteit, het Department of Justice and Equality (departement Justitie en Gelijke kansen, Ierland), overgelegd aan het Openbaar Ministerie

Zwickau (Duitsland), waarbij het verzocht om de daarin verstrekte informatie van commentaar te voorzien.

2.9 Op **24 januari 2019** is een antwoord van het Openbaar Ministerie ontvangen, dat luidt als volgt:

„Onder verwijzing naar uw brief van 23 januari 2019 stuur ik u het aanhoudingsbevel met dossiernummer 13 Gs 261/18 dat op 12 maart 2018 door het Amtsgericht Zwickau (rechter in eerste aanleg Zwickau) is uitgevaardigd, waarop het Europees aanhoudingsbevel is gebaseerd dat op 15 maart 2018 door het Openbaar Ministerie Zwickau is uitgevaardigd. Het nationaal aanhoudingsbevel was uitgevaardigd door rechter Peters van het Amtsgericht, in zijn hoedanigheid van vaste gemachtigde van de procureur-generaal. De rechter die het nationaal aanhoudingsbevel uitvaardigt, treedt onafhankelijk op en ontvangt geen instructies. Dienaangaande bepaalt artikel 97, lid 1, van de grondwet van de Bondsrepubliek Duitsland:

„Rechters zijn onafhankelijk en alleen onderworpen aan de wet.’ [OR. 10]

Het ingesloten nationaal aanhoudingsbevel vermeldt voorts in detail alle strafbare feiten met opgave van de tijdstippen en plaatsen waarop zij werden gepleegd en een beschrijving ervan.

Het bezwaar van de vervolgte persoon als zou het Openbaar Ministerie Zwickau geen autoriteit zijn die bevoegd is om een Europees aanhoudingsbevel uit te vaardigen, is onjuist. De Bondsrepubliek Duitsland heeft met betrekking tot artikel 6 van het kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (2002/584/JBZ) het volgende verklaard:

„Bevoegde autoriteiten in de zin van artikel 6 zijn de ministeries van Justitie van de Bondsstaat en van de deelstaten. Deze hebben de uitoefening van hun bevoegdheden krachtens het kaderbesluit voor het uitvaardigen van een bevel (artikel 6, lid 1) in de regel overgedragen aan de procureurs-generaal van de deelstaten.’

De Vrijstaat Saksen kent een bevoegdheidsregeling voor rechtshulp die is gepubliceerd in het Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt (Staatscourant van de deelstaat Saksen) 2004, blz. 580. §5, lid 2, van die regeling luidt als volgt:

„Voorts beslist het plaatselijk verantwoordelijke Openbaar Ministerie over de uitvaardiging van verzoeken om rechtshulp en van verzoeken om uitlevering of overlevering van hen die het voorwerp ervan uitmaken, indien zij zijn gebaseerd op een Europees aanhoudingsbevel overeenkomstig deel 8 van het Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG) (wet betreffende internationale rechtshulp in strafzaken).’

Het staat dan ook vast dat het Openbaar Ministerie Zwickau bevoegd is om verzoeken om uitlevering op basis van het kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (2002/584/JBZ) uit te vaardigen.”

- 2.10 Een nieuw verzoek werd naar het Openbaar Ministerie Zwickau, Duitsland, verstuurd, waarbij werd gevraagd of de officier van justitie Zwickau hetzelfde standpunt innam als de officier van justitie Lübeck had ingenomen in zijn correspondentie van 8 december 2016. Op 31 januari 2019 antwoordde de officier van justitie Zwickau het volgende:

„Ik verwijs naar uw bericht van 28 januari 2019 en naar de ingesloten stukken van het Openbaar Ministerie Lübeck. Wat de positie van de officier van justitie in de rechtsorde van de Bondsrepubliek Duitsland betreft, deel ik het standpunt van het Openbaar Ministerie Lübeck. Ik wens daaraan toe te voegen dat het Openbaar Ministerie Zwickau [OR. 11] de onderzoeken ten aanzien van de vervolgte persoon onafhankelijk en zonder enige politieke inmenging voert. De procureur-generaal in Dresden noch het ministerie van Justitie van de Vrijstaat Saksen hebben op enig ogenblik wat voor instructies dan ook gegeven.”

- 2.11 De High Court heeft op 21 januari 2019 geoordeeld dat niets in de weg staat aan de overlevering van PI, met dien verstande dat de gerezen vragen of de officier van justitie Zwickau een rechterlijke autoriteit in de zin van artikel 6, lid 1, van het kaderbesluit en dus van de European Arrest Warrant Act 2003 is en of de officier van justitie Zwickau over de vereiste onafhankelijkheid ten opzichte van de uitvoerende macht beschikt, nog moeten worden beantwoord. De High Court kan zich thans niet uitspreken over deze overblijvende kwestie zolang het Hof van Justitie zich niet heeft uitgesproken over de in dit verzoek geformuleerde prejudiciële vragen.

3. Toepasselijke wettelijke bepalingen

- 3.1 De Ierse wetgeving is vastgelegd in de European Arrest Warrant Act 2003, zoals gewijzigd (hierna ook: „wet 2003”). De toepasselijke bepalingen van deze wet, zoals gewijzigd, zijn bij dit verzoek gevoegd.
- 3.2 Section 2, lid 1, van de European Arrest Warrant Act 2003 bepaalt onder andere het volgende:

„onder ‚uitvaardigende rechterlijke autoriteit’ in verband met een Europees aanhoudingsbevel wordt verstaan, de rechterlijke autoriteit van de uitvaardigende staat, die het betrokken Europees aanhoudingsbevel heeft uitgevaardigd;”

„onder ‚rechterlijke autoriteit’ wordt verstaan, 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 deze welke een rechter van die lidstaat in het land uitoefent op grond van section 33;”

- 3.3 De procedure voor de overlevering van een persoon waarom wordt verzocht op basis van een EAB, met uitzondering van gevallen waarin die persoon instemt met zijn overlevering, is vastgelegd in section 16 van de wet van 2003, zoals gewijzigd [OMISSIS].

„16. (1) Wanneer een persoon niet instemt met zijn overlevering aan de uitvaardigende staat, kan de High Court op de datum die krachtens section 13 is vastgesteld of op een latere datum die hij passend acht, gelasten dat de persoon [OR. 12] wordt overgeleverd aan elke andere persoon die door de uitvaardigende staat naar behoren is gemachtigd om hem te ontvangen, op voorwaarde dat:

- (a) de High Court zich ervan heeft vergewist dat de voor hem gebrachte persoon daadwerkelijk de persoon is tegen wie het Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd;*
- (b) het Europees aanhoudingsbevel, of een authentieke kopie ervan, overeenkomstig section 13 is bekrachtigd met het oog op de tenuitvoerlegging ervan;*
- (c) het Europees aanhoudingsbevel, in voorkomend geval, de door section 45 vereiste gegevens vermeldt [OMISSIS],*
- (d) de High Court op grond van section 21 A, 22, 23 of 24 [OMISSIS] niet verplicht is om de overlevering van de betrokkene op grond van deze wet te weigeren, en*
- (e) de overlevering van de persoon niet is verboden in deel 3.”*

- 3.4 Overweging 10 van kaderbesluit 2002/584 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten luidt:

„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, van het Verdrag betreffende de Europese Unie 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.”

- 3.5 In het kaderbesluit is onder meer het volgende bepaald: [OR. 13]

„Artikel 1

Verplichting tot tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel

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 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, wordt aangetast.*

[...]

Artikel 6

Bevoegde rechterlijke autoriteiten

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.”*
- 3.6 De Supreme Court heeft in punt 49 van het arrest *Minister for Justice and Equality (minister van Justitie en Gelijke kansen) / McArdle en Minister for Justice and Equality / Brunnell* (2015, IESC 56), onder verwijzing naar de hierboven geciteerde omschrijving van „rechterlijke autoriteit”, aangegeven dat hij:

„deze omschrijving in de wet van 2003, zoals gewijzigd, zoveel als mogelijk zal uitleggen in het licht van de bewoordingen van het kaderbesluit en het doel dat ermee wordt nagestreefd”.

- 3.7 De Supreme Court heeft verder in punt 51 geoordeeld:

„Wanneer een Europees aanhoudingsbevel wordt uitgevaardigd en zou worden uitgevaardigd, wordt een officier van justitie of rechter

van een lidstaat die optreedt in zijn hoedanigheid van rechterlijke autoriteit die door die lidstaat is aangeduid [OR. 14], vermoed de rechterlijke autoriteit te zijn als bedoeld in het kaderbesluit en in de wet die het uitvoert. Dat geldt niet indien er in een concrete zaak bij de rechter overtuigende gronden voorliggen om aan te nemen dat de uitvaardigende autoriteit geen rechterlijke autoriteit is. In deze zaak is van dergelijke gronden geen sprake. Het staat wel vast dat een officier van justitie die door een lidstaat is aangeduid als rechterlijke autoriteit in het kader van overleveringen op grond van Europese aanhoudingsbevelen, niet louter vanwege zijn hoedanigheid van officier van justitie – anders dan van een rechter bij een rechtbank – mag worden beschouwd als een persoon die geen Europees aanhoudingsbevel als bedoeld in het kaderbesluit kan uitvaardigen.”

- 3.8 De High Court heeft later in het op 28 juli 2015 gewezen vonnis in de zaak Minister for Justice and Equality / MV (2015, IEHC 524) de volgende interpretatie gegeven aan de beslissing van de Supreme Court:

„De onverbidelijke logica van de beslissing in de zaken McArdle en Brunnell is dat aan de rechter overtuigende gronden kunnen worden voorgelegd die onderbouwen dat een door een lidstaat aangeduide uitvaardigende rechterlijke autoriteit in feite geen ‚rechterlijke autoriteit‘ is als bedoeld in de wet van 2003 en het kaderbesluit. Door te verwijzen naar het feit dat de procedure van overlevering berust op wederzijdse erkenning van rechterlijke handelingen en naar het feit dat onze wetgeving moet worden uitgelegd in het licht van het doel en de strekking van het kaderbesluit, en door te aanvaarden dat er overtuigende gronden kunnen voorliggen die onderbouwen dat een bepaalde autoriteit niet kan worden beschouwd als rechterlijke autoriteit, heeft de Supreme Court in de zaken McArdle en Brunnell mijns inziens impliciet geoordeeld dat aan ‚rechterlijke autoriteit‘ in de context van het kaderbesluit een autonome betekenis moet worden toegekend. De vraag die in deze zaak rijst, is derhalve of er op grond van de feiten overtuigende gronden voorliggen die onderbouwen dat het ministerie van Justitie in Litouwen geen ‚rechterlijke autoriteit‘ is als bedoeld in de wet van 2003 en het kaderbesluit.” [OR. 15]

- 3.9 De High Court is in die zaak tot de slotsom gekomen dat het ministerie van Justitie van de Republiek Litouwen geen „rechterlijke autoriteit” is als bedoeld in het kaderbesluit.

4. Beoordeling van de bewijsstukken

- 4.1 Gelet op de bewijsstukken van [naam van advocaat] inzake de positie van het Openbaar Ministerie Lübeck en de door de officier van justitie verstrekte aanvullende gegevens, heeft de Supreme Court, in zijn verzoek om een

prejudiciële beslissing aan het Hof van Justitie overeenkomstig artikel 267, in de zaak Minister for Justice and Equality / OG (2018, IESC 43) [Minister for Justice and Equality / OG (C-508/18)] het bewijs als volgt beoordeeld:

1. *Volgens de Supreme Court heeft de High Court in deze zaak de uitvaardigende rechterlijke autoriteit om de juiste aanvullende gegevens verzocht die zij ook heeft verkregen en moet de beslissing inzake de overlevering worden gegeven op basis van het deskundigenbewijs van [naam van advocaat] en de aanvullende gegevens die het Openbaar Ministerie Lübeck heeft verstrekt. Mogelijk volstaan dergelijke gegevens voor de Ierse rechters om zich niet langer te verlaten op het vermoeden dat de officier van justitie Lübeck kwalificeert als rechterlijke autoriteit in de zin van artikel 6, lid 1, van het kaderbesluit en daarover moeten zij zich uitspreken vooraleer OG wordt overgeleverd.*
2. *Inzake de onafhankelijkheidskwestie is de Supreme Court van oordeel dat uit de bewijsstukken blijkt dat het Openbaar Ministerie Lübeck in de Duitse rechtsorde kan worden aangestuurd door of instructies kan krijgen van de procureur-generaal van het Openbaar Ministerie (het Openbaar Ministerie bij het hogere regionale gerecht van Schleswig-Holstein) die op zijn beurt kan worden aangestuurd door of instructies kan krijgen van het ministerie van Justitie van Schleswig-Holstein. Die aansturing dient rechtmatig te zijn en er dient kennis van te worden gegeven aan de voorzitter van het deelstaatsparlement van Schleswig-Holstein. Uit de bewijsstukken blijkt niet dat van dergelijke aansturing sprake was in het kader van het EAB voor de overlevering van OG.*
3. *Het is niet zo eenvoudig om conclusies te trekken met betrekking tot de rol [OR. 16] die de officier van justitie Lübeck speelt bij de rechtsbedeling in Duitsland, wat ten dele te wijten is aan de uiteenlopende Engelse terminologie die wordt gehanteerd door [naam van advocaat] en aan de Engelse vertaling van de door het Openbaar Ministerie Lübeck verstrekte gegevens. Onder dat voorbehoud gaat de rol van de officier van justitie Lübeck volgens de Supreme Court niet verder dan onderzoeken opstarten en voeren en ervoor zorgen dat deze rechtsgeldig verlopen, verdachten in staat van beschuldiging stellen, rechterlijke beslissingen ten uitvoer leggen, bij de gerechten vervolging instellen wegens strafbare feiten en optreden in beroepsprocedures. Ook blijkt dat de officier van justitie dient te getuigen van onpartijdigheid. De Supreme Court stelt vast dat de officier van justitie geen nationale aanhoudingsbevelen uitvaardigt, wat in Duitsland een taak is die wordt voorbehouden aan de rechter. De Supreme Court merkt op dat het Openbaar*

Ministerie overeenkomstig §§ 150 en 151 GVG onafhankelijk optreedt ten opzichte van de gerechten en geen rechterlijke taken op zich mag nemen.”

- 4.2 Gelet op het feit dat in deze zaak hetzelfde deskundigenbewijs van [naam van advocaat] in aanmerking wordt genomen en het antwoord van de Duitse autoriteiten in alle materiële opzichten identiek is, neemt de High Court de beoordeling door de Supreme Court van de bewijsstukken over.

5. Verwijzingsgronden

- 5.1 Het is wenselijk dat de High Court rekening houdt met de aan de verwijzing ten grondslag liggende redenen in het verzoek door de Supreme Court om een prejudiciële beslissing van het Hof overeenkomstig artikel 267 in de zaak Minister for Justice and Equality / OG (2018, IESC 43) [Minister for Justice and Equality / OG (C-508/18)].

De Supreme Court vermeldt de volgende verwijzingsgronden:

- „1. De Supreme Court steunt zich op hetgeen is vermeld in de verwijzingszaak PF met betrekking tot de arresten van het Hof van Justitie in de zaken Poltorak (C-452/16 PPU), Özçelik (C-453/16 PPU), Kovalkovas (C-477/16 PPU) en Kossowski (C-486/14) en de ter zake genomen conclusies van de advocaten-generaal [OR. 17] en op de beginselen die daaruit voortvloeien.*
- 2. De Supreme Court is er niet van overtuigd dat de officier van justitie in Lübeck op grond van de bewijsstukken en de daarin opgenomen gegevens voldoet aan het onafhankelijkheids criterium dan wel aan het criterium van deelname aan de rechtsbedeling om overeenkomstig die uitspraken te kunnen kwalificeren als rechterlijke autoriteit.*
- 3. De Supreme Court heeft in het bijzonder aandacht voor de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak Poltorak, dat een rechterlijke autoriteit onafhankelijk moet zijn van de uitvoerende macht. Die uitspraak vloeit voort uit de algemeen erkende scheiding tussen de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht. Voorts stelt de Supreme Court het belang vast dat het Hof van Justitie, in de punten 63 en 64 van het arrest LM (C-216/18 PPU), hecht aan de onafhankelijkheid van rechters. Het institutionele kader voor het Openbaar Ministerie in Duitsland is blijkbaar dusdanig dat de officier van justitie Lübeck uiteindelijk institutioneel – weliswaar indirect – wordt aangestuurd door of instructies ontvangt van de uitvoerende macht. De Supreme Court is er niet van overtuigd dat een dergelijke officier van justitie voldoet aan de beginselen die het*

Hof van Justitie heeft geformuleerd in de zaak Poltorak en in zijn andere arresten, of dat zijn onafhankelijkheid kan worden vastgesteld op grond van het feit dat de uitvoerende macht hem specifiek met betrekking tot het in dit geval uitgevaardigde EAB niet heeft aangestuurd noch instructies heeft gegeven. Volgens de Supreme Court moet de vraag of de officier van justitie Lübeck al dan niet kwalificeert als rechterlijke autoriteit, worden vastgesteld op grond van zijn positie in de Duitse rechtsorde, los van de concrete feiten die ten grondslag liggen aan onderhavige zaak.

4. *De rol die de officier van justitie speelt bij de rechtsbedeling in Duitsland, is volgens de Supreme Court van wezenlijk belang maar te onderscheiden van de rol die gerechten en rechters daarbij spelen. Het staat niet vast dat die rol, ingeval aan het onafhankelijkheids criterium is voldaan, van dien aard is dat eveneens aan het toepasselijke criterium van deelname aan de rechtsbedeling is voldaan en de officier van justitie bijgevolg zou kwalificeren als rechterlijke autoriteit in de zin van artikel 6, lid 1, van het [OR. 18] kaderbesluit. Die onzekerheid heeft met name te maken met het feit dat het kaderbesluit berust op de beginselen van wederzijds vertrouwen en wederzijdse erkenning tussen rechterlijke autoriteiten.*
5. *De vraag of de officier van justitie Lübeck of een soortgelijke officier van justitie al dan niet kwalificeert als rechterlijke autoriteit als bedoeld in artikel 6, lid 1, van het kaderbesluit, betreft volgens de Supreme Court een vraag over de uitlegging van Unierecht waarop het antwoord niet vaststaat. Dit gerecht heeft derhalve vastgesteld dat het als gerecht in laatste aanleg ertoe is gehouden dit verzoek om een prejudiciële beslissing in te dienen.”*

5.2 Op basis van voornoemd standpunt van de Supreme Court met betrekking tot de officier van justitie te Lübeck, moet volgens de High Court in casu een soortgelijke bedenking worden gemaakt inzake de vraag of ook de officier van justitie Zwickau, gelet op de bewijsstukken en de verstrekte informatie in onderhavige zaak, voldoet aan het onafhankelijkheids criterium dan wel aan het criterium van deelname aan de rechtsbedeling om overeenkomstig de uitspraken van het Hof van Justitie te kunnen kwalificeren als rechterlijke autoriteit.

5.3 De High Court heeft rekening gehouden met het arrest van het Hof in de zaak Poltorak (C-452/16 PPU, zie punt 35) en de vereiste dat een rechterlijke autoriteit een autoriteit is die onafhankelijk optreedt ten opzichte van de uitvoerende macht.

- 5.4 De High Court (2017, IEHC 231) heeft in de zaak Minister for Justice and Equality / OG (2018, IESC 43) [Minister for Justice and Equality / OG (C-508/18)] ten aanzien van de onafhankelijkheid van de officier van justitie Lübeck als volgt geoordeeld:

„De [High] Court heeft zich ervan vergewist dat het Duitse recht voorziet in de onafhankelijkheid van de officier van justitie. Slechts in uitzonderlijke omstandigheden, waarvoor een systeem van controlemechanismen is ingesteld, kan de uitvoerende macht zich mengen in de beslissingen van de officier van justitie. In deze zaak is de onafhankelijkheid van de officier van justitie niet in het gedrang gebracht. Voorts is verweerder er niet in geslaagd enig bewijs over te leggen waaruit zou blijken dat in een andere zaak in Schleswig-Holstein instructies met betrekking tot de uitvaardiging van EAB's of anderszins aan officieren van justitie zijn gegeven. Dat zou algemeen bekend zijn sinds 14 oktober 2014, de dag waarop de wet inzake de totstandbrenging van transparantie bij politieke [OR. 19] instructies aan officieren van het openbaar ministerie in werking is getreden, en indien gevallen van dergelijke instructies zich zouden hebben voorgedaan, is daaraan mogelijk ruchtbaarheid gegeven.

Volgens de [High] Court staat het in ieder geval buiten twijfel dat verweerder het vermoeden dat de officier van justitie Lübeck als een rechterlijke autoriteit in de zin van het kaderbesluit van 2002 en de wet van 2003 kwalificeert, niet heeft weerlegd. Derhalve verworpt de [High] Court dit punt van bezwaar.”

- 5.5 Ten gevolge van de beslissing van de Supreme Court om in de zaak Minister for Justice and Equality / OG (2018, IESC 43) [Minister for Justice and Equality / OG (C-508/18)] het Hof van Justitie te verzoeken om een prejudiciële beslissing, kan de High Court deze zaak niet op dezelfde wijze behandelen als de zaak OG, en dientengevolge vraagt hij zich af aan welk criterium van onafhankelijkheid ten opzichte van de uitvoerende macht een officier van justitie moet voldoen.

- 5.[6] Voorts vraagt de High Court zich af – na de prejudiciële verwijzing door de Supreme Court –aan de hand van welke criteria – naast het criterium van de onafhankelijkheid ten opzichte van de uitvoerende macht – de nationale rechter moet vaststellen of een officier van justitie al dan niet een rechterlijke autoriteit is als bedoeld in artikel 6, lid 1, van het kaderbesluit. Met name met betrekking tot de vraag of „onderzoeken opstarten en voeren en ervoor zorgen dat deze rechtsgeldig verlopen, verdachten in staat van beschuldiging stellen, rechterlijke beslissingen ten uitvoer leggen, bij de gerechten vervolging instellen wegens strafbare feiten en optreden in beroepsprocedures” al dan niet voldoende verband houdt met de rechtsbedeling opdat een officier van justitie die zich daarmee bezighoudt

zou kunnen worden beschouwd als rechterlijke autoriteit in de zin van artikel 6, lid 1, van het kaderbesluit. Het feit dat het kaderbesluit berust op de beginselen van wederzijds vertrouwen en wederzijdse erkenning tussen rechterlijke autoriteiten, maakt die onzekerheid nog groter.

- 5.[7] Hoewel die kwestie volgens de Supreme Court, zoals hij aangeeft in de prejudiciële verwijzing in zaak OG, mogelijk moet worden afgedaan op grond van de vraag of overeenkomstig de betrokken nationale rechtsorde – in casu de Duitse rechtsorde – de officier van justitie wordt geacht in die rechtsorde deel te nemen aan de rechtsbedeling **[OR. 20]**, staat dat wegens de vereiste van een autonome uitlegging in de gehele Unie niet onomstotelijk vast.
- 5.[8] De High Court heeft onder meer de arresten van het Hof in de zaken Poltorak (C-452/16 PPU), Ozcelik (C-453/16 PPU), Kovalkovas (C-477/16 PPU) en Kossowski (C-486/14) en de ter zake genomen conclusies van de advocaten-generaal in aanmerking genomen. Daaruit blijken de volgende beginselen naar voren te komen. Het in artikel 6, lid 1, van het kaderbesluit opgenomen begrip „rechterlijke autoriteit” moet in de gehele Unie autonoom en uniform worden uitgelegd, waarbij rekening dient te worden gehouden met de bewoordingen van die bepaling, haar context en het doel van het kaderbesluit (arrest Poltorak, punt 32). Het in deze bepaling gebruikte begrip „rechterlijke autoriteit” duidt niet slechts de rechters en rechterlijke instanties van een lidstaat aan (arrest Poltorak, punt 33). Deze term is breder en kan ook de autoriteiten omvatten die in de betrokken rechtsorde deelnemen aan de rechtsbedeling (arrest Poltorak, punt 33).
- 5.[9] De High Court laat opmerken dat dit verschil tussen „participation in the administration of justice” en „administering justice” dat in de hiervoor aangehaalde eerdere zaken aanleiding heeft gegeven tot onenigheid bij de High Court en de Court of Appeal, mogelijk een eigenaardigheid betreft die voortkomt uit de Engelse vertaling van deze arresten, aangezien heel wat andere taalversies, met name de Franse en Nederlandse tekst, enkel de uitdrukking gebruiken die verwijst naar „participation”, en dat die laatste taal de procestaal was in elk van die beslissingen. Ongeacht de specifieke formulering die wordt gehanteerd, moet met alle respect toch worden vastgesteld dat hoewel het blijft vaststaan dat een officier van justitie slechts als rechterlijke autoriteit kan kwalificeren ingeval hij een rol speelt bij de rechtsbedeling, het heel wat minder vaststaat wat de omvang en de aard van de rol is die aan dat criterium voldoet.
- 5.[10] Het staat niet vast hoe een nationale rechter precies moet vaststellen dat een officier van justitie een autoriteit is die in de betrokken rechtsorde deelneemt aan de rechtsbedeling in de zin als aangegeven in het arrest Poltorak (punt 33), arrest Ozcelik (punt 34), arrest Kovalkovas (punt 34) en arrest Kossowski (punt 39). **[OR. 21]**

6. Prejudiciële vragen

6.1 Tegen die achtergrond stelt de High Court voor de volgende vragen voor te leggen aan het Hof van Justitie (die in feite overeenkomen met de vragen in het kader van de prejudiciële verwijzing door de Supreme Court of Ireland in de zaak Minister for Justice and Equality / OG (2018, IESC 43) [Minister for Justice and Equality / OG (C-508/18)].

1. *Moet de onafhankelijkheid van een officier van justitie 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 officier van justitie die volgens het nationaal recht rechtstreeks of indirect kan worden aangestuurd door of instructies kan ontvangen van het ministerie van Justitie, voldoende onafhankelijk van de uitvoerende macht teneinde te kunnen kwalificeren als rechterlijke autoriteit in de zin van artikel 6, lid 1, van het kaderbesluit?*
3. *Indien dat het geval is, moet de officier van justitie 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. *Kwalificeert een officier van justitie die onafhankelijk is ten opzichte van de uitvoerende macht, 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. *Kwalificeert de officier van justitie Zwickau als rechterlijke autoriteit in de zin van artikel 6, lid 1, van het kaderbesluit van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten? [OR. 22]*

7. Verzoek om toepassing van de prejudiciële spoedprocedure

7.1 De High Court verzoekt het Hof van Justitie om de onderhavige zaak te behandelen volgens de prejudiciële spoedprocedure van artikel 107 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie.

- 7.2 Het onderhavige verzoek geeft aanleiding tot vragen op een gebied dat onder titel V van het derde deel van het VWEU valt, namelijk de justitiële samenwerking in strafzaken (hoofdstuk 4).
- 7.3 Verweerder bevindt zich momenteel in hechtenis uitsluitend vanwege de door de Bondsrepubliek Duitsland uitgevaardigde EAB's, en de High Court heeft een antwoord op de hierboven geformuleerde vragen nodig om zich in zijn zaak definitief uit te spreken. Ter ondersteuning van het verzoek om toepassing van de prejudiciële spoedprocedure beroept de High Court zich op de vierde alinea van artikel 267 VWEU, waarin wordt verwezen naar de verplichting om in het geval van een prejudiciële vraag over een zaak betreffende een gedetineerde persoon „zo spoedig mogelijk uitspraak [te doen]”.
- 7.4 De toepassing van de gewone prejudiciële procedure of zelfs van de versnelde prejudiciële procedure zou betekenen dat de duur van de voorlopige hechtenis van verweerder aanzienlijk wordt verlengd. Aangezien het Hof van Justitie aan het einde van de prejudiciële verwijzingsprocedure zou kunnen oordelen dat de High Court verder dient samen te werken met de Bondsrepubliek Duitsland, kan de EAB-procedure nog enige tijd duren. Het is derhalve hoogst wenselijk dat de spoedprocedure in deze zaak zou worden toegestaan. Spoedbehandeling is in het bijzonder aan de orde daar verweerder zich louter wegens deze EAB in hechtenis bevindt, die is uitgevaardigd met het oog op zijn strafvervolging en in het kader waarvan hij een vermoeden van onschuld geniet.
- 7.5 De High Court streeft naar een eenvormige toepassing van het Unierecht in deze zaak alsmede in vier andere zaken, waarin personen zich in Ierland in hechtenis bevinden louter wegens de door de Bondsrepubliek Duitsland of de Republiek Litouwen uitgevaardigde EAB's, en waarin de vraag is gerezen of de officier van justitie een uitvaardigende rechterlijke autoriteit is als grondslag voor [OR. 23] de suggestie dat de High Court geen overlevering moet gelasten. De High Court merkt ook op dat twee andere personen in Ierland uitgesproken straffen uitzitten die binnenkort aflopen en dat deze personen daarna, in afwachting van hun overlevering aan de Republiek Litouwen, in voorlopige hechtenis kunnen worden geplaatst, maar de behandeling van hun zaak zullen zien uitgesteld zolang er geen uitsluitel is over de kwestie van de officier van justitie. Daarnaast zijn er nog acht andere personen die waren aangehouden wegens EAB's van de Republiek Litouwen maar in afwachting van een beslissing over hun overlevering op borgtocht vrij zijn en die zich eveneens op deze kwestie hebben beroepen. Er zijn ook nog twee andere personen die waren aangehouden wegens EAB's van de Bondsrepubliek Duitsland en die op borgtocht vrij zijn maar die de behandeling van hun zaak hebben zien uitgesteld zolang er geen uitsluitel is over de kwestie van de officier van justitie.

7.6 Een aanzienlijk aantal door de Republiek Litouwen en de Bondsrepubliek Duitsland uitgevaardigde EAB's waarvoor Ierland is aangezocht, moet nog ten uitvoer worden gelegd. Het is dus heel waarschijnlijk dat nog meer gezochte personen zullen worden aangehouden. Aangezien de Supreme Court, en nu de High Court, het nodig achten om de hierboven geformuleerde prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie voor te leggen, mag redelijkerwijs worden aangenomen dat heel wat of zelfs de meeste personen van wie de overlevering aan de Bondsrepubliek Duitsland of de Republiek Litouwen wordt gevraagd, dezelfde kwestie aan de orde zullen stellen. Als dat gebeurt, zal de High Court zijn definitieve beslissing over de overlevering moeten opschorten in afwachting van de uitkomst van deze prejudiciële verwijzing.

8. Voorstel van antwoord op de hierboven geformuleerde vragen

8.1 Aangezien de opvatting van de High Court in de zaak OG verschilt van die van de Supreme Court in zijn beslissing om in de zaak OG een verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 267 bij het Hof van Justitie in te dienen, acht de High Court het niet mogelijk het voorstel van antwoord op voormelde vragen te formuleren. De High Court wacht eerbiedig op de richtsnoeren die het Hof van Justitie met betrekking tot deze kwesties zal aanreiken.

WERKDOCCUMENT