



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

27. maj 2019*

»Præjudiciel forelæggelse – præjudiciel forelæggelse efter hasteproceduren – politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager, – europæisk arrestordre – rammeafgørelse 2002/584/RIA – artikel 6, stk. 1 – begrebet »den udstedende judicielle myndighed« – europæisk arrestordre udstedt af en medlemsstats anklagemyndighed – retlig stilling – underordnelsesforhold til et organ henhørende under den udøvende magt – justitsministerens individuelle instruktionsbeføjelse – manglende garanti for uafhængighed«

I de forenede sager C-508/18 og C-82/19 PPU,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Supreme Court (øverste domstol, Irland) ved afgørelse af 31. juli 2018, indgået til Domstolen den 6. august 2018, og af High Court (ret i første instans, Irland) ved afgørelse af 4. februar 2019, indgået til Domstolen den 5. februar 2019, i sagerne om fuldbyrdelse af de europæiske arrestordre, der er udstedt mod

OG (sag C-508/18),

PI (sag C-82/19 PPU),

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, R. Silva de Lapuerta, afdelingsformændene A. Arabadjiev, A. Prechal, M. Vilaras, T. von Danwitz, C. Toader, F. Biltgen, K. Jürimäe (refererende dommer) og C. Lycourgos samt dommerne L. Bay Larsen, M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin og I. Jarukaitis,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

henset til anmodningen fra High Court (ret i første instans) af 4. februar 2019, indgået til Domstolen den 5. februar 2019, om at undergive den præjudicielle forelæggelse i sag C-82/19 PPU hasteproceduren i henhold til artikel 107 i Domstolens procesreglement,

idet Fjerde Afdeling ved afgørelse af 14. februar 2019 har besluttet at efterkomme denne anmodning,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 26. marts 2019,

* Processprog: engelsk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- OG ved E. Lawlor, BL, og R. Lacey, SC, efter instruktion fra solicitor M. Moran,
- PI ved barrister D. Redmond og R. Munro, SC, efter instruktion fra solicitor E. King,
- Minister for Justice and Equality ved J. Quaney, M. Browne, G. Hodge og A. Joyce, som befuldmægtigede, bistået af B. M. Ward, A. Hanrahan og J. Benson, BL, samt af P. Carroll, SC,
- den danske regering ved P.Z.L. Ngo og J. Nymann-Lindegren, som befuldmægtigede,
- den tyske regering først ved T. Henze, J. Möller, M. Hellmann og A. Berg, som befuldmægtigede, derefter ved M. Hellmann, J. Möller og A. Berg, som befuldmægtigede,
- den franske regering ved D. Colas, D. Dubois og E. de Moustier, som befuldmægtigede,
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato S. Faraci,
- den litauiske regering ved V. Vasiliauskienė, J. Prasauskienė, G. Taluntytė og R. Krasuckaitė, som befuldmægtigede,
- den ungarske regering ved Z. Fehér og Z. Wagner, som befuldmægtigede,
- den nederlandske regering ved M.K. Bulterman og J. Langer, som befuldmægtigede,
- den østrigske regering ved G. Hesse, K. Ibili og J. Schmoll, som befuldmægtigede,
- den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,
- Europa-Kommissionen ved R. Troosters, J. Tomkin og S. Grünheid, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 30. april 2019,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 6, stk. 1, i Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (EFT 2002, L 190, s. 1), som ændret ved Rådets rammeafgørelse 2009/299/RIA af 26. februar 2009 (EUT 2009, L 81, s. 24) (herefter »rammeafgørelse 2002/584«).
- 2 Anmodningerne er blevet fremsat i forbindelse med fuldbyrdelsen i Irland af to europæiske arrestordrer udstedt henholdsvis den 13. maj 2016 af Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht Lübeck (anklagemyndigheden ved den regionale ret i første instans i Lübeck, Tyskland) (herefter »anklagemyndigheden i Lübeck«) med henblik på strafforfølgning indledt mod OG (sag C-508/18) og den 15. marts 2018 af Staatsanwaltschaft Zwickau (anklagemyndigheden i Zwickau, Tyskland) med henblik strafforfølgning indledt mod PI (sag C-82/19 PPU).

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Femte, sjette, ottende og tiende betragtning til rammeafgørelse 2002/584 har følgende ordlyd:

»(5) Den Europæiske Unions erklærede mål [om] at blive et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed har skabt et ønske om at afskaffe udlevering mellem medlemsstaterne og indføre en ordning for overgivelse mellem judicielle myndigheder. Endvidere vil indførelsen af en ny forenklet ordning for overgivelse af dømte eller mistænkte personer med henblik på straffuldbyrkelse eller retsforfølgning gøre det muligt at mindske den kompleksitet og den risiko for forsinkelser, der er en følge af de nuværende udleveringsprocedurer. De traditionelle samarbejdsrelationer, som hidtil har bestået mellem medlemsstaterne, bør erstattes med en ordning med fri bevægelighed for afgørelser på det strafferetlige område, både afgørelser før domsafsigelsen og endelige afgørelser, i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

(6) Den europæiske arrestordre, som denne rammeafgørelse omhandler, er den første udmøntning på det strafferetlige område af princippet om gensidig anerkendelse, som Det Europæiske Råd har udråbt til en »hjørnesten« i det retlige samarbejde.

[...]

(8) Afgørelser om fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre skal underkastes tilstrækkelig kontrol, hvilket betyder, at en judicial myndighed i den medlemsstat, hvor den eftersøgte er blevet anholdt, skal træffe afgørelse om den pågældendes overgivelse.

[...]

(10) Ordningen med den europæiske arrestordre er baseret på en høj grad af tillid mellem medlemsstaterne. Anvendelsen af den kan kun suspenderes i tilfælde af, at en medlemsstat groft og vedvarende overtræder de principper, der er fastlagt i artikel 6, stk. 1, [EU], hvilket skal fastslås af Rådet i henhold til artikel 7, stk. 1, [EU] med de følger, der er fastsat i stk. 2 i samme artikel.«

- 4 Rammeafgørelsens artikel 1 med overskriften »Definition af og pligten til at fuldbyrde en europæisk arrestordre« bestemmer:

»1. Den europæiske arrestordre er en retsafgørelse truffet af en medlemsstat med det formål, at en anden medlemsstat anholder og overgiver en eftersøgt person med henblik på strafforfølgning eller fuldbyrdelse af en frihedsstraf eller en anden frihedsberøvende foranstaltning.

2. Medlemsstaterne fuldbyrder enhver europæisk arrestordre på grundlag af princippet om gensidig anerkendelse og i overensstemmelse med bestemmelserne i denne rammeafgørelse.

3. Denne rammeafgørelse indebærer ikke nogen ændring af pligten til at respektere de grundlæggende rettigheder og grundlæggende retsprincipper, således som de er defineret i artikel 6 [EU].«

- 5 I den nævnte rammeafgørelses artikel 3, 4 og 4a opregnes de obligatoriske og fakultative grunde til at afslå fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre. Rammeafgørelsens artikel 5 fastsætter de garantier, som den udstedende medlemsstat skal give i særlige tilfælde.

- 6 Artikel 6 i rammeafgørelse 2002/584 med overskriften »Fastlæggelse af kompetente judicielle myndigheder« har følgende ordlyd:

»1. Den udstedende judicielle myndighed er den judicielle myndighed i den udstedende medlemsstat, der i henhold til denne medlemsstats lovgivning er kompetent til at udstede en europæisk arrestordre.

2. Den fuldbyrdende judicielle myndighed er den judicielle myndighed i den fuldbyrdende medlemsstat, der i henhold til denne medlemsstats lovgivning er kompetent til at fuldbyrde en europæisk arrestordre.

3. Hver medlemsstat underretter Generalsekretariatet for Rådet om, hvilken judiciel myndighed der er kompetent efter dens nationale lovgivning.«

Irsk ret

- 7 Irish European Arrest Warrant 2003 (den irske lov om den europæiske arrestordre af 2003) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisterne i hovedsagerne (herefter »EAW Act«), gennemfører rammeafgørelse 2002/584 i irsk ret. Section 2(1), første afsnit, i EWA Act bestemmer:

»Ved »judiciel myndighed« forstås den dommer, retsembedsmand eller anden person, som i henhold til den pågældende medlemsstats ret har beføjelse til at udføre opgaver, der er de samme som eller svarer til de opgaver, der udføres i henhold til section 33 af en ret i [Irland].«

- 8 Section 20 i EWA Act bestemmer:

»(1) I sager, hvor denne lov finder anvendelse, kan High Court [(ret i første instans, Irland)], såfremt den måtte finde, at den fremlagte dokumentation eller de fremlagte oplysninger ikke er tilstrækkelige til, at den kan varetage sine opgaver i henhold til denne lov, anmode den udstedende judicielle myndighed eller i givet fald den udstedende stat, om at give retten sådan yderligere dokumentation eller sådanne yderligere oplysninger, som den måtte bestemme, inden for en af retten fastsat frist.

(2) Statens centrale myndighed kan, hvis den måtte finde, at den dokumentation eller de oplysninger, der er fremlagt for den i henhold til denne lov, ikke er tilstrækkelige til, at den selv eller High Court [(ret i første instans)] kan varetage deres opgaver i henhold til denne lov, anmode den udstedende judicielle myndighed eller i givet fald den udstedende stat, om at give myndigheden sådan yderligere dokumentation eller sådanne yderligere oplysninger, som den måtte bestemme, inden for en af myndigheden fastsat frist. [...]«

Tysk ret

- 9 § 146 i Gerichtsverfassungsgesetz (lov om domstolenes organisation, herefter »GVG«) har følgende ordlyd:

»Embedsmændene i anklagemyndigheden skal overholde de officielle instrukser, der gives af deres overordnede.«

10 § 147 i GVG bestemmer:

»Tilsyns- og ledelsesretten tilkommer:

1. Bundesminister der Justiz und für Verbraucherschutz [(forbundsministeren for justits- og forbrugerbeskyttelsesankliggender)] i forhold til den øverste forbundsanklager og forbundsstatsanklagerne
2. Landesjustizverwaltung [(delstatens kontor for retsplejen)] i forhold til embedsmændene i anklagemyndigheden i den omhandlede delstat
3. den højst rangerende embedsmand ved anklagemyndigheden ved de regionale appeldomstole og de regionale retter i første instans i forhold til alle embedsmændene i anklagemyndigheden i den givne rets distrikt.«

Twisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

Sag C-508/18

- 11 OG er litauisk statsborger med bopæl i Irland. Den 13. maj 2016 blev den pågældende begæret overgivet i henhold til en europæisk arrestordre udstedt af anklagemyndigheden i Lübeck med henblik på strafferetlig forfølgning for gerninger, som OG angiveligt havde begået i 1995, og som anklagemyndigheden kvalificerede som »forsætligt manddrab og grov legemsbeskadigelse«.
- 12 OG anlagde sag ved High Court (ret i første instans) med henblik på at anfægte gyldigheden af den europæiske arrestordre, idet OG bl.a. påberåbte sig den omstændighed, at anklagemyndigheden i Lübeck ikke er en »judiciel myndighed« som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/584.
- 13 Til støtte for dette anbringende henviste OG til en juridisk udtalelse fra en tysk advokat, hvoraf det navnlig fremgik, at den offentlige anklager i henhold til tysk ret ikke har en domstols selvstændige og uafhængige status, men henhører under et administrativt hierarki under justitsministerens ledelse, hvorfor der er risiko for politisk indblanding i sager om overgivelse. Desuden er den offentlige anklager ikke en judiciel myndighed med kompetence til at træffe afgørelse om frihedsberøvelse eller anholdelse af en person, bortset fra i særlige sager. Alene en dommer eller en retsinstans har denne kompetence. Den offentlige anklager har selv kompetence til at fuldbyrde en national arrestordre, der er udstedt af en dommer eller en retsinstans, eventuelt ved udstedelse af en europæisk arrestordre. Følgelig var ingen »judiciel myndighed« som omhandlet i rammeafgørelse 2002/584 involveret i udstedelsen af den europæiske arrestordre mod OG.
- 14 Under disse omstændigheder henvendte High Court (ret i første instans) sig til anklagemyndigheden i Lübeck via den centrale myndighed i Irland for at indhente yderligere oplysninger vedrørende de forhold, som OG havde anført, for så vidt angår denne anklagemyndigheds kvalificering som »judiciel myndighed«, henset til bl.a. dom af 10. november 2016, Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:858), og af 10. november 2016, Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:860).
- 15 Anklagemyndigheden i Lübeck besvarede anmodningen den 8. december 2016 og oplyste, at efter tysk ret er anklagemyndigheden et strafferetligt organ på samme niveau som de nationale domstole, og det påhviler denne at retsforfølge og deltage i strafferetlige sager. Den offentlige anklagers rolle er at sikre lovligheden, den formelle rigtighed, og at efterforskningen forløber korrekt. Den offentlige anklager tilvejebringer de fornødne forudsætninger for udøvelsen af den dømmende magt og fuldbyrder retslige afgørelser. Anklagemyndigheden har ret til at påbegynde efterforskning, hvilket dommerne ikke har.

- 16 Vedrørende spørgsmålet om forholdet mellem anklagemyndigheden i Lübeck og Schleswig-Holsteinischer Ministerium für Justiz (justitsministeriet i Schleswig-Holstein) oplyste anklagemyndigheden, at ministeriet ikke har instruktionsbeføjelser over for denne. I henhold til national ret er det alene Staatsanwaltschaft beim Schleswig-Holsteinischen Oberlandesgericht (den øverste anklager ved anklagemyndigheden ved den regionale appeldomstol i Schleswig-Holstein, Tyskland) (herefter »den øverste anklager«) – der leder anklagemyndigheden i denne delstat – som har beføjelse til at instruere Leitenden Oberstaatsanwalt der Staatsanwaltschaft Lübeck (første anklager ved anklagemyndigheden i Lübeck). Endvidere opstilles der rammer for instruktionsbeføjelsen i Forbundsrepublikken Tysklands forfatning og af det legalitetsprincip, der finder anvendelse i straffesager, hvilket princip er en konsekvens af retsstatsprincippet. Selv om justitsministeren i givet fald vil kunne anvende en såkaldt »ekstern« instruktionsbeføjelse over for den øverste anklager, vil ministeren være forpligtet til at overholde disse principper. I delstaten Schleswig-Holstein er ministeren forpligtet til at informere præsidenten for Landtag (delstatens parlament) i tilfælde af udstedelse af en instruks til den øverste anklager. I det foreliggende tilfælde var der ikke givet instruks fra justitsministeren til den øverste anklager eller fra den øverste anklager til anklagemyndigheden i Lübeck hvad angår OG.
- 17 Den 20. marts 2017 forkastede High Court (ret i første instans) OG's anbringende om, at anklagemyndigheden i Lübeck ikke er en »judiciel myndighed« som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/584. Court of Appeal (appeldomstol, Irland) behandlede appellen af denne dom afsagt af High Court (ret i første instans), som den stadfæstede.
- 18 Den forelæggende ret, Supreme Court (øverste domstol, Irland), gav tilladelse til iværksættelse af appel til prøvelse af dommen afsagt af Court of Appeal (appeldomstolen).
- 19 Henset til det fremlagte bevismateriale er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt anklagemyndigheden i Lübeck opfylder betingelsen om uafhængighed og betingelsen om at spille en rolle i strafferetsplejen – således som de fremgår af Domstolens praksis i dom af 29. juni 2016, Kossowski (C-486/14, EU:C:2016:483), af 10. november 2016, Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:858), af 10. november 2016, Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:860), og af 10. november 2016, Kovalkovas (C-477/16 PPU, EU:C:2016:861) – for at kunne betragtes som »judiciel myndighed« som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/584.
- 20 I betragtning af den tyske anklagemyndigheds institutionelle struktur synes anklagemyndigheden i Lübeck efter den forelæggende rets opfattelse at være underordnet den udøvende magts styring og instruktion. Retten er således i tvivl om, hvorvidt denne anklagemyndighed overholder principperne fastlagt i denne retspraksis, og om det – i den sag, retten skal påkende – kan lægges til grund, at denne anklagemyndighed er uafhængig, alene fordi der ikke er givet nogen styring eller instruktion hvad angår den specifikke europæiske arrestordre, som er udstedt mod OG.
- 21 Desuden har den forelæggende ret anført, at skønt anklagemyndigheden i Tyskland har en grundlæggende rolle i forhold til deltagelse i retsplejen, udøver den andre funktioner end domstole og dommere. Selv hvis det antages, at betingelsen om uafhængighed er opfyldt, er det således ikke sikkert, at denne anklagemyndighed opfylder den betingelse vedrørende retsplejen eller deltagelse i retsplejen, som er nødvendig for at kunne kvalificeres som en »judiciel myndighed« som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/584.
- 22 På denne baggrund har Supreme Court (øverste domstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal en offentlig anklagers uafhængighed af den udøvende magt afgøres i henhold til dennes rolle i det relevante nationale retssystem? Hvis dette ikke er tilfældet, efter hvilke kriterier skal spørgsmålet om uafhængighed af den udøvende magt da afgøres efter?

- 2) Er en offentlig anklager, som i henhold til national ret er underlagt mulig styring eller instruktion enten direkte eller indirekte fra et justitsministerium, tilstrækkelig uafhængig af den udøvende magt til at kunne betragtes som en judiciel myndighed som omhandlet i [...] artikel 6, stk. 1, [i rammeafgørelse 2002/584]?
- 3) Såfremt dette er tilfældet, skal den offentlige anklager da tillige være funktionelt uafhængig af den udøvende magt, og hvilke kriterier skal spørgsmålet om funktionel uafhængighed afgøres efter?
- 4) Hvis den offentlige anklager er uafhængig af den udøvende magt, er en offentlig anklager, som er begrænset til at iværksætte og gennemføre efterforskning, til at sikre, at sådanne efterforskninger udføres objektivt og i overensstemmelse med loven, at rejse tiltale, at fuldbyrde retslige afgørelser, at gennemføre retsforfølgning af lovovertrædelser ved domstolene og at give møde i appelsager, som ikke udsteder nationale arrestordre, og som ikke må udføre retslige opgaver, da en »judiciel myndighed« som omhandlet i [...] artikel 6, stk. 1, [i rammeafgørelse 2002/584]?
- 5) Er den offentlige anklager i Lübeck en judiciel myndighed som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i [rammeafgørelse 2002/584]?«

Sag C-82/19 PPU

- 23 Den 15. marts 2018 udstedte anklagemyndigheden i Zwickau (Tyskland) en europæisk arrestordre mod den rumænske statsborger PI med henblik på dennes overgivelse til strafferetlig forfølgning for gerninger kvalificeret som »organiseret eller væbnet røveri«. Den 12. september 2018 blev arrestordren påtegnet af High Court (ret i første instans) med henblik på fuldbyrdelse. PI blev anholdt på grundlag af arrestordren den 15. oktober 2018 og har siden været varetægtsfængslet.
- 24 Den forelæggende ret har anført, at den står over for den samme problemstilling som den, der blev rejst af Supreme Court (øverste domstol) i sag C-508/18.
- 25 PI gjorde indsigelse mod hans overgivelse på grundlag af fuldbyrdelsen af den europæiske arrestordre, idet PI bl.a. påberåbte sig den omstændighed, at anklagemyndigheden i Zwickau ikke er en »judiciel myndighed« som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/584, der har kompetence til at udstede en sådan europæisk arrestordre.
- 26 Til støtte for dette anbringende henviste PI til den samme juridiske udtalelse som den i denne doms præmis 13 nævnte vedrørende anklagemyndigheden i Lübeck samt til en udtalelse fra den samme advokat, der vedrører anklagemyndigheden i Zwickau.
- 27 Under disse omstændigheder henvendte den forelæggende ret sig til anklagemyndigheden i Zwickau via den centrale myndighed i Irland for at indhente yderligere oplysninger vedrørende de beviselementer, som PI havde fremlagt for så vidt angår denne anklagemyndigheds status.
- 28 I sit svar af 24. januar 2019 til den forelæggende ret fremsendte sidstnævnte den nationale arrestordre, der var udstedt af Amtsgericht Zwickau (byretten i Zwickau, Tyskland), og hvorpå den europæiske arrestordre, der omhandler PI, er baseret, og præciserede, at denne første arrestordre var blevet udstedt en uafhængig dommer. Desuden oplyste anklagemyndigheden i Zwickau, at denne var den myndighed, der i overensstemmelse med artikel 6, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/584 var kompetent til at udstede en europæisk arrestordre.

- 29 En ny forespørgsel blev fremsendt til anklagemyndigheden i Zwickau for at afgøre, om denne indtog den samme holdning som anklagemyndigheden i Lübeck i sag C-508/18. Anklagemyndigheden i Zwickau besvarede den 31. januar 2019 henvendelsen som følger:

»Jeg henviser til Deres skrivelse af 28. januar 2019 og de vedlagte dokumenter fra anklagemyndigheden i Lübeck. Med hensyn til anklagemyndighedens rolle i Forbundsrepublikken Tysklands retssystem er jeg enig med anklagemyndigheden i Lübeck. Jeg vil gerne tilføje, at den efterforskning, som anklagemyndigheden i Zwickau har foretaget i forhold til den retsforfulgte person, er blevet udført uafhængigt og uden politisk indblanding. Hverken [Generalstaatsanwaltschaft Dresden (den øverste anklager ved anklagemyndigheden i Dresden, Tyskland)] eller [Justizminister des Freistaats Sachsen (justitsministeriet i Fristaten Sachsen, Tyskland)] har udstedt instruktioner af nogen art.«

- 30 I denne sammenhæng er High Court (ret i første instans), ligesom Supreme Court (øverste domstol) i sag C-508/18, i tvivl om, hvilke kriterier en retsinstans skal anvende for at afgøre, om en anklagemyndighed er en »judiciel myndighed« som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/584.

- 31 På denne baggrund har High Court (ret i første instans) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal en offentlig anklagers uafhængighed af den udøvende magt afgøres i henhold til dennes rolle i det relevante nationale retssystem? Hvis dette ikke er tilfældet, efter hvilke kriterier skal spørgsmålet om uafhængighed af den udøvende magt da afgøres efter?
- 2) Er en offentlig anklager, som i henhold til national ret er underlagt mulig styring eller instruktion enten direkte eller indirekte fra et justitsministerium, tilstrækkelig uafhængig af den udøvende magt til at kunne betragtes som en judiciel myndighed som omhandlet i [...] artikel 6, stk. 1, [i rammeafgørelse 2002/584]?
- 3) Såfremt dette er tilfældet, skal den offentlige anklager da tillige være funktionelt uafhængig af den udøvende magt, og hvilke kriterier skal spørgsmålet om funktionel uafhængighed afgøres efter?
- 4) Hvis den offentlige anklager er uafhængig af den udøvende magt, er en offentlig anklager, som er begrænset til at iværksætte og gennemføre efterforskning, til at sikre, at sådanne efterforskninger udføres objektivt og i overensstemmelse med loven, at rejse tiltale, at fuldbyrde retslige afgørelser, at gennemføre retsforfølgning af lovovertrædelser ved domstolene og at give møde i appelsager, som ikke udsteder nationale arrestordrer, og som ikke må udføre retslige opgaver, da en »judiciel myndighed« som omhandlet i [...] artikel 6, stk. 1, [i rammeafgørelse 2002/584]?
- 5) Er anklagemyndigheden i Zwickau en judiciel myndighed som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i rammeafgørelsen [2002/584]?«

Retsforhandlingerne for Domstolen

Sag C-508/18

- 32 Den forelæggende ret i sag C-508/18 har anmodet Domstolen om at undergive sagen en fremskyndet procedure i henhold til artikel 105, stk. 1, i Domstolens procesreglement.
- 33 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 20. september 2018, Minister for Justice and Equality (C-508/18 og C-509/18, ikke trykt, EU:C:2018:766), blev denne anmodning ikke taget til følge.

34 Domstolens præsident har besluttet, at sag C-508/18 skal pådømmes forud for andre sager.

Sag C-82/19 PPU

35 Den forelæggende ret i sag C-82/19 PPU har anmodet om anvendelse af den præjudicielle hasteprocedure, der er fastsat i procesreglementets artikel 107.

36 Den forelæggende ret har til støtte for denne anmodning bl.a. påberåbt sig den omstændighed, at PI på nuværende tidspunkt er frihedsberøvet, mens han venter på sin faktiske overgivelse til de tyske myndigheder.

37 Det bemærkes for det første, at anmodningen om præjudiciel afgørelse i denne sag vedrører fortolkningen af rammeafgørelse 2002/584, som henhører under de områder, der er omhandlet i afsnit V i EUF-traktatens tredje del vedrørende et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Den kan følgelig undergives den præjudicielle hasteprocedure.

38 For det andet skal der i henhold til Domstolens praksis tages hensyn til den omstændighed, at den af hovedsagen berørte person på nuværende tidspunkt er frihedsberøvet, og at hans fortsatte frihedsberøvelse afhænger af løsningen af tvisten i hovedsagen (jf. i denne retning dom af 10.11.2016, Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis). Den frihedsberøvelsesforanstaltning, som PI er genstand for, er således ifølge den forelæggende rets forklaringer blevet anordnet i forbindelse med fuldbyrdelsen af den europæiske arrestordre, der er blevet udstedt mod den pågældende.

39 På denne baggrund har Domstolens Fjerde Afdeling den 14. februar 2019, efter forslag fra den refererende dommer og efter at have hørt generaladvokaten, besluttet at efterkomme den forelæggende rets anmodning om, at den præjudicielle forelæggelse i sag C-82/19 PPU undergives den præjudicielle hasteprocedure.

40 Det er desuden blevet besluttet at henvise denne sag til Domstolen med henblik på, at den behandles af Store Afdeling.

41 På grund af sammenhængen mellem sag C-508/18 og C-82/19 PPU skal de forenes med henblik på dommen.

Om de præjudicielle spørgsmål

42 De forelæggende retter ønsker med deres respektive spørgsmål, der skal behandles samlet, nærmere bestemt oplyst, om begrebet »den udstedende judicielle myndighed« som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/584 skal fortolkes således, at det omfatter en medlemsstats anklagemyndigheder, der har kompetence til at retsforfølge strafferetlige overtrædelser og står i et underordningsforhold til et organ under den udøvende magt, såsom justitsministeriet, og som direkte eller indirekte kan underlægges individuel styring eller instruktion fra sidstnævnte i forbindelse med vedtagelsen af en afgørelse om udstedelse af en europæisk arrestordre.

43 Indledningsvis bemærkes, at både princippet om gensidig tillid mellem medlemsstaterne og princippet om gensidig anerkendelse, der selv hviler på den gensidige tillid mellem medlemsstaterne, er af grundlæggende betydning i EU-retten, idet de muliggør oprettelsen og bevarelsen af et område uden indre grænser. Mere specifikt pålægger princippet om gensidig tillid, bl.a. for så vidt angår et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hver af medlemsstaterne at lægge til grund, medmindre der er tale om helt særlige omstændigheder, at samtlige andre medlemsstater overholder EU-retten og navnlig

de i EU-retten anerkendte grundlæggende rettigheder (dom af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

- 44 Hvad specifikt angår rammeafgørelse 2002/584 fremgår det af sjette betragtning til denne, at den europæiske arrestordre, som er indført herved, er den første udmøntning på det strafferetlige område af princippet om gensidig anerkendelse.
- 45 Dette princip er udmøntet i rammeafgørelsens artikel 1, stk. 2, der fastsætter reglen om, at medlemsstaterne har pligt til at fuldbyrde en europæisk arrestordre på grundlag af dette princip og i overensstemmelse med bestemmelserne i rammeafgørelsen. De fuldbyrdende judicielle myndigheder kan derfor principielt kun afslå at fuldbyrde en sådan arrestordre med henvisning til de udtømmende opregnede afslagsgrunde, der er fastsat i denne rammeafgørelsens artikel 3, 4 og 4a. Den europæiske arrestordres fuldbyrdelse kan desuden kun underlægges de betingelser, der er udtømmende fastsat i rammeafgørelsens artikel 5. Mens fuldbyrdelse af den europæiske arrestordre udgør hovedreglen, er afslaget på fuldbyrdelse følgelig udformet som en undtagelse, der skal undergives en streng fortolkning (jf. i denne retning dom af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).
- 46 Imidlertid forudsætter princippet om gensidig anerkendelse, at det kun er europæiske arrestordrer som omhandlet i artikel 1, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/584, der skal fuldbyrdes i overensstemmelse med rammeafgørelsens bestemmelser. Det fremgår af denne artikel, at en sådan arrestordre er en retsafgørelse, hvilket kræver at den udstedes af en »judiciel myndighed« som omhandlet i rammeafgørelsens artikel 6, stk. 1 (jf. i denne retning dom af 10.11.2016, Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, præmis 28, og af 10.11.2016, Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, præmis 29).
- 47 Ifølge ordlyden af denne rammeafgørelsens artikel 6, stk. 1, er den udstedende judicielle myndighed den judicielle myndighed i den udstedende medlemsstat, der i henhold til denne medlemsstats lovgivning er kompetent til at udstede en europæisk arrestordre.
- 48 Selv om medlemsstaterne, i overensstemmelse med princippet om procesautonomi, i deres nationale ret kan udpege den »judicielle myndighed«, der har kompetence til at udstede en europæisk arrestordre, kan betydningen og rækkevidden af dette begreb ikke overlades til hver medlemsstats skøn (jf. i denne retning dom af 10.11.2016, Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, præmis 30 og 31, og af 10.11.2016, Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, præmis 31 og 32).
- 49 Dette begreb kræver en selvstændig og ensartet fortolkning i hele Unionen, der i overensstemmelse med Domstolens faste praksis skal anlægges under hensyntagen til ordlyden af artikel 6, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/584, til den sammenhæng, hvori bestemmelsen indgår, og til det med rammeafgørelsen forfulgte mål (jf. i denne retning dom af 10.11.2016, Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, præmis 32, og af 10.11.2016, Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, præmis 33).
- 50 I første række bemærkes i så henseende, at Domstolen allerede har fastslået, at det i denne bestemmelse indeholdte begreb »judiciel myndighed« ikke begrænser sig til alene at henvise til domstolene i en medlemsstat, men skal forstås således, at det mere bredt henviser til de myndigheder, som deltager i forvaltningen af denne medlemsstats strafferetspleje, til forskel fra bl.a. ministerier eller polititjenester, der henhører under den udøvende magt (jf. i denne retning dom af 10.11.2016, Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, præmis 33 og 35, og af 10.11.2016, Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, præmis 34 og 36).
- 51 Heraf følger, at begrebet »judiciel myndighed« som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/584 kan omfatte myndigheder i en medlemsstat, der uden nødvendigvis at være dommere eller domstole deltager i forvaltningen af denne medlemsstats strafferetspleje.

- 52 Denne fortolkning understøttes for det første af den sammenhæng, hvori artikel 6, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/584 indgår. I denne forbindelse bemærkes, at sidstnævnte er et instrument til retligt samarbejde i straffesager, og det omhandler gensidig anerkendelse, ikke blot af endelige afgørelser, der afsiges af straffedomstolene, men også mere bredt af afgørelser, der træffes af medlemsstaternes judicielle myndigheder i forbindelse med den strafferetlige procedure, herunder den fase i denne procedure, som vedrører strafforfølgningen.
- 53 Det retlige samarbejde i straffesager, således som det var fastsat i artikel 31 EU, der udgør retsgrundlaget for rammeafgørelse 2002/584, tilsigtede navnlig et samarbejde mellem medlemsstaternes judicielle myndigheder såvel med hensyn til proceduren som hvad angår afgørelsernes fuldbyrdelse.
- 54 Begrebet »procedure«, der må forstås bredt, kan dække straffesagen i sin helhed, dvs. den fase, der ligger forud for strafferetssagen, selve strafferetssagen og fasen med henblik på fuldbyrdelse af den endelige afgørelse fra en straffedomstol, der afsiges mod en person, der er blevet kendt skyldig i en straffelovsovertrædelse.
- 55 Denne fortolkning underbygges af ordlyden af artikel 82, stk. 1, litra d), TEUF, der har erstattet artikel 31 EU, og som nu præciserer, at det retlige samarbejde i straffesager vedrører samarbejdet mellem judicielle eller tilsvarende myndigheder i medlemsstaterne i forbindelse med strafforfølgning og fuldbyrdelse af afgørelser.
- 56 For det andet bekræftes den ovenfor anførte fortolkning tillige af det formål, som tilstræbes med rammeafgørelse 2002/584, idet sidstnævnte, således som det fremgår af femte betragtning hertil, tilsigter at indføre en ordning med fri bevægelighed for afgørelser på det strafferetlige område, både afgørelser før domsafsigelsen og endelige afgørelser, i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.
- 57 Rammeafgørelse 2002/584 har således til formål med indførelsen af en ny forenklet og mere effektiv ordning for overgivelse af personer, der er dømt eller mistænkt for overtrædelse af straffeloven, at fremme og fremskynde det retlige samarbejde med henblik på at bidrage til at gennemføre Unionens erklærede mål om at blive et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed på grundlag af den høje grad af tillid, der skal være mellem medlemsstaterne i overensstemmelse med princippet om gensidig anerkendelse (dom af 22.12.2017, Ardic, C-571/17 PPU, EU:C:2017:1026, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis).
- 58 Således kan udstedelse af en europæisk arrestordre, således som det er fastsat i denne rammeafgørelses artikel 1, stk. 1, have to forskellige formål. Arrestordren kan udstedes dels med henblik på strafforfølgning i den udstedende medlemsstat, dels med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf eller en anden frihedsberøvende foranstaltning i den samme stat (jf. i denne retning dom af 21.10.2010, B., C-306/09, EU:C:2010:626, præmis 49).
- 59 For så vidt som den europæiske arrestordre fremmer fri bevægelighed for retsafgørelser vedrørende strafforfølgning, der træffes forud for domsafsigelsen, må det herefter antages, at de myndigheder, som i henhold til national ret har kompetence til at træffe sådanne afgørelser, kan være omfattet af nævnte rammeafgørelses anvendelsesområde.
- 60 Det følger af de betragtninger, som er anført i denne doms præmis 50-59, at en myndighed såsom en anklagemyndighed, der har kompetence til inden for rammerne af den strafferetlige procedure at indlede retsforfølgning af en person, der er mistænkt for at have begået en straffelovsovertrædelse, med henblik på at denne stilles for en domstol, skal anses for at deltage i forvaltningen af den pågældende medlemsstats retspleje.

- 61 I det foreliggende tilfælde fremgår det af sagsakterne for Domstolen, at anklagemyndighederne spiller en væsentlig rolle ved gennemførelsen af den strafferetlige procedure i Tyskland.
- 62 I denne forbindelse har den tyske regering oplyst i sit indlæg for Domstolen, at det i overensstemmelse med de tyske straffeprocessretlige bestemmelser henhører under anklagemyndighederne at rejse tiltale, hvorfor disse myndigheder er de eneste, der har kompetence til at indlede strafforfølgning. Desuden er disse anklagemyndigheder i henhold til legalitetsprincippet underlagt en forpligtelse til at iværksætte en undersøgelse af enhver person, der er mistænkt for en straffelovsovertrædelse. Det følger således af disse oplysninger, at de nævnte anklagemyndigheder inden for rammerne af den strafferetlige procedure generelt skal tilvejebringe de nødvendige forudsætninger for, at denne medlemsstats straffedomstole kan udøve deres dømmende magt.
- 63 På denne baggrund kan sådanne anklagemyndigheder anses for at deltage i forvaltningen af strafferetsplejen i den pågældende medlemsstat.
- 64 I anden række bemærkes, at de forelæggende retter, idet de har henvist til kravet om uafhængige retsinstanser, er i tvivl om, hvorvidt de i hovedsagerne omhandlede anklagemyndigheder opfylder denne betingelse, for så vidt som de tilhører en hierarkisk struktur, der er afhængig af den pågældende delstatsjustitsminister, og hvor denne minister har en kontrol-, ledelses- og endog instruktionsbeføjelse over for de enheder, der ligesom anklagemyndighederne hører under ministeren.
- 65 I så henseende bemærkes, at formålet med rammeafgørelse 2002/584 er at indføre en forenklet ordning for direkte overgivelse mellem judicielle myndigheder, der på sigt skal erstatte de traditionelle samarbejdsrelationer mellem suveræne medlemsstater, hvilke indebærer den politiske magts deltagelse og stillingtagen, med henblik på at sikre fri bevægelighed for retsafgørelser på det strafferetlige område i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed (jf. i denne retning dom af 10.11.2016, Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, præmis 41).
- 66 Når den europæiske arrestordre inden for disse rammer udstedes med det formål, at en anden medlemsstat anholder og overgiver en eftersøgt person med henblik på strafforfølgning, har denne person allerede i første fase af proceduren kunnet drage fordel af de processuelle garantier og de grundlæggende rettigheder, hvis beskyttelse skal sikres af den judicielle myndighed i den udstedende medlemsstat, i henhold til gældende national ret bl.a. med henblik på udstedelse af en national arrestordre (dom af 1.6.2016, Bob-Dogi, C-241/15, EU:C:2016:385, præmis 55).
- 67 Ordningen med den europæiske arrestordre indeholder således en beskyttelse på to niveauer af de processuelle rettigheder og de grundlæggende rettigheder, som den eftersøgte person har krav på, da den retslige beskyttelse, der er fastlagt på det første niveau med vedtagelsen af en national afgørelse, såsom den nationale arrestordre, suppleres af beskyttelsen, der skal sikres på det andet niveau med udstedelsen af den europæiske arrestordre, der i givet fald kan ske kort tid efter vedtagelsen af den nævnte nationale retsafgørelse (dom af 1.6.2016, Bob-Dogi, C-241/15, EU:C:2016:385, præmis 56).
- 68 Idet der er tale om en foranstaltning, der ligesom udstedelsen af en europæisk arrestordre kan gøre indgreb i den berørte persons frihedsret, der er fastslået i artikel 6 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, forudsætter denne beskyttelse, at en afgørelse, der opfylder de krav, som en effektiv domstolsbeskyttelse indebærer, skal træffes i hvert fald på et af de to beskyttelsesniveauer.
- 69 Heraf følger, at når den udstedende medlemsstats ret tillægger en myndighed, der deltager i forvaltningen af denne medlemsstats retspleje, men ikke er en domstol, kompetence til at udstede en europæisk arrestordre, skal den nationale retsafgørelse, såsom en national arrestordre, hvorpå den europæiske arrestordre er støttet, selv opfylde disse krav.

- 70 Opfyldelsen af disse krav gør det således muligt at garantere over for den fuldbyrdende judicielle myndighed, at afgørelsen om at udstede en europæisk arrestordre med henblik på strafforfølgning har grundlag i en national procedure, der er underlagt domstolskontrol, og at den person, der er gjort til genstand for denne nationale arrestordre har nydt alle de for denne type afgørelser passende garantier, navnlig de garantier, som følger af de i artikel 1, stk. 3, i rammeafgørelsen 2002/584 omhandlede grundlæggende rettigheder og grundlæggende retsprincipper.
- 71 Den beskyttelse på andet niveau af den berørte persons rettigheder, der er nævnt i denne doms præmis 67, indebærer, at den judicielle myndighed, som i medfør af national ret har kompetence til at udstede en europæisk arrestordre, navnlig kontrollerer, at betingelserne for udstedelsen af den europæiske arrestordre er overholdt, og undersøger i lyset af de særlige forhold i den enkelte sag, hvorvidt udstedelsen heraf er forholdsmæssig (jf. i denne retning dom af 10.11.2016, Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, præmis 47).
- 72 Det er reelt den »udstedende judicielle myndighed« som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/584, dvs. den enhed, der i sidste ende træffer afgørelsen om at udstede en europæisk arrestordre, som det påhviler at sikre denne beskyttelse på andet niveau, og dette gælder, selv om den europæiske arrestordre er baseret på en national afgørelse truffet af en dommer eller en domstol.
- 73 Den »udstedende judicielle myndighed« som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/584 skal således være i stand til at varetage denne funktion på objektiv vis, idet den tager hensyn til al dokumentation, såvel inkriminerende som diskulperende, og uden at denne risikerer, at dens beslutningsbeføjelse rammes af ekstern styring og instruktion, bl.a. fra den udøvende magt, og således at der ikke hersker nogen tvivl om, at afgørelsen om at udstede den europæiske arrestordre i sidste ende træffes af denne myndighed og ikke af den udøvende magt (jf. i denne retning dom af 10.11.2016, Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, præmis 42).
- 74 Følgelig skal den udstedende judicielle myndighed kunne forsikre den fuldbyrdende judicielle myndighed om, at den, henset til de garantier, som gives i den udstedende medlemsstats retsorden, handler uafhængigt ved varetagelsen af de funktioner, der er forbundet med udstedelsen af en europæisk arrestordre. Denne uafhængighed kræver, at der findes vedtægtsmæssige og organisatoriske regler, der kan sikre, at den udstedende judicielle myndighed i forbindelse med vedtagelsen af en afgørelse om at udstede en europæisk arrestordre ikke udsættes for nogen form for risiko for at blive underlagt navnlig en individuel instruktion fra den udøvende magt.
- 75 Når den udstedende medlemsstats ret tillægger en myndighed, der deltager i forvaltningen af denne medlemsstats retspleje, men ikke selv er en domstol, kompetencen til at udstede en europæisk arrestordre, skal afgørelsen om at udstede en sådan arrestordre og navnlig spørgsmålet om, hvorvidt denne afgørelse er forholdsmæssig, desuden kunne prøves under en retssag i den pågældende medlemsstat, der fuldt ud overholder de krav, der er forbundet med en effektiv domstolsbeskyttelse.
- 76 I det foreliggende tilfælde fremgår det ganske vist af de oplysninger, der er angivet i forelæggelsesafgørelserne og bekræftet af den tyske regering i retsmødet for Domstolen, at de tyske anklagemyndigheder har pligt til at udvise objektivitet og skal undersøge ikke blot belastende, men også diskulperende forhold. Ikke desto mindre forholder det sig ifølge disse oplysninger også således, at justitsministeriet i henhold til §§ 146 og 147 i GVG har en »ekstern« instruktionsbeføjelse over for disse anklagemyndigheder.
- 77 Som regeringen har bekræftet i retsmødet for Domstolen, giver denne instruktionsbeføjelse justitsministeren mulighed for at øve direkte indflydelse på en anklagemyndigheds afgørelse om at udstede eller i givet fald ikke udstede en europæisk arrestordre. Nævnte regering har præciseret, at denne instruktionsbeføjelse navnlig kan udøves på det trin, hvor det undersøges, om udstedelsen af en sådan europæisk arrestordre er forholdsmæssig.

- 78 Ganske vist skal det bemærkes, at tysk ret, således som den tyske regering har gjort gældende, fastsætter garantier, som gør det muligt at opstille rammer for den instruktionsbeføjelse, som justitsministeren har over for den offentlige anklager, hvorfor de situationer, hvori denne beføjelse kan udøves, vil være yderst sjældne.
- 79 Således har denne regering for det første anført, at legalitetsprincippet, der finder anvendelse, når anklagemyndigheden udøver sin funktion, gør det muligt at sikre at eventuelle individuelle instrukser, som denne måtte modtage fra justitsministeren, under alle omstændigheder ikke vil kunne overskride lovbestemte og retlige grænser. Medlemmerne af anklagemyndighederne i delstaten Schleswig-Holstein og i delstaten Sachsen er desuden tjenestemænd, som ikke kan afsættes fra deres embede alene på grund af manglende overholdelse af en instruks. Nævnte regering har for det andet anført, at instrukser fra ministeren til anklagemyndighederne i delstaten Schleswig-Holstein skal formuleres skriftligt og indgives til præsidenten for delstatens parlament. I delstaten Sachsen fastsættes det i den koalitionsaftale, som delstatens regering har indgået, at justitsministerens instruktionsbeføjelse ikke længere vil blive udøvet i et vist antal individuelle tilfælde, så længe denne aftale er i kraft.
- 80 Imidlertid må det konstateres, at sådanne garantier, selv hvis de kunne lægges til grund, under alle omstændigheder ikke gør det muligt fuldt ud at udelukke, at en afgørelse om at udstede en europæisk arrestordre, der er truffet af en anklagemyndighed såsom de i hovedsagerne omhandlede, i individuelle tilfælde kan være blevet underlagt instruktion fra den pågældende delstats justitsminister.
- 81 Selv om det i henhold til legalitetsprincippet gælder, at en instruks fra ministeren, der er åbenbart ulovlig, principielt ikke bør følges af den pågældende anklagemyndighed, bemærkes for det første, at denne ministers instruktionsbeføjelse, således som det fremgår af denne doms præmis 76, er anerkendt ved GVG, og at denne lov ikke præciserer betingelserne for beføjelsens udøvelse. Således kan dette princip ikke i sig selv forhindre en delstats justitsminister i at øve indflydelse på den skønsbeføjelse, som denne delstats anklagemyndigheder har, når de træffer afgørelse om at udstede en europæisk arrestordre, hvilket den tyske regering i øvrigt har bekræftet i retsmødet for Domstolen.
- 82 Dernæst bemærkes, at selv om instrukser fra ministeren skal være skriftlige i visse delstater, såsom delstaten Schleswig-Holstein, forholder det sig ikke desto mindre således, at disse instrukser er tilladt i medfør af GVG, således som det er blevet fremhævet i den foregående præmis. Desuden er det fremgået af drøftelserne i retsmødet for Domstolen, at det i betragtning af nævnte lovs generelle formuleringer under alle omstændigheder ikke kan udelukkes, at disse instrukser kan gives mundtligt.
- 83 Endelig bemærkes hvad angår delstaten Sachsen, at selv om den udøvende magt på nuværende tidspunkt har besluttet ikke at gøre brug af instruktionsbeføjelsen i visse individuelle tilfælde, må det konstateres, at denne garanti ikke synes at omfatte alle tilfælde. Under alle omstændigheder er nævnte garanti ikke indskrevet i loven, og det kan derfor ikke udelukkes, at denne situation i fremtiden kan ændres af en politisk beslutning.
- 84 Som det er blevet anført i denne doms præmis 73, bevirker risikoen for, at den udøvende magt kan øve en sådan indflydelse på anklagemyndigheden i et konkret tilfælde, at det ikke kan sikres, at denne anklagemyndighed opfylder de garantier, der er nævnt i denne doms præmis 74, i forbindelse med varetagelsen af sine funktioner med henblik på udstedelsen af europæiske arrestordre.
- 85 Denne betragtning ændres ikke af den omstændighed, at den afgørelse om at udstede en europæisk arrestordre, der træffes af anklagemyndigheder som de i hovedsagerne omhandlede, således som den tyske regering har gjort gældende i retsmødet for Domstolen, kan prøves under en retssag, som den berørte person anlægger ved de tyske kompetente domstole.

- 86 I betragtning af de oplysninger, som denne regering har givet, fremgår det således ikke, at adgangen til dette retsmiddel i sig selv kan beskytte anklagemyndighederne mod risikoen for, at deres afgørelser undergives en individuel instruks fra justitsministeren i forbindelse med udstedelsen af en europæisk arrestordre.
- 87 Selv om et sådant retsmiddel kan sikre, at der er mulighed for at undergive anklagemyndighedens varetagelse af sin funktion en efterfølgende domstolskontrol, er en eventuel instruks fra justitsministeren til anklagemyndigheden nemlig under alle omstændigheder stadig tilladt i medfør af tysk lov.
- 88 Det følger af det ovenstående, at for så vidt som de i hovedsagerne omhandlede anklagemyndigheder risikerer at blive påvirket af den udøvende magt, når de træffer afgørelse om at udstede en europæisk arrestordre, synes disse anklagemyndigheder ikke at opfylde et af kravene for at kunne kvalificeres som »udstedende judiciel myndighed« som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/584, nemlig kravet om, at myndigheden frembyder en garanti for, at den kan handle uafhængigt i forbindelse med udstedelsen af en sådan arrestordre.
- 89 I det foreliggende tilfælde er det af de i denne doms præmis 73 anførte grunde i så henseende uden relevans, at anklagemyndighederne i Lübeck og i Zwickau i forbindelse med udstedelsen af de i hovedsagerne omhandlede europæiske arrestordrer ikke modtog nogen individuel instruks fra de pågældende delstaters justitsministre.
- 90 På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at begrebet »den udstedende judicielle myndighed« som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/584 skal fortolkes således, at det ikke omfatter en medlemsstats anklagemyndigheder, der risikerer direkte eller indirekte at blive underlagt individuel styring eller instruktion fra den udøvende magt, såsom en justitsminister, i forbindelse med vedtagelsen af en afgørelse om udstedelse af en europæisk arrestordre.

Sagsomkostninger

- 91 Da sagen i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for de forelæggende retter, tilkommer det disse at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

- 1) **Sagerne C-508/18 og C-82/19 PPU forenes med henblik på dommen.**
- 2) **Begrebet »den udstedende judicielle myndighed« som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne, som ændret ved rammeafgørelse 2009/299/RIA af 26. februar 2009, skal fortolkes således, at det ikke omfatter en medlemsstats anklagemyndigheder, der risikerer direkte eller indirekte at blive underlagt individuel styring eller instruktion fra den udøvende magt, såsom en justitsminister, i forbindelse med vedtagelsen af en afgørelse om udstedelse af en europæisk arrestordre.**

Underskrifter