

Rechtssache C-564/19

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

24. Juli 2019

Vorlegendes Gericht:

Pesti Központi Kerületi Bíróság (Zentrales Stadtbezirksgericht Pest,
Ungarn)

Datum der Vorlageentscheidung:

11. Juli 2019

Angeklagter:

IS

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Beim Pesti Központi Kerületi Bíróság (Zentrales Stadtbezirksgericht Pest) anhängiges Strafverfahren gegen den schwedischen Staatsangehörigen IS wegen Verstoßes gegen die Vorschriften über den Umgang mit Schusswaffen und Munition.

Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage

Das vorliegende Gericht erbittet Hinweise zur Auslegung des Rechts auf ein faires Verfahren, im Zusammenhang mit erstens der Angemessenheit von Dolmetschleistungen (I), zweitens der Erklärung der Präsidentin des Országos Bírósági Hivatal (Landesgerichtsamt), dass Bewerbungen auf ausgeschriebene Richterstellen und gerichtliche Leitungsfunktionen erfolglos geblieben seien, (II), und drittens der Besoldung der Richter in Ungarn (III).

Rechtsgrundlage des Vorabentscheidungsersuchens: Art. 267 AEUV

Vorlagefragen

- 1/A.** Sind Art 6 Abs. 1 EUV und Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie 2010/64/EU dahin auszulegen, dass der Mitgliedstaat, um Beschuldigten, die die Verfahrenssprache nicht beherrschen, das Recht auf ein faires Verfahren zu gewährleisten, ein Register mit unabhängigen Übersetzern und Dolmetschern, die angemessen qualifiziert sind, einrichten muss oder – in Ermangelung dessen – auf andere Art sicherstellen muss, dass im gerichtlichen Verfahren die angemessene Qualität der Dolmetschleistungen überprüft werden kann?
- 1/B.** Falls die vorstehende Frage zu bejahen ist und sich in der betreffenden Rechtssache mangels angemessener Qualität der Dolmetschleistung nicht feststellen lässt, dass der Beschuldigte über den Gegenstand des gegen ihn bestehenden Verdachts bzw. der gegen ihn erhobenen Beschuldigung unterrichtet worden ist, sind dann Art. 6 Abs. 1 EUV und Art. 4 Abs. 5 und Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2012/13/EU dahin auszulegen, dass in diesem Fall das Verfahren in Abwesenheit des Beschuldigten nicht fortgeführt werden kann?
- 2/A.** Ist der Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit im Sinne von Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV, Art. 47 der Charta der Grundrechte sowie der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union dahin auszulegen, dass es eine Verletzung dieses Grundsatzes darstellt, wenn die Präsidentin des Landesgerichtsamts, die zentrale Managementaufgaben bei den Gerichten wahrnimmt, von der Országgyűlés (Nationalversammlung) ernannt wird und die ausschließlich der Nationalversammlung gegenüber verantwortlich ist und von dieser abberufen werden kann, die Stelle des Präsidenten eines Gerichts – der unter anderem befugt ist, die Geschäftsverteilung festzulegen, Disziplinarverfahren gegen Richter einzuleiten und diese zu beurteilen – unter Umgehung eines Bewerbungsverfahrens und unter beständiger Außerachtlassung der Auffassung der hierzu ermächtigten richterlichen Selbstverwaltungskörperschaften im Wege einer befristeten Beauftragung besetzt?
- 2/B.** Falls die vorstehende Frage zu bejahen ist und der mit der betreffenden Rechtssache befasste Richter Grund zu der Befürchtung haben kann, dass er wegen seiner richterlichen Tätigkeit und seiner Verwaltungstätigkeit rechtswidrig benachteiligt wird, ist dann der erwähnte Grundsatz dahin auszulegen, dass in dieser Rechtssache kein faires Verfahren gewährleistet ist?
- 3/A.** Ist der Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit im Sinne von Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV, Art. 47 der Charta der Grundrechte und der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union dahin auszulegen, dass es mit diesem Grundsatz unvereinbar ist, dass die ungarischen Richter

seit dem 1. September 2018 – abweichend von der früheren jahrzehntelangen Praxis – nach dem Gesetz eine geringere Vergütung erhalten als Staatsanwälte der entsprechenden Ebene mit gleicher Einstufung und gleicher Dienstzeit und ihre Besoldung unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Lage des Landes auch allgemein nicht der Bedeutung der von ihnen wahrgenommenen Aufgaben entspricht, insbesondere in Anbetracht der von Personen in leitenden Managementfunktionen geübten Praxis ermessensabhängiger Gratifikationen?

- 3/B.** Falls die vorstehende Frage zu bejahen ist, ist dann der erwähnte Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit dahin auszulegen, dass unter solchen Umständen das Recht auf ein faires Verfahren nicht gewährleistet werden kann?

I. Überprüfung der Qualität von Dolmetschleistungen im Licht des Rechts auf ein faires Verfahren

Angeführte unionsrechtliche Vorschriften

- Vertrag über die Europäische Union (in Folgenden: EUV): Art. 6
- Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta der Grundrechte): Art. 47
- Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden: AEUV): Art. 82 Abs. 1 und Abs. 2 Buchst. b
- Richtlinie 2010/64/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen in Strafverfahren (ABl. L 280 S. 1): Art. 5 Abs. 1 und 2, Art. 9 Abs. 1
- Richtlinie 2012/13/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 22. Mai 2012 über das Recht auf Belehrung und Unterrichtung in Strafverfahren (ABl. L 142, S. 1): Art. 4 Abs. 5 und Art. 6 Abs. 1.

Angeführte nationale Vorschriften

- A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (Gesetz Nr. XC von 2017 über das Strafverfahren): § 78 Abs. 1, § 201 Abs. 1, § 866 Abs. 2 und § 755 Abs. 1 Buchst. a Doppelbuchst. aa
- A szakfordításról és tolmácsolásról szóló 24/1986. (VI.26.) minisztertanácsi rendelet (Verordnung Nr. 24/1986 des Ministerrats vom 26. Juni 1986 über Fachübersetzungen und Dolmetschleistungen: § 2 und § 6 Abs. 1

- A szakfordító és tolmácképesítés megszerzésének feltételeiről szóló 7/1986. (VI.26.) MM rendelet (Verordnung Nr. 7/1986 des Kultusministers vom 26. Juni 1986 über die Voraussetzungen der Zulassung von Fachübersetzern und -dolmetschern): Art. 1 Abs. 1 und 2

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

- 1 IS wurde am 25. August 2015 in Ungarn festgenommen und am selben Tag als Beschuldigter vernommen. Vor der Vernehmung wurden ein Verteidiger sowie – da IS die ungarische Sprache nicht beherrscht – ein Dolmetscher bestellt. Bei der Vernehmung, bei der der Verteidiger nicht zugegen sein konnte, wurde IS der Tatverdacht eröffnet, worauf IS die Aussage verweigerte, da er sich nicht mit seinem Verteidiger habe beraten können. IS und sein Verteidiger können sich ebenfalls nur über einen Dolmetscher verständigen. Die zuständige Ermittlungsbehörde hatte zwar während der Vernehmung einen Dolmetscher für Schwedisch hinzugezogen hatte, es liegen aber keine Informationen darüber vor, wie dieser ausgewählt worden war, und ebenso wenig dazu, ob in angemessener Weise überprüft worden war, über welche Befähigungen der Dolmetscher verfügte und ob dieser und der Beschuldigte sich miteinander verständigen konnten.
- 2 IS wurde nach der Vernehmung freigelassen und hält sich derzeit im Ausland auf. Da die Staatsanwaltschaft die Verhängung einer Geldstrafe beantragt, war es nicht möglich, einen nationalen oder einen europäischen Haftbefehl zu erlassen, so dass das Gericht, falls IS trotz ordnungsgemäßer Ladung nicht erscheint, das Strafverfahren in dessen Abwesenheit durchführen muss.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 3 Der Verteidiger von IS hält ein Vorabentscheidungsverfahren zur Auslegung der Vorschriften der Richtlinie 2010/64/EU über die Angemessenheit von Dolmetschleistungen im Hinblick auf die Durchsetzung des Rechts auf Belehrung und Unterrichtung für erforderlich.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 4 Eine angemessene Umsetzung der Richtlinie 2010/64/EU ist seit 2013 nicht erfolgt. Es gibt in Ungarn kein Register für Dolmetscher und Übersetzer, zudem gibt es auch keine klare Regelung oder nationale Praxis zu der Frage, wer und unter welchen Voraussetzungen im Einzelfall als Dolmetscher oder Übersetzer bestellt werden kann. Ausschließlich im Zusammenhang mit beglaubigten Übersetzungen besteht eine konkrete Regelung.
- 5 In Ungarn ist die Überprüfung der Qualität von Dolmetschleistungen nicht systematisch gewährleistet. Weder der Verteidiger noch der Richter können sich

von der Qualität der Dolmetschleistung überzeugen. Verfügt der Dolmetscher aber nicht über angemessene Fachkenntnisse, können die Rechte der Beschuldigten auf Belehrung und Unterrichtung sowie auf Verteidigung verletzt werden.

- 6 Dem vorliegenden Gericht stellt sich die Frage, ob die nationale Regelung und die nationale Praxis mit den Unionsrichtlinien über die Rechte von Beschuldigten vereinbar sind und ob sich aus der Auslegung des Unionsrechts ergibt, dass das Gericht im einem solchen Fall das Verfahren gegen den Beschuldigten in dessen Abwesenheit nicht fortführen darf.

II. Auswirkungen der Erklärung, dass Bewerbungen auf ausgeschriebene Richterstellen und gerichtliche Leitungsfunktionen erfolglos geblieben seien, auf die richterliche Unabhängigkeit

Angeführte Bestimmungen des Unionsrechts

- EUV: Art. 2, Art. 6 Abs. 1 und 3 sowie Art. 19 Abs. 1
- Charta der Grundrechte: Art. 47
- Rechtsprechung des Gerichtshof der Europäischen Union, insbesondere die Urteile vom 24. Juni 2019, Kommission/Polen (C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531), Rn. 52 und 72 bis 74, vom 25. Juli 2018, Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586), Rn. 48, 67 und 75, und vom 27. Februar 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117), Rn. 43; Schlussanträge von Generalanwalt Tanchev in den verbundenen Rechtssachen A.K. u. a. (C-585/18, C-624/18 und C-625/18, ECLI:EU:C:2019:551), Nrn. 120 bis 122 und 125 bis 128, sowie Urteil vom 27. Mai 2019, OG und PI (C-508/18 und C-82/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:456), Rn. 90.

Angeführte nationale Vorschriften

- Magyarország Alaptörvénye (Grundgesetz Ungarns): Art. 25
- A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Gesetz Nr. CLXI von 2011 über die Organisation und Verwaltung der Gerichte): § 76 und §§ 130 bis 133

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

- 7 Die zentrale Verwaltung der Gerichte fällt in die Zuständigkeit der von der Nationalversammlung für 9 Jahre ernannten Präsidentin des Landesgerichtsamts. Die Aufsicht über die Präsidentin des Landesgerichtsamts sowie in einigen Fragen

die Bestätigung ihrer Entscheidungen obliegt dem von den Richtern gewählten Országos Bírói Tanács (Landesrichterrat).

- 8 Am 2. Mai 2018 verabschiedete der Landesrichterrat im Anschluss an eine Untersuchung einen Bericht, in dem er feststellte, dass die Präsidentin des Landesgerichtsamts ohne eine entsprechende Tatsachengrundlage, in mehreren Fällen sogar ohne jede Begründung Bewerbungen auf ausgeschriebene Richterstellen und Leitungsstellen an Gerichten für ergebnislos erklärt habe und dann die Leitungspositionen im Wege von befristeten Beauftragungen besetzt habe.
- 9 Das Fővárosi Törvényszék (Hauptstädtische Stuhlgericht), in dessen Gerichtsbezirk das mit dem vorliegenden Strafverfahren befasste Stadtbezirksgericht fällt, hat seit dem 5. Januar 2018 keinen förmlich ernannten Präsidenten. Die Präsidentin des Landesgerichtsamts hat das Amt des Präsidenten insgesamt drei Mal öffentlich ausgeschrieben, diese Ausschreibungen aber in allen drei Fällen für ergebnislos erklärt und jeweils für die Dauer von einem Jahr einen an einem anderen Gericht tätigen Richter mit der Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten beauftragt.
- 10 Nachdem der Landesrichterrat insgesamt acht Mal Bedenken hinsichtlich der Legalität dieses Vorgehens geäußert hatte, die aber im Wesentlichen wirkungslos blieben, beantragte er am 8. Mai 2019 bei der Nationalversammlung die Entlassung der Präsidentin des Landesgerichtsamts, da er der Ansicht war, diese habe systematisch gegen den Verfassungsgrundsatz der kontrollierten Ausübung von Macht verstoßen. Die Nationalversammlung wies jedoch den Antrag des Landesrichterrats ohne Aussprache und ohne Prüfung in der Sache zurück.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 11 Der Verteidiger von IS hat beantragt, ein Vorabentscheidungsverfahren zur Frage der Unvereinbarkeit dieser Praxis mit der Charta der Grundrechte einzuleiten.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 12 Die Präsidentin des Landesgerichtsamts verfügt über weitreichende Befugnisse. In diesem Zusammenhang hängt auch die Ernennung und Beförderung der Richter von ihrer Entscheidung ab. Sie hat entscheidenden Einfluss auf die Ausbildung der Richter, auf deren Möglichkeiten, an Studienreisen ins Ausland teilzunehmen, und auf deren tägliche fachliche Arbeit. Bei einer Besetzung der Stelle des Präsidenten eines Törvényszék (Stuhlgericht) oder eines Ítélotábla (Tafelgericht) im Wege der Beauftragung kann die Präsidentin des Landesgerichtsamts großen Einfluss auf die Geschäftsverteilung, auf die disziplinarische Verantwortlichkeit der Richter und auf die Beurteilung ihrer Rechtsprechungstätigkeit ausüben. Richter, die rechtsprechend tätig sind, können außerdem schweren Repressalien ausgesetzt sein, wenn sie sich kritisch über die Tätigkeit der Präsidentin des

Landesgerichtsamts oder von Personen in leitenden Managementfunktionen äußern.

- 13 Der Landesrichterrat verkörpert im Justizsystem die richterliche Selbstverwaltung als Gegenpol zum Landesgerichtsamt. Aber auch wenn der Landesrichterrat bei der Ernennung auf gerichtlichen Leitungsfunktionen das Zustimmungsrecht hat, wenn das Begutachtungsgremium die Bewerbung nicht unterstützt, reichen seine Zuständigkeiten in der Praxis für eine wirksame Aufsicht über die Präsidentin des Landesgerichtsamts nicht aus. Mehrere internationale Einrichtungen haben die Tatsache, dass die Macht der Präsidentin des Landesgerichtsamts keiner wirksamen Aufsicht unterliegt, als systemischen Mangel gewertet.
- 14 Das vorliegende Gericht möchte wissen, ob Richter, die rechtsprechend an einem Gericht tätig sind, dessen Leiter von der Präsidentin des Landesgerichtsamts ohne Bewerbungsverfahren im Wege der Beauftragung, d. h. ohne dass eine Stellenausschreibung stattgefunden hätte bzw. nach einem für ergebnislos erklärten Bewerbungsverfahren, bestimmt worden ist, als unabhängig angesehen werden können. Der mit dem vorliegenden Verfahren befasste Richter des Pesti Központi Kerületi Bíróság (Zentrales Stadtbezirksgericht Pest), das zum Gerichtsbezirk des Fővárosi Törvényszék (Hauptstädtisches Stuhlgericht) gehört, ist Mitglied des Landesrichterrats und seine Bewerbungen auf ein höheres Richteramt wurden 2017 von der Präsidentin des Landesgerichtsamts ohne Begründung abgelehnt. Auf Anregung der Präsidentin des Landesgerichtsamts hat der frühere, im Wege der Beauftragung eingesetzte Präsident des Fővárosi Törvényszék im Juni 2018 gegen ihn ein Disziplinarverfahren eingeleitet, und wegen seiner Mitgliedschaft im Landesrichterrat sind in der ungarischen Presse mehrere diffamierende Artikel über ihn veröffentlicht worden.
- 15 Derzeit werden die Dienstherrenbefugnisse über die Richter des Pesti Központi Kerületi Bíróság durch einen im Wege der Beauftragung eingesetzten Präsidenten ausgeübt, der in der Vergangenheit in gerichtlicher Leitungsfunktionen in offenen Briefen zugunsten der Präsidentin des Landesgerichtsamts Stellung genommen hat. Außerdem ist der für die fachliche Führung der im Gerichtsbezirk des Fővárosi Törvényszék tätigen Strafrichter verantwortliche Leiter des Strafrechtskollegiums von der Präsidentin des Landesgerichtsamts im Anschluss an ein ergebnisloses Bewerbungsverfahren mit der Wahrnehmung der Leitungsaufgaben beauftragt worden.
- 16 In Anbetracht dessen, dass die Präsidentin des Landesgerichtsamts im Fall des Fővárosi Törvényszék einen grundlegenden politischen Einfluss auf die Richter, insbesondere auf bestimmte Mitglieder des Landesrichterrats ausüben kann, ist die Unabhängigkeit der an diesen Gerichten tätigen Richter fraglich.

III. Besoldung der Richter in Ungarn

Angeführte Bestimmungen des Unionsrechts

- EUV: Art. 6 Abs. 1 und 3
- Charta der Grundrechte: Art. 47
- Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union, insbesondere das Urteil vom 27. Februar 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117), Rn. 45

Angeführte nationale Vorschriften

- Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről szóló 2018. évi L. törvény (Gesetz Nr. L von 2018 über den Zentralhaushalt Ungarns für das Jahr 2019): § 64 Abs. 1
- A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (Gesetz Nr. CLXII von 2011 über die Rechtsstellung und Besoldung der Richter): Anhang Nr. 2
- A legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészégi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény (Gesetz Nr. CLXIV von 2011 über die Rechtsstellung des Generalstaatsanwalts, der Staatsanwälte und sonstigen Bediensteten der Staatsanwaltschaft sowie über die staatsanwaltliche Laufbahn)

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

- 17 Durch eine am 1. September 2018 in Kraft getretene Gesetzesänderung wurden die Bezüge sowie die Funktions- und Leitungszuschläge für Staatsanwälte angehoben, während die Funktionszuschläge und sonstigen Vergütungsbestandteile bei Richtern keine Änderung erfuhren. Dadurch wurde mit der Praxis gebrochen, nach der Richter stets dasselbe Entgelt erhielten wie Staatsanwälte der entsprechenden Ebene mit gleicher Einstufung und gleicher Dienstzeit.
- 18 Der Landesrichterrat hat dem Justizminister bereits angezeigt, dass es eine Erhöhung der Besoldung erforderlich ist, damit die Richter nicht durch die Praxis ermessensabhängiger Gratifikationen und zusätzlicher Zuwendungen, die durch Personen in Leitungsfunktionen gewährt werden können, beeinflusst werden können. Der Landesrichterrat hält die Praxis der Präsidentin der Landesgerichtsamts, die versuche, die niedrigen Bezüge durch einmalige Gratifikationen und durch nach ihrem Gutdünken gewährte Zuwendung zu

kompensieren, für nicht angemessen. Bislang ist kein Gesetzentwurf mit neuen Besoldungstabellen vorgelegt worden.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 19 Der Verteidiger von IS hat hinsichtlich der im Vergleich zur Besoldung der Staatsanwälte unangemessen niedrigen Besoldung der Richter ein Vorabentscheidungsverfahren zur Vereinbarkeit dieser Praxis mit der Charta der Grundrechte beantragt.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 20 Das vorliegende Gericht möchte zum einen wissen, ob im Licht der Urteils Associação Sindical dos Juizes Portugueses auch unter Berücksichtigung der Inflation, der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Landes und des Durchschnittseinkommens der Tatsache, dass das Entgelt der Richter während eines langen Zeitraums nicht geändert worden ist, tatsächlich dieselbe Wirkung zukommt wie einer Herabsetzung der Besoldung. Zum anderen stellt sich die Frage, ob der ungarische Staat mit der Erhöhung der Besoldung der Staatsanwälte die ungarische Richterschaft nicht vorsätzlich in eine unwürdige Lage gebracht hat, weil er die Besoldung der Richter ohne einen angemessenen Grund nicht zusammen mit der der Staatsanwälte erhöht hat.
- 21 Außerdem werfen die von der Präsidentin des Landesgerichtsamt und Personen in gerichtlichen Leitungsfunktionen gewährten Ermessenszuwendungen schon für sich genommen die Frage auf, ob dadurch nicht Einfluss auf die Richter genommen und die richterliche Unabhängigkeit verletzt wird. Nach alledem verletzen die auch im europäischen Vergleich unwürdig niedrige Besoldung der Richter und die Gratifikationspraxis der Präsidentin des Landesgerichtsamt generell und systematisch die richterliche Unabhängigkeit.