

**Rechtssache C-563/21 PPU**

**Vorabentscheidungsersuchen**

**Eingangsdatum:**

14. September 2021

**Vorlegendes Gericht:**

Rechtbank Amsterdam (Niederlande)

**Datum der Vorlageentscheidung:**

14. September 2021

**Antragsteller:**

Openbaar Ministerie

**Antragsgegner:**

Y

---

C-563/21 PPU - 1

**RECHTBANK AMSTERDAM**

**INTERNATIONALE RECHTSHULPKAMER**

**(Bezirksgericht Amsterdam, Kammer für internationale Rechtshilfe)**

... [nicht übersetzt]

**Verkündet am: 14. September 2021**

**ZWISCHENENTSCHEIDUNG**

über den Antrag gemäß Art. 23 der Overleveringswet (Übergabegesetz, im Folgenden: OLW), den die Staatsanwaltschaft bei der Rechtbank gestellt hat. Dieser Antrag datiert vom 30. Juni 2021 und betrifft u. a. die Prüfung eines Europäischen Haftbefehls (im Folgenden: EHB).

Dieser EHB wurde am 7. April 2020 vom District Court of Zielona Góra, Polen, ausgestellt und bezieht sich auf die Festnahme und Übergabe von

Y

... [nicht übersetzt]

ohne festen Wohnsitz oder Aufenthaltsort in den Niederlanden,

... [nicht übersetzt] inhaftiert in der Justizvollzugsanstalt Alphen aan den Rijn ... [nicht übersetzt]

im Folgenden: gesuchte Person.

## 1. Verfahren

... [nicht übersetzt] [Nationales Verfahren]

## 2. Vorlage zur Vorabentscheidung

### 2.1 Anwendbares Recht

#### Unionsrecht

I. Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta)

Art. 47 Abs. 1 und 2, Art. 51 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 3 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) lauten:

Artikel 47

#### **Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und auf ein faires Verfahren**

Jede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, hat das Recht, nach Maßgabe der in diesem Artikel vorgesehenen Bedingungen bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen.

Jede Person hat ein Recht darauf, dass ihre Sache von einem unabhängigen, unparteiischen und zuvor durch Gesetz errichteten Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Jede Person kann sich beraten, verteidigen und vertreten lassen.

Artikel 51

#### **Anwendungsbereich**

1. Diese Charta gilt für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union.

Dementsprechend achten sie die Rechte, halten sie sich an die Grundsätze und fördern sie deren Anwendung entsprechend ihren jeweiligen Zuständigkeiten und unter Achtung der Grenzen der Zuständigkeiten, die der Union in den Verträgen übertragen werden.

## Artikel 52

### **Tragweite und Auslegung der Rechte und Grundsätze**

...

(3) Soweit diese Charta Rechte enthält, die den durch die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantierten Rechten entsprechen, haben sie die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie sie ihnen in der genannten Konvention verliehen wird. Diese Bestimmung steht dem nicht entgegen, dass das Recht der Union einen weiter gehenden Schutz gewährt.

- II. Rahmenbeschluss 2002/584/JI des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten (im Folgenden: Rahmenbeschluss 2002/584/JI), ABl. 2002, L 180/1, in der durch den Rahmenbeschluss 2009/299/JI, ABl. 2009 L[81/24]

Art. 1 Abs. 3 und Art. 15 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses 2002/584/JI lauten:

#### Artikel 1

### **Verpflichtung zur Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls**

...

(3) Dieser Rahmenbeschluss berührt nicht die Pflicht, die Grundrechte und die allgemeinen Rechtsgrundsätze, wie sie in Artikel 6 des Vertrags über die Europäische Union niedergelegt sind, zu achten.

#### Artikel 15

### **Entscheidung über die Übergabe**

(1) Die vollstreckende Justizbehörde entscheidet über die Übergabe der betreffenden Person nach Maßgabe dieses Rahmenbeschlusses und innerhalb der darin vorgesehenen Fristen.

### Niederländisches Recht

- III. Übergabegesetz (im Folgenden: OLW)

Mit der OLW (Gesetz vom 29. April 2004, Stb. 2004, 195), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 17. März 2021 (Stb. 2021, 155), wird der Rahmenbeschluss 2002/584/JI umgesetzt. Art. 1 Buchst. g, Art. 11 Abs. 1, Art. 26 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 bis 3 OLW lauten, soweit relevant:

### **Artikel 1**

Für die Zwecke dieses Gesetzes gelten die folgenden Definitionen:

...

g. Rechtbank: die Rechtbank Amsterdam;

...

### **Artikel 11**

1. Ein Europäischer Haftbefehl wird nicht vollstreckt, wenn die Rechtbank der Auffassung ist, dass es ernsthafte und durch Tatsachen bestätigte Gründe für die Annahme gibt, dass die gesuchte Person nach ihrer Übergabe einer echten Gefahr ausgesetzt sein wird, in ihren durch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union garantierten Grundrechten verletzt zu werden.

### **Artikel 26**

1. Die Rechtbank prüft ... die Möglichkeit einer Übergabe. ...

### **Artikel 28**

1. Spätestens 14 Tage nach Schließung der mündlichen Verhandlung entscheidet die Rechtbank über die Übergabe. Diese Entscheidung ist mit Gründen zu versehen.
2. Stellt die Rechtbank fest, dass ... die Übergabe nicht gestattet werden kann ..., lehnt sie die Übergabe mit ihrer Entscheidung ab.
3. In anderen als den in Absatz 2 genannten Fällen gestattet die Rechtbank mit ihrer Entscheidung die Übergabe, sofern sie nicht der Ansicht ist, dass der Europäische Haftbefehl gemäß Artikel 11 Absatz 1 ... nicht vollstreckt werden sollte.

## **2.2 Würdigung**

- 1 Die gesuchte Person ist polnischer Staatsangehöriger. Gegen ihn wurden von polnischen Justizbehörden sechs Europäische Haftbefehle (im Folgenden: EHBs), ausgestellt, und zwar zwei zum Zwecke der Vollstreckung von Freiheitsstrafen und vier zum Zwecke der Strafverfolgung. Die Rechtbank Amsterdam hat über

die Vollstreckung dieser EHBs entscheiden. Die betreffende Person hat ihrer Übergabe an Polen nicht zugestimmt.

- 2 Die Sache, in der die Rechtbank dem Gerichtshof der Europäischen Union (im Folgenden: Gerichtshof) Fragen zur Vorabentscheidung vorlegt, betrifft einen EHB, der am 7. April 2020 zum Zwecke der Strafverfolgung ausgestellt wurde und sich auf den Verdacht bezieht, dass sich die gesuchte Person, kurz gesagt, eines Betrugs schuldig gemacht hat. Die anderen EHBs zum Zwecke der Strafverfolgung beziehen sich auf eine große Anzahl identischer Verdachtsmomente.
- 3 Die Rechtbank sieht keine Gründe, die der Übergabe der gesuchten Person entgegenstehen könnten, mit Ausnahme des Problems, auf die sich die Vorlagefragen beziehen.
- 4 Sie hat festgestellt, dass seit Herbst 2017 systemische oder allgemeine Mängel in Bezug auf die Unabhängigkeit der Justiz im Ausstellungsmitgliedstaat vorliegen, die somit bereits zum Zeitpunkt der Ausstellung dem vorliegenden EHB bestanden und auch heute noch bestehen und sich seit Herbst 2017 zunehmend verschärft haben. Aufgrund dieser Mängel besteht im Ausstellungsmitgliedstaat im Allgemeinen eine echte Gefahr, dass das in Art. 47 Abs. 2 der Charta verbürgte Grundrecht auf ein faires Verfahren in seinem Wesensgehalt angetastet wird, d. h. eine echte Gefahr der Verletzung des Rechts auf ein unabhängiges Gericht.
- 5 Diese systemischen oder allgemeinen Mängel beeinträchtigen (teilweise) auch das in Art. 47 Abs. 2 der Charta verbürgte Grundrecht auf ein zuvor durch Gesetz errichtetes Gericht. Diese Mängel ergeben sich aus einem Gesetz vom 8. Dezember 2017, das am 17. Januar 2018 in Kraft getreten ist, und betreffen die Stellung der Krajowa Rada Sądownictwa (Landesjustizrat, Polen, im Folgenden: KRS) und ihrer Rolle bei der Ernennung von Mitgliedern der polnischen Justiz<sup>1</sup>. Der Sąd Najwyższy (Oberstes Gericht in Zivil- und Strafsachen, Polen, im Folgenden: SN) hat in seiner EntschlieÙung vom 23. Januar 2020 in der Rechtssache BSA I-4110-1/20 festgestellt, dass die KRS nach den 2018 in Kraft getretenen Rechtsvorschriften kein unabhängiges Gremium sei, sondern direkt politischen Behörden unterstehe, und dass dieser Mangel an Unabhängigkeit<sup>2</sup> zu Mängeln im Verfahren zur Ernennung von Richtern führe. In Bezug auf andere Gerichte als den SN heißt es in dieser EntschlieÙung, dass der Spruchkörper eines

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw.

<sup>2</sup> Vgl. Beschluss des Gerichtshofs vom 15. Juli 2021, C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596 (Kommission/Polen [Disziplinarordnung für Richter]), Rn. 108 („Die in den Rn. 104 bis 107 des vorliegenden Urteils angeführten Gesichtspunkte können berechtigte Zweifel an der Unabhängigkeit der KRS und ihrer Rolle in einem Ernennungsverfahren wie dem, das zur Ernennung der Mitglieder der Disziplinarkammer geführt hat, aufkommen lassen.“) und Rn. 110 („Bei einer Gesamtbetrachtung, die auch die wichtige Rolle einschließt, die von der KRS ... gespielt wird, d. h., wie sich aus Rn. 108 des vorliegenden Urteils ergibt, einer Einrichtung, deren Unabhängigkeit von der Politik zweifelhaft ist, sind die genannten Gesichtspunkte ...“).

Gerichts nicht ordnungsgemäß besetzt im Sinne der polnischen Strafprozessordnung ist, wenn ihm eine Person angehört, die auf Vorschlag der KRS gemäß den 2018 in Kraft getretenen Rechtsvorschriften zum Richter ernannt wurde, sofern der Mangel des Ernennungsverfahrens nach Lage des Falles zu einer Verletzung der Garantien der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit im Sinne der polnischen Verfassung, des Art. 47 der Charta und des Art. 6 der EMRK führt. Dies gilt nicht für Urteile, die vor der Entschließung ergangen sind, oder für Urteile, die in Verfahren ergehen werden, die zum Zeitpunkt der Entschließung bereits bei einem Spruchkörper anhängig waren<sup>3</sup>.

Aus einer anderen EHB-Sache hat die Rechtbank von Amts wegen Kenntnis von einer Liste vom 25. Januar 2020, die die Namen von 384 Richtern enthält, die nach den 2018 in Kraft getretenen Rechtsvorschriften auf Vorschlag der KRS ernannt wurden<sup>4</sup>. Es ist wahrscheinlich, dass sich diese Zahl der Ernennungen im Lauf der Zeit erhöht hat.

Somit besteht eine echte Gefahr, dass eine gesuchte Person, die an Polen zur Strafverfolgung übergeben wird, im Verfahren über seine Strafsache mit einem oder mehreren Richtern konfrontiert wird, die nach den 2018 in Kraft getretenen Rechtsvorschriften auf Vorschlag der KRS ernannt wurden.

- 6 Eine gesuchte Person, um deren Übergabe an Polen zum Zwecke der Strafverfolgung ersucht wird, kann jedoch im Übergabeverfahren nicht angeben, welche Richter nach ihrer Übergabe im Ausstellungsmitgliedstaat mit ihrem Fall befasst werden, da in Polen die Rechtssachen nach dem Zufallsprinzip den Richtern eines Gerichts zugewiesen werden. Für eine solche gesuchte Person ist es daher faktisch unmöglich, sich auf Unregelmäßigkeiten bei der Ernennung eines oder mehrerer Richter zu berufen, indem diese individualisiert werden. Darüber hinaus kann eine gesuchte Person nach ihrer Übergabe an Polen die Rechtsgültigkeit der Ernennung eines Richters oder die Rechtmäßigkeit der Ausübung von dessen richterlichen Funktionen nicht wirksam in Frage stellen. Nach den am 14. Februar 2020 in Kraft getretenen Rechtsvorschriften<sup>5</sup> dürfen die polnischen Gerichte eine solche Verteidigung nicht prüfen<sup>6</sup>.
- 7 Die Rechtbank kann aus ihren Erwägungen in den Rn. 5 und 6 nicht ohne Weiteres den Schluss ziehen, dass im Fall der Übergabe an den Ausstellungsmitgliedstaat eine echte (allgemeine oder individuelle) Gefahr der

<sup>3</sup> Auf der Website des SN ist eine englische Übersetzung der Entschließung verfügbar: [http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/AllItems/BSA%20I-4110-1\\_20\\_English.pdf](http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/AllItems/BSA%20I-4110-1_20_English.pdf).

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

<sup>5</sup> Änderungen der Justizgesetze, u. a. des Gesetzes über den Aufbau der ordentlichen Gerichtsbarkeit, des Gesetzes über das Oberste Gericht und des Gesetzes über den Landesjustizrat.

<sup>6</sup> Art. 26 Abs. 3.

Verletzung des Rechts auf ein zuvor durch Gesetz errichtetes Gericht besteht, und zwar schon deshalb nicht, weil nicht klar ist, welchen Maßstab es bei der Beurteilung der Frage, ob die Gefahr einer Verletzung dieses Recht besteht, anzulegen hat. In diesem Zusammenhang ist auch von Bedeutung, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (im Folgenden: EGMR) die Auffassung vertritt, dass das in Art. 6 EMRK verbürgte Recht auf ein zuvor durch Gesetz errichtetes Gericht ein „eigenständiges“ Recht ist, das allerdings in einem sehr engen Verhältnis zu den Garantien der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit steht. Um zu beurteilen, ob Unregelmäßigkeiten bei der Ernennung eines Richters eine Verletzung dieses Rechts darstellen, nimmt der EGMR eine dreistufige rückblickende Prüfung vor<sup>7</sup>. Es ist unklar, ob diese Prüfung auch im grenzüberschreitenden Kontext einer Entscheidung über die Übergabe zum Zwecke der Strafverfolgung – was naturgemäß eine vorausschauende Prüfung voraussetzt – zum Tragen käme.

8 Daher stellen sich folgende Fragen:

- Ist der „Zweistufentest“ aus den Urteilen Minister for Justice and Equality (Mängel des Justizsystems)<sup>8</sup> (auch bekannt unter der Bezeichnung LM) und Openbaar Ministerie (Unabhängigkeit der ausstellenden Justizbehörde)<sup>9</sup> (auch bekannt unter der Bezeichnung L und P), der sich auf die Beurteilung der Frage bezieht, ob im Fall einer Übergabe die Gefahr einer Verletzung des Rechts auf ein unabhängiges Gericht besteht, auf die Beurteilung der Frage anwendbar, ob im Fall einer Übergabe die Gefahr einer Verletzung des Rechts auf ein zuvor durch Gesetz errichtetes Gericht besteht?
- Wenn ja: Wie sind die beiden „Stufen“ dieser Prüfung auch in Anbetracht der Feststellungen anzuwenden, dass die gesuchte Person im Übergabeverfahren faktisch nicht angeben kann, welche Richter in Polen mit ihrem Fall befasst sein werden, und dass sie in Polen jedenfalls keinen wirksamen Rechtsbehelf gegen eine etwaige Verletzung des Rechts auf ein zuvor durch Gesetz errichtetes Gericht haben wird?
- Wenn nein: Welche Prüfung ist in einem Fall vorzunehmen, in dem die gesuchte Person im Übergabeverfahren faktisch nicht angeben kann, welche Richter in Polen mit ihrem Fall befasst sein werden, und sie in Polen jedenfalls keinen wirksamen Rechtsbehelf gegen eine etwaige Verletzung des Rechts auf ein zuvor durch Gesetz errichtetes Gericht haben wird.

<sup>7</sup> Vgl. EGMR (Große Kammer), 1. Dezember 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:1201JUD002637418 (Guðmundur Andri Ástráðsson/Island), §§ 243-252, und EGMR, 22. Juli 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0722JUD004344719 (Reczkowicz/Polen), §§ 221-224.

<sup>8</sup> Gerichtshof, 25. Juli 2018, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586.

<sup>9</sup> Gerichtshof, 17. Dezember 2020, C-354/20 PPU und C-412/20 PPU, ECLI:EU:C:2020:1033.

- 9 Der irische Supreme Court (Oberster Gerichtshof) hat mit Beschluss vom 30. Juli 2021 ein Vorabentscheidungsersuchen gestellt. Dieses Vorabentscheidungsersuchen ist beim Gerichtshof der Europäischen Union als Rechtssache C-480/21 (Minister for Justice and Equality) in das Register eingetragen. Die Rechtbank versteht die Vorlageentscheidung in dieser Rechtssache so, dass auch das irische Gericht im Wesentlichen die in Rn. 8 angeführten Fragen aufwerfen will. Insbesondere die erste Frage des irischen Gerichts versteht die Rechtbank dahin, dass damit geklärt werden soll, ob der in den Urteilen Minister for Justice and Equality (Mängel des Justizsystems) und Openbaar Ministerie (Unabhängigkeit der ausstellenden Justizbehörde) genannte „Zweistufentest“ auch für die Prüfung der Frage gilt, ob die Gefahr einer Verletzung des Rechts auf ein zuvor durch Gesetz errichtetes Gericht besteht.
- 10 Die Rechtbank stimmt mit dem Supreme Court überein, dass die Antwort auf diese Fragen weder von vornherein eindeutig ist („*acte clair*“), noch sich ohne Weiteres aus der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt.
- 11 Wie der Supreme Court hält die Rechtbank eine rasche Beantwortung der Fragen für wünschenswert. Wie in Irland<sup>10</sup> machen die von den polnischen Justizbehörden ausgestellten EHBs einen großen Teil der Gesamtarbeitsbelastung der vollstreckenden Justizbehörde aus<sup>11</sup>. Anders als in den vorgelegten irischen Rechtssachen befindet sich die betreffende Person im vorliegenden Fall in Übergabegewahrsam, bis über die Übergabe entschieden wird. Die Rechtbank wird sich daher den vom Supreme Court gestellten Fragen anschließen und die Durchführung des Eilverfahrens beantragen.
- 12 In Anbetracht der oben in Rn. 8 dargelegten Erwägungen wird die Rechtbank dem Gerichtshof die folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorlegen:
- ... [nicht übersetzt] [siehe unten, Nr. 4]

### **2.3 Antrag auf Behandlung im Eilverfahren**

- 13 Die Rechtbank ersucht den Gerichtshof, das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen dem in Art. 267 Abs. 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden: AEUV) und Art. 107 der Verfahrensordnung vorgesehenen Eilverfahren zu unterwerfen.

<sup>10</sup> Vgl. Nr. 18 Buchst. e der irischen Vorlageentscheidung: „Given that EAWs from Poland represent slightly less than [*sic*] half of the number of EAWs executed annually by the State this would have significant implications for Ireland’s operation of the Framework Decision“.

<sup>11</sup> Nach den jüngsten verfügbaren statistischen Daten für 2019 gingen in diesem Jahr 1077 EHBs in den Niederlanden ein, von denen 379 aus Polen stammten. Quelle: Openbaar Ministerie, Internationaal Rechtshulpcentrum Amsterdam, Jaarrapportage Europees aanhoudingsbevel 2019, S. 9.



- 14 Die Vorlagefrage bezieht sich auf einen von Titel V des Dritten Teils des AEUV erfassten Bereich. Die gesuchte Person befindet sich derzeit auf der Grundlage eines auf die Vollstreckung einer Freiheitsstrafe abzielenden EHB in den Niederlanden in Übergabegewahrsam, bis über die Übergabe entschieden wird (siehe oben, Rn. 1 und 2). Unter dem Gesichtspunkt der Verfahrensökonomie ist eine gemeinsame Bearbeitung und Entscheidung über die sechs EHBs angezeigt. Die Rechtbank kann diese Entscheidung aber erst treffen, wenn der Gerichtshof die Vorabentscheidungsfragen beantwortet hat. Die rasche Beantwortung der Vorlagefragen durch den Gerichtshof hat daher einen unmittelbaren und entscheidenden Einfluss auf die Dauer der Übergabehaft der betreffenden Person.

### 3. Schlussfolgerung

Die mündliche Verhandlung ist wiederzueröffnen, um dem Gerichtshof der Europäischen Union die Vorlagefrage vorzulegen.

### 4. Entscheidung

**ERSUCHT** den Gerichtshof der Europäischen Union, die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Ist es angemessen, die im Urteil vom 25. Juli 2018, Minister for Justice and Equality (Mängel des Justizsystems) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), dargelegten und im Urteil vom 17. Dezember 2020, Openbaar Ministerie (Unabhängigkeit der ausstellenden Justizbehörde) (C-354/20 PPU und C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033), bestätigten Prüfungskriterien anzuwenden, wenn eine echte Gefahr besteht, dass die betreffende Person von einem Gericht verurteilt wird, das nicht zuvor durch Gesetz errichtet wurde?
2. Ist es angemessen, die im Urteil Minister for Justice and Equality (Mängel des Justizsystems) dargelegten und im Urteil Openbaar Ministerie (Unabhängigkeit der ausstellenden Justizbehörde) bestätigten Prüfungskriterien anzuwenden, wenn eine gesuchte Person, die sich ihrer Übergabe widersetzen will, diese Prüfungskriterien nicht erfüllen kann, weil es zu diesem Zeitpunkt aufgrund der Art und Weise, in der Rechtssachen nach dem Zufallsprinzip zugewiesen werden, nicht möglich ist, die Besetzung der Gerichte, vor denen ihr Fall verhandelt werden wird, festzustellen?
3. Stellt das Fehlen eines wirksamen Rechtsbehelfs zur Anfechtung der Rechtsgültigkeit der Ernennung von Richtern in Polen unter Umständen, unter denen die gesuchte Person zu diesem Zeitpunkt offensichtlich nicht feststellen kann, dass die Gerichte, vor denen ihr Fall verhandelt werden wird, mit nicht rechtsgültig ernannten Richtern besetzt sein werden, eine Verletzung des Wesensgehalts des Rechts auf ein faires Verfahren dar,

aufgrund deren die vollstreckende Justizbehörde von der Übergabe der  
gesuchten Person absehen muss?

[Schlussformeln und Unterschriften] ... [nicht übersetzt]

... [nicht übersetzt]

ARBEITSDOKUMENT