Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
DEAN SPIELMANN
vom 18. Dezember 2025 [1]

Rechtssache C-580/24 [Tsachkov] [i]

Strafverfahren
gegen
LY
Beteiligte:
Sofiyska gradska prokuratura

(Vorabentscheidungsersuchen des Sofiyski gradski sad [Stadtgericht Sofia, Bulgarien])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Art. 6 – Recht auf Freiheit und Sicherheit – Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen – Europäischer Haftbefehl – Rahmenbeschluss 2002/584/JI – Art. 12 und Art. 23 Abs. 5 – Inhafthaltung der gesuchten Person – Art. 5 Abs. 1 Buchst. f der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten – Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte“

Einleitung

1. In der vorliegenden Rechtssache ersucht das Sofiyski gradski sad (Stadtgericht Sofia, Bulgarien) den Gerichtshof um Vorabentscheidung über die Auslegung des Rahmenbeschlusses 2002/584/JI des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten [2] in der durch den Rahmenbeschluss 2009/299/JI des Rates vom 26. Februar 2009 [3] geänderten Fassung (im Folgenden: Rahmenbeschluss 2002/584). Insbesondere stellt sich das vorlegende Gericht die Frage, ob eine nationale Regelung mit Art. 12 und Art. 23 Abs. 5 des Rahmenbeschlusses 2002/584 vereinbar ist, die automatisch und allgemein vorschreibt, dass die vollstreckende Justizbehörde die Inhaftierung der gesuchten Person in einer Justizvollzugsanstalt ab dem Zeitpunkt der Entscheidung über die Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls bis zur tatsächlichen Übergabe der Person an den Ausstellungsmitgliedstaat anordnet, ohne die individuellen Umstände zu berücksichtigen.

[1] Originalsprache: Französisch.

[i] Die vorliegende Rechtssache ist mit einem fiktiven Namen bezeichnet, der nicht dem echten Namen eines Verfahrensbeteiligten entspricht.

[2] ABl. 2002, L 190, S. 1.

[3] ABl. 2009, L 81, S. 24.

2. Das Vorabentscheidungsersuchen ergeht im Rahmen der Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls, der von der zuständigen Justizbehörde der Republik Österreich zum Zweck der Strafverfolgung wegen Raubes gegen einen in Bulgarien wohnhaften bulgarischen Staatsangehörigen erlassen wurde. Konkret fragt das vorlegende Gericht im Wesentlichen, ob es bei der Entscheidung über die Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls verpflichtet sei, seine nationalen Vorschriften anzuwenden und zugleich die Inhaftierung der gesuchten Person anzuordnen, oder ob das Unionsrecht dem entgegenstehe angesichts der Verpflichtungen aus Art. 12 des Rahmenbeschlusses 2002/584 über die Inhafthaltung oder die Haftentlassung vorbehaltlich Maßnahmen zur Verhinderung der Flucht und aus Art. 23 Abs. 5 dieses Rahmenbeschlusses über die Freilassung nach Ablauf der Übergabefristen.

3. Der Fall bietet dem Gerichtshof somit die Gelegenheit, den Umfang der Befugnisse der vollstreckenden Justizbehörde im Bereich der Freiheitsentziehung während der Übergabephase klarzustellen und zu prüfen, ob eine individuelle Beurteilung des betreffenden Falls erforderlich ist.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

4. Die Erwägungsgründe 5 und 6 des Rahmenbeschlusses 2002/584 lauten:

„(5) Aus dem der Union gesetzten Ziel, sich zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu entwickeln, ergibt sich die Abschaffung der Auslieferung zwischen Mitgliedstaaten und deren Ersetzung durch ein System der Übergabe zwischen Justizbehörden. Die Einführung eines neuen, vereinfachten Systems der Übergabe von Personen, die einer Straftat verdächtigt werden oder wegen einer Straftat verurteilt worden sind, für die Zwecke der strafrechtlichen Verfolgung oder der Vollstreckung strafrechtlicher Urteile ermöglicht zudem die Beseitigung der Komplexität und der Verzögerungsrisiken, die den derzeitigen Auslieferungsverfahren innewohnen. Die bislang von klassischer Kooperation geprägten Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten sind durch ein System des freien Verkehrs strafrechtlicher justizieller Entscheidungen – und zwar sowohl in der Phase vor der Urteilsverkündung als auch in der Phase danach – innerhalb des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu ersetzen.

(6) Der Europäische Haftbefehl im Sinne des vorliegenden Rahmenbeschlusses stellt im strafrechtlichen Bereich die erste konkrete Verwirklichung des vom Europäischen Rat als ‚Eckstein' der justiziellen Zusammenarbeit qualifizierten Prinzips der gegenseitigen Anerkennung dar."

5. In Art. 1 („Definition des Europäischen Haftbefehls und Verpflichtung zu seiner Vollstreckung") dieses Rahmenbeschlusses heißt es:

„(1) Bei dem Europäischen Haftbefehl handelt es sich um eine justizielle Entscheidung, die in einem Mitgliedstaat ergangen ist und die Festnahme und Übergabe einer gesuchten Person durch einen anderen Mitgliedstaat zur Strafverfolgung oder zur Vollstreckung einer Freiheitsstrafe oder einer freiheitsentziehenden Maßregel der Sicherung bezweckt.

(2) Die Mitgliedstaaten vollstrecken jeden Europäischen Haftbefehl nach dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung und gemäß den Bestimmungen dieses Rahmenbeschlusses.

(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."

6. Art. 12 („Inhafthaltung der gesuchten Person") des genannten Rahmenbeschlusses sieht vor:

„Im Fall der Festnahme einer Person aufgrund eines Europäischen Haftbefehls entscheidet die vollstreckende Justizbehörde, ob die gesuchte Person nach Maßgabe des Rechts des Vollstreckungsmitgliedstaats in Haft zu halten ist. Eine vorläufige Haftentlassung nach Maßgabe der innerstaatlichen Rechtsvorschriften des Vollstreckungsmitgliedstaats ist jederzeit möglich, sofern die zuständige Behörde dieses Mitgliedstaates die ihres Erachtens erforderlichen Maßnahmen zur Verhinderung einer Flucht der gesuchten Person trifft."

7. In Art. 17 („Fristen und Modalitäten der Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls") des Rahmenbeschlusses 2002/584 heißt es:

„(1) Ein Europäischer Haftbefehl wird als Eilsache erledigt und vollstreckt.

(2) In den Fällen, in denen die gesuchte Person ihrer Übergabe zustimmt, sollte die endgültige Entscheidung über die Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls innerhalb von zehn Tagen nach Erteilung der Zustimmung erfolgen.

(3) In den anderen Fällen sollte die endgültige Entscheidung über die Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls innerhalb von 60 Tagen nach der Festnahme der gesuchten Person erfolgen.

(4) Kann in Sonderfällen der Europäische Haftbefehl nicht innerhalb der in den Absätzen 2 bzw. 3 vorgesehenen Fristen vollstreckt werden, so setzt die vollstreckende Justizbehörde die ausstellende Justizbehörde von diesem Umstand und von den jeweiligen Gründen unverzüglich in Kenntnis. In diesem Fall können die Fristen um weitere 30 Tage verlängert werden.

…"

8. Art. 23 („Frist für die Übergabe der Person") des Rahmenbeschlusses bestimmt:

„(1) Die Übergabe der gesuchten Person erfolgt so bald wie möglich zu einem zwischen den betreffenden Behörden vereinbarten Zeitpunkt.

(2) Die Übergabe erfolgt spätestens zehn Tage nach der endgültigen Entscheidung über die Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls.

(3) Ist die Übergabe der gesuchten Person innerhalb der in Absatz 2 genannten Frist aufgrund von Umständen, die sich dem Einfluss der Mitgliedstaaten entziehen, unmöglich, setzen sich die vollstreckende und die ausstellende Justizbehörde unverzüglich miteinander in Verbindung und vereinbaren ein neues Übergabedatum. In diesem Fall erfolgt die Übergabe binnen zehn Tagen nach dem vereinbarten neuen Termin.

(4) Die Übergabe kann aus schwerwiegenden humanitären Gründen, z. B. wenn ernsthafte Gründe für die Annahme bestehen, dass die Vollstreckung offensichtlich eine Gefährdung für Leib oder Leben der gesuchten Person darstellt, ausnahmsweise ausgesetzt werden. Die Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls erfolgt, sobald diese Gründe nicht mehr gegeben sind. Die vollstreckende Justizbehörde setzt die ausstellende Justizbehörde unverzüglich davon in Kenntnis und vereinbart ein neues Übergabedatum. In diesem Fall erfolgt die Übergabe binnen zehn Tagen nach dem vereinbarten neuen Termin.

(5) Befindet sich die betreffende Person nach Ablauf der in den Absätzen 2 bis 4 genannten Fristen noch immer in Haft, wird sie freigelassen."

9. Art. 24 („Aufgeschobene oder bedingte Übergabe") Abs. 1 dieses Rahmenbeschlusses sieht vor:

„Die vollstreckende Justizbehörde kann nach der Entscheidung zur Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls die Übergabe der gesuchten Person aufschieben, damit diese im Vollstreckungsstaat gerichtlich verfolgt werden oder, falls sie bereits verurteilt worden ist, im Hoheitsgebiet des Vollstreckungsstaats eine Strafe verbüßen kann, die wegen einer anderen als der im Europäischen Haftbefehl genannten Handlung gegen sie verhängt wurde."

10. Art. 26 („Anrechnung der im Vollstreckungsstaat verbüßten Haft") Abs. 1 des Rahmenbeschlusses bestimmt:

„Der Ausstellungsmitgliedstaat rechnet die Dauer der Haft aus der Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls auf die Gesamtdauer des Freiheitsentzugs an, die im Ausstellungsmitgliedstaat aufgrund der Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe oder einer freiheitsentziehenden Maßregel der Sicherung zu verbüßen wäre."

Bulgarisches Recht

ZEEZA

11. Der Rahmenbeschluss 2002/584 wird durch den Zakon za ekstraditsiata i evropeyskata zapoved za arest (Gesetz über die Auslieferung und den Europäischen Haftbefehl, im Folgenden: ZEEZA)[4] umgesetzt. Art. 42 Abs. 1 und 2 ZEEZA bestimmt, dass beim tatsächlichen Eingang eines Europäischen Haftbefehls, wenn dieser formal ordnungsgemäß ist, zwingend die Festnahme der gesuchten Person für die Dauer von bis zu 72 Stunden anzuordnen ist.

12. Gemäß Art. 43 Abs. 1 und 2 ZEEZA entscheidet das Gericht zu Beginn des Verfahrens zur Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls, ob die gesuchte Person in Haft bleiben muss. Es besteht keine Notwendigkeit, sie während dieses Verfahrens zwingend in Haft zu halten.

13. Gemäß Art. 43 Abs. 7 ZEEZA kann die gesuchte Person, sofern sie inhaftiert wurde, die Entlassung beantragen, solange das Verfahren zur Anerkennung des Europäischen Haftbefehls noch anhängig ist. Diesem Antrag ist zu entsprechen, wenn sich herausstellt, dass ihre Haft nicht erforderlich ist.

[4] DV Nr. 46 vom 3. Juni 2005, in der zuletzt veröffentlichten Fassung in DV Nr. 18 vom 1. März 2024.

14. Art. 44 Abs. 7 Satz 2 ZEEZA lautet:

„In allen Fällen, in denen das Gericht die Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls zulässt, ordnet es als Sicherungsmaßnahme die Untersuchungshaft der gesuchten Person bis zur tatsächlichen Übergabe an den Ausstellungsstaat an."

15. Gemäß Art. 54 Abs. 1 ZEEZA muss die Übergabe innerhalb von 10 Tagen nach Rechtskraft der Entscheidung über die Übergabe erfolgen. Gemäß Art. 54 Abs. 2 ZEEZA kann diese Frist verlängert werden, wenn ein objektives Hindernis für die Übergabe besteht. Die Haftentlassung der gesuchten Person ist nur dann zulässig, wenn die Übergabe nicht erfolgen kann.

ZINZS

16. Art. 260 des Zakon za izpalnenie na nakazaniata i zadarzhaneto pod strazha (Gesetz über den Strafvollzug und die Untersuchungshaft, im Folgenden: ZINZS)[5] sieht vor:

„1. In den Justizvollzugsanstalten werden auch die Personen untergebracht, die auf Ersuchen eines fremden Staats um Übergabe inhaftiert sind …

2. Bis zur Vollstreckung der Entscheidung über die Übergabe an den fremden Staat … stehen den Personen nach Abs. 1 die Rechte der Beschuldigten bzw. Angeklagten nach diesem Gesetz zu."

Ausgangsrechtsstreit, Vorlagefrage und Verfahren vor dem Gerichtshof

17. Die Staatsanwaltschaft von Eisenstadt (Österreich) wandte sich an den Sofiyski gradski sad (Stadtgericht Sofia), das vorlegende Gericht, mit einem Europäischen Haftbefehl vom 4. Juli 2024, mit dem sie die Übergabe von LY (im Folgenden: gesuchte Person), einem bulgarischen Staatsangehörigen mit dauerhaftem Aufenthalt in Bulgarien, für die Zwecke der Durchführung der Strafverfolgung wegen eines Einbruchsdiebstahls von 61 Sätzen Kompletträdern im Wert von 150 990 Euro beantragte.

18. Im Verfahren zur Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls erließ die vollstreckende Justizbehörde am 26. Juli 2024 einen Haftbefehl gegen die gesuchte Person im Hoheitsgebiet der Republik Bulgarien. Diese wurde am 4. August 2024 festgenommen. Am 7. August 2024 stellte das vorlegende Gericht fest, dass keine Fluchtgefahr besteht, weswegen es als vorläufige Sicherungsmaßnahme eine Kaution in Höhe von 1 000 Lewa (BGN, ca. 511 Euro) festsetzte. Die gesuchte Person wurde freigelassen.

19. In den Gerichtsverhandlungen am 9. und 30. August 2024 erschien die gesuchte Person persönlich mit ihrem Rechtsbeistand. Über diesen erklärte sie, dass sie ihrer unverzüglichen Übergabe an die österreichischen Justizbehörden zustimmen würde, wobei sie jedoch betonte, dass sie eine solche Zustimmung nur deshalb nicht erteile, weil sie befürchte, bis zur Übergabe möglicherweise für eine erhebliche Zeit inhaftiert zu werden. Sie beantragte daher die Genehmigung, sich eigenständig nach Österreich zu begeben, wo sie einen Rechtsanwalt bevollmächtigt habe, um in diesem Mitgliedstaat freiwillig vor Gericht zu erscheinen.

[5] DV Nr. 25 vom 3. April 2009, in der in DV Nr. 84 vom 6. Oktober 2023 veröffentlichten Fassung.

20. Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass der Antrag der gesuchten Person der Natur des im Rahmenbeschluss 2002/584 verankerten Mechanismus der justiziellen Zusammenarbeit zuwiderlaufe, nach dem das Gericht eine Entscheidung über die Übergabe der gesuchten Person erlasse und die zuständigen Behörden des Vollstreckungsmitgliedstaats anschließend die gesuchte Person an die zuständigen Behörden des Ausstellungsmitgliedstaats übergäben.

21. Es teilt die Auffassung der Verteidigung, dass die Inhaftierung der gesuchten Person im Anschluss an den Erlass der Entscheidung über die Übergabe nicht als für die tatsächliche Übergabe erforderlich angesehen werden könne. Eine solche Maßnahme, die mehrere Tage oder sogar mehr als eine Woche dauern könne und in einer Justizvollzugsanstalt vollzogen werde, stelle einen im Hinblick auf das verfolgte Ziel unverhältnismäßigen Eingriff in die persönliche Freiheit dar.

22. Das bulgarische Recht verpflichte das vorlegende Gericht, die gesuchte Person in dem Zeitpunkt, in dem es die Entscheidung über die Anerkennung und Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls erlasse, in Haft zu nehmen und in einer Justizvollzugsanstalt unterzubringen. Das vorlegende Gericht hat Zweifel daran, ob diese Vollstreckungsmodalitäten mit dem Rahmenbeschluss 2002/584 vereinbar sind.

23. Was als Erstes die zwingende Inhaftierung betreffe, setze schon das Wesen des Europäischen Haftbefehls notwendigerweise die Festnahme der gesuchten Person voraus, die sich von der Übergabe unterscheide. Folglich müsse sich die gesuchte Person, zumindest im Zeitpunkt der Übergabe, zwangsläufig in Haft befinden. Gleichwohl verlange keine Bestimmung des Rahmenbeschlusses 2002/584, dass diese Inhaftierung zwingend in einem Verfahrensstadium vor der physischen Übergabe der gesuchten Person erfolgen müsse.

24. Erstens stelle Art. 12 des Rahmenbeschlusses 2002/584 als allgemeine Regel die Möglichkeit einer Inhafthaltung oder einer Haftentlassung auf; dabei hänge die Wahl der angemessenen Sicherungsmaßnahme von den Besonderheiten des Einzelfalls ab. Daher sei die Inhaftierung möglich, aber nicht zwingend.

25. Zweitens bedeute der Ausdruck, „[e]ine vorläufige Haftentlassung nach Maßgabe der innerstaatlichen Rechtsvorschriften des Vollstreckungsmitgliedstaats ist jederzeit möglich“, dass das nationale Umsetzungsgesetz vorsehen müsse, dass die Haftentlassung „jederzeit“ möglich sei.

26. Drittens heiße es in Art. 23 Abs. 5 des Rahmenbeschlusses 2002/584, der den Zeitraum nach dem Erlass einer endgültigen Entscheidung über die Übergabe bis zur tatsächlichen Übergabe betrifft, „[b]efindet sich die betreffende Person … noch immer in Haft“, was bedeute, dass es möglich sei, dass sich die gesuchte Person in diesem Zeitraum nicht in Haft befinde.

27. Aus diesen Gründen und angesichts der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofs ist das vorlegende Gericht der Ansicht, dass Art. 44 Abs. 7 Satz 2 ZEEZA im Widerspruch zu Art. 12 und Art. 23 Abs. 5 des Rahmenbeschlusses 2002/584 stehe, da diese Bestimmungen der zwingenden Inhaftierung der gesuchten Person im Zeitraum von der gerichtlichen Entscheidung über die Übergabe bis zur eigentlichen physischen Übergabe entgegenstünden, wenn von Beginn an keine Fluchtgefahr und keine Gefahr der Verhinderung der Übergabe bestehe. In einem solchen Fall sei die Haft lediglich zum Zeitpunkt der Übergabe objektiv erforderlich.

28. Was als Zweites die Haft in einer Justizvollzugsanstalt betreffe, sei darauf hinzuweisen, dass nach bulgarischem Recht die gesuchte Person bis zu ihrer tatsächlichen Übergabe in einer Justizvollzugsanstalt untergebracht werde, wenn das vorlegende Gericht ihre Haft anordne. Folglich verbringe sie dort einige Tage, eine Woche oder länger und unterliege denselben Bedingungen wie die Personen, die nach den in Art. 5 Abs. 1 Buchst. c der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten [6] beschriebenen Regelungen inhaftiert worden seien. Es stelle sich die Frage, ob die Unterbringung in einer Justizvollzugsanstalt der Art der Haft entspreche, die nach Art. 12 und Art. 23 Abs. 5 des Rahmenbeschlusses 2002/584 zulässig sei.

29. Trotz der vorstehenden Erwägungen ist das vorlegende Gericht der Ansicht, dass auch Argumente für die Vereinbarkeit des bulgarischen Gesetzes mit dem Rahmenbeschluss 2002/584 sprächen.

30. Insbesondere könne angenommen werden, dass die zwingende Inhaftierung bei der Entscheidung über die Anerkennung und Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls eine Vollstreckung der Inhaftierung darstelle, die mit dem nationalen Haftbefehl für die Zwecke des Strafverfahrens im Ausstellungsmitgliedstaat angeordnet worden sei. Der Europäische Haftbefehl beruhe nämlich auf einem nationalen Haftbefehl und sei lediglich ein Instrument für die Vollstreckung des nationalen Haftbefehls auf dem Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats. Dieser nationale Haftbefehl werde über den Europäischen Haftbefehl – und den mit ihm verbundenen Mechanismus der justiziellen Zusammenarbeit, der im Rahmenbeschluss 2002/584 verankert sei – einer eingeschränkten Rechtmäßigkeitskontrolle durch die vollstreckende Justizbehörde unterzogen.

31. Das System des Rahmenbeschlusses 2002/584 schaffe im Vergleich zur traditionellen Auslieferung ein qualitativ anderes Verfahren für die Übergabe von gesuchten Personen für die Zwecke der strafrechtlichen Verfolgung, weil es auf gegenseitigem Vertrauen in und gegenseitige Anerkennung von gerichtliche(n) Haftbefehle(n) beruhe. Darin habe auch der in Art. 1 Abs. 2 dieses Rahmenbeschlusses enthaltene Grundsatz seinen Ursprung, wonach jeder Europäische Haftbefehl zu vollstrecken sei, es sei denn, es lägen die abschließend aufgezählten, eng auszulegenden Hinderungsgründe vor. Einen derartigen Grundsatz gebe es bei der Auslieferung nicht.

32. Diese Argumente ließen den Schluss zu, dass es nach der Entscheidung der vollstreckenden Justizbehörde über die Anerkennung des Europäischen Haftbefehls und die Übergabe der gesuchten Person normal und logisch sei, sowohl die zwingende Inhaftierung der gesuchten Person als auch deren Unterbringung in einer Justizvollzugsanstalt durchzuführen.

[6] Unterzeichnet in Rom am 4. November 1950 (im Folgenden: EMRK). Art. 5 Abs. 1 Buchst. c EMRK sieht vor: „Jede Person hat das Recht auf Freiheit und Sicherheit. Die Freiheit darf nur in den folgenden Fällen und nur auf die gesetzlich vorgeschriebene Weise entzogen werden:
…
c) rechtmäßige Festnahme oder Freiheitsentziehung zur Vorführung vor die zuständige Gerichtsbehörde, wenn hinreichender Verdacht besteht, dass die betreffende Person eine Straftat begangen hat, oder wenn begründeter Anlass zu der Annahme besteht, dass es notwendig ist, sie an der Begehung einer Straftat oder an der Flucht nach Begehung einer solchen zu hindern“.

33. Unter diesen Umständen hat der Sofiyski gradski sad (Stadtgericht Sofia) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Steht ein nationales Gesetz, wonach bei Erlass der Entscheidung der vollstreckenden Justizbehörde, einen Europäischen Haftbefehl für die Zwecke der Durchführung eines Strafverfahrens anzuerkennen und die gesuchte Person zu übergeben, zwingend auch deren Festnahme anzuordnen ist, wobei die gesuchte Person in einer Justizvollzugsanstalt so lange in Haft bleiben wird, bis ihre Übergabe erfolgt ist, im Einklang mit Art. 12 und Art. 23 Abs. 5 des Rahmenbeschlusses 2002/584?

34. Die bulgarische und die ungarische Regierung sowie die Europäische Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht. Die bulgarische, die tschechische und die ungarische Regierung sowie die Kommission haben in der Verhandlung vom 2. Oktober 2025 mündliche Ausführungen gemacht.

Würdigung

Vorbemerkungen

35. Das vorlegende Gericht stellt eine einzige Frage, die – auch wenn es sie nicht ausdrücklich voneinander trennt – im Wesentlichen zwei Teile umfasst. Diese Frage betrifft in erster Linie den Automatismus der Inhaftierung der gesuchten Person. Darüber hinaus erklärt das vorlegende Gericht, dass dieser Automatismus zur Folge habe, dass die Person in einer Justizvollzugsanstalt untergebracht werde. Dies legt nahe, dass die Inhaftierung im Justizvollzug die unmittelbare Folge der automatischen Inhafthaltung ist, d. h. eine zusätzliche Auswirkung der Verpflichtung des Gerichts, die Freiheitsentziehung ab dem Zeitpunkt der Entscheidung über die Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls anzuordnen.

36. Insofern – und da das vorlegende Gericht die Haft in einer Justizvollzugsanstalt offenbar als notwendige Auswirkung dieser Verpflichtung betrachtet – halte ich es für möglich, die Frage in zwei Teile aufzuteilen: Der erste Teil betrifft den Automatismus der Inhaftierung, der zweite Teil die Vereinbarkeit einer Inhaftierung in einer Justizvollzugsanstalt bis zur tatsächlichen Übergabe der gesuchten Person mit dem Rahmenbeschluss 2002/584.

Zum ersten Teil der Vorlagefrage

37. Das vorlegende Gericht stellt sich die Frage, ob eine nationale Vorschrift, die automatisch die Inhaftierung der gesuchten Person ab dem Zeitpunkt der Entscheidung über die Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls bis zu ihrer tatsächlichen Übergabe vorschreibt, mit Art. 12 und Art. 23 Abs. 5 des Rahmenbeschlusses 2002/584 in Verbindung mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) und Art. 5 EMRK vereinbar ist.

38. Zunächst ist die Situation der gesuchten Person im Hinblick auf die Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls im Rahmen des Ausgangsverfahrens zu betrachten, um die einschlägigen Bestimmungen des Rahmenbeschlusses 2002/584 zu ermitteln. Gegen die gesuchte Person, einen bulgarischen Staatsangehörigen, liegt ein europäischer Haftbefehl vor, der von der

Republik Österreich zwecks Strafverfolgung wegen Einbruchsdiebstahls erlassen wurde. Nachdem sie zunächst in Bulgarien festgenommen worden war, wurde sie später gegen Kaution freigelassen, da das vorlegende Gericht keine Fluchtgefahr sah.

39. Das anwendbare nationale Recht, in diesem Fall Art. 44 Abs. 7 ZEEZA, verpflichtet das vorlegende Gericht, die Festnahme und Inhaftierung der gesuchten Person ab dem Zeitpunkt der Verkündung der Entscheidung zur Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls bis zu ihrer tatsächlichen Übergabe an den Ausstellungsmitgliedstaat anzuordnen. Mit anderen Worten zieht nach nationalem Recht die Entscheidung über die Übergabe automatisch die Festnahme und Inhaftierung der gesuchten Person nach sich. Das vorlegende Gericht fragt sich daher, ob eine solche Verpflichtung zur Inhaftierung für den Zeitraum zwischen der Vollstreckungsentscheidung und der eigentlichen Übergabe mit Art. 12 und Art. 23 Abs. 5 des Rahmenbeschlusses 2002/584 vereinbar ist.

40. Da die Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls durch die bulgarischen Behörden zwangsläufig die Festnahme der gesuchten Person zur Folge hat[7], ist vorrangig Art. 12 des Rahmenbeschlusses 2002/584 anwendbar, der die Situation dieser Person nach ihrer Festnahme regelt[8]. Ergänzend ist auch Art. 23 Abs. 5 dieses Rahmenbeschlusses zu berücksichtigen, da er die im Anschluss an die Entscheidung über die Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls erfolgende Inhaftierung regelt.

41. Ich schlage bereits jetzt vor, den ersten Teil der vom vorlegenden Gericht gestellten Frage zu verneinen.

42. Der Rahmenbeschluss 2002/584 verlangt meines Erachtens eine individuelle gerichtliche Kontrolle jeder Freiheitsentziehung im Stadium der Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls. Diese Auslegung ergibt sich nämlich aus einer wörtlichen, systematischen und teleologischen Auslegung von Art. 12 und Art. 23 Abs. 5 dieses Rahmenbeschlusses. Eine gegenteilige Auslegung würde den aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs und der des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (im Folgenden: EGMR) hervorgegangenen Anforderungen nicht entsprechen.

43. Ich werde nacheinander die Gründe darlegen, weshalb sich diese Schlussfolgerung meines Erachtens eindeutig aus der zunächst wörtlichen, dann systematischen und schließlich teleologischen Auslegung der vorgenannten Bestimmungen ergibt.

44. Was als Erstes die wörtliche Auslegung betrifft, sieht Art. 12 des Rahmenbeschlusses 2002/584 vor, dass im Fall der Festnahme einer Person aufgrund eines Europäischen Haftbefehls „die vollstreckende Justizbehörde [*entscheidet*], ob die gesuchte Person nach Maßgabe des Rechts des Vollstreckungsmitgliedstaats in Haft zu halten ist“[9], wobei die vorläufige Haftentlassung „jederzeit möglich“ bleibt. Meines Erachtens ergibt sich die Antwort auf den ersten Teil der vom vorlegenden Gericht gestellten Frage eindeutig aus diesem Wortlaut. Der Begriff „entscheidet“ in unmittelbarem Zusammenhang mit der „vollstreckenden *Justizbehörde*“[10] überträgt dieser ausdrücklich die Befugnis, über die Inhafthaltung zu befinden. Das Verb „entscheiden“ beinhaltet somit einen echten gerichtlichen Ermessensspielraum.

7 Vgl. Art. 1 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses 2002/584.

8 Vgl. hierzu Bot, S., *Le mandat d'arrêt européen*, Larcier, Brüssel, 2009, insbesondere S. 427, Nr. 551, mit einigen Beispielen für die Umsetzung dieser Bestimmung in nationales Recht.

9 Hervorhebung nur hier.

10 Hervorhebung nur hier.

45. Wie insbesondere die bulgarische Regierung hervorhebt, trifft es gewiss zu, dass Art. 12 des Rahmenbeschlusses 2002/584 ausdrücklich vorsieht, dass die vollstreckende Justizbehörde *nach Maßgabe des Rechts des Vollstreckungsmitgliedstaats* entscheidet, ob die betreffende Person in Haft zu halten ist. Lässt sich aus dieser Formulierung ableiten, dass der Rahmenbeschluss 2002/584 es in das Ermessen der Mitgliedstaaten stellt, entweder eine Justizbehörde mit der Beurteilung der Erforderlichkeit der Haft zu betrauen oder durch Gesetz einen Automatismus einzuführen? Meiner Ansicht nach nicht.

46. Der Verweis auf das Recht des Vollstreckungsmitgliedstaats kann nämlich entgegen der u. a. von der bulgarischen Regierung vertretenen Auffassung nicht dahin ausgelegt werden, dass diesem Staat die Möglichkeit eingeräumt wird, eine automatische Inhaftierung ohne wirksame gerichtliche Kontrolle einzuführen. Vielmehr bedeutet dieser Verweis, dass die Beurteilung der Erforderlichkeit und der Modalitäten der Haft in die Zuständigkeit der Justizbehörde fällt, die gemäß den im innerstaatlichen Recht festgelegten Voraussetzungen und Verfahren vorgeht. Jede andere Auslegung würde den Begriff „entscheidet" vor dem Zusatz „nach Maßgabe des Rechts des Vollstreckungsmitgliedstaats" seiner Bedeutung berauben. Der Aufbau von Art. 12 des Rahmenbeschlusses 2002/584 lässt somit den Schluss zu, dass die Mitwirkung des Gerichts in jedem Fall unerlässlich bleibt, auch wenn sie, wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat, nach den im nationalen Recht vorgesehenen Kriterien und Verfahren erfolgt.

47. Aus dieser wörtlichen Auslegung von Art. 12 des Rahmenbeschlusses 2002/584 schließe ich, dass der Unionsgesetzgeber eine Justizbehörde dazu verpflichtet, zu beurteilen, ob die gesuchte Person im Verfahrensstadium zwischen ihrer Festnahme und ihrer Übergabe an den Ausstellungsmitgliedstaat in Haft zu halten ist.

48. Was als Zweites die Auslegung von Art. 12 des Rahmenbeschlusses 2002/584 innerhalb seines Kontexts betrifft, bin ich der Ansicht, dass seine Systematik sowie die einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofs bestätigen, wie wichtig die Rolle der Justizbehörde bei der Beurteilung ist, ob die betreffende Person während des gesamten Verfahrens zur Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls in Haft zu halten ist.

49. Erstens ist, wie das vorlegende Gericht betont, Art. 12 des Rahmenbeschlusses 2002/584 in Verbindung mit dessen Art. 23 Abs. 5 auszulegen. Ich weise darauf hin, dass diese beiden Bestimmungen im Kapitel „Übergabeverfahren" enthalten sind, das die Übergabe der gesuchten Person an den Ausstellungsmitgliedstaat regelt. Art. 23 Abs. 5 sieht indes vor, dass nach Ablauf der in den Abs. 2 bis 4 genannten Fristen „*die betreffende Person*, … [*wenn sie sich*] *noch immer in Haft [befindet]*, … freigelassen [wird]"[11]. Daraus folgt eindeutig, dass die Haft während dieser Zwischenzeit nicht zwingend ist: Der Unionsgesetzgeber lässt ausdrücklich zu, dass die betreffende Person entsprechend den Umständen entweder in Haft gehalten oder freigelassen werden kann.

50. Diese Bestimmung folgt der Logik von Art. 12 des Rahmenbeschlusses 2002/584. Bei einer chronologischen Betrachtung des Ablaufs des Verfahrens lässt sich dieses in drei aufeinanderfolgende Schritte unterteilen: zunächst die Festnahme der gesuchten Person, gefolgt von der Entscheidung der zuständigen Justizbehörde über die Erforderlichkeit einer Inhaftierung; anschließend die Möglichkeit für diese Behörde, jederzeit die Freilassung dieser Person anzuordnen; und schließlich sieht, wenn diese sich weiterhin in Haft befindet, Art. 23

[11] Hervorhebung nur hier.

Abs. 5 des genannten Rahmenbeschlusses in Übereinstimmung mit Art. 12 vor, dass sie nach Ablauf der genannten Fristen, wenn „sich die betreffende Person … noch immer in Haft" befindet, freizulassen ist.

51. Zweitens lässt sich die Bedeutung der gerichtlichen Kontrolle der Inhafthaltung aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ableiten. Zunächst hat der Gerichtshof im Urteil Lanigan [12] entschieden, dass die Überschreitung der in Art. 17 des Rahmenbeschlusses 2002/584 festgelegten Fristen durch den Vollstreckungsmitgliedstaat an sich nicht die weitere Inhaftierung der gesuchten Person verbietet. Er hat jedoch auf die aus Art. 6 der Charta folgende Anforderung einer wirksamen gerichtlichen Kontrolle hingewiesen, die sicherstellen muss, dass die Inhaftierung im Hinblick auf den Verfahrensfortgang nicht übermäßig lang andauert [13].

52. Diese Sichtweise wird durch das Urteil Vilkas [14] bestätigt. Der Gerichtshof stellt darin klar, dass Art. 23 Abs. 3 des Rahmenbeschlusses 2002/584 nicht zwangsläufig die Freilassung vorschreibt, wenn die Übergabe aufgrund von Umständen, die sich dem Einfluss der Mitgliedstaaten entziehen, nicht binnen zehn Tagen nach dem vereinbarten neuen Termin erfolgen kann. Dennoch stellt der Gerichtshof mit Verweis auf Art. 12 des Rahmenbeschlusses 2002/584 fest, dass es der vollstreckenden Justizbehörde obliegt, nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts zu beurteilen, ob die betreffende Person in Haft zu halten ist [15].

53. Das Urteil TC [16] verdeutlicht ebenfalls die zentrale Rolle des Gerichts bei der Beurteilung der Inhafthaltung im Hinblick auf die in Art. 17 Abs. 3 und 4 des Rahmenbeschlusses 2002/584 festgelegte Frist von 90 Tagen. Aufbauend auf das Urteil Lanigan erkennt der Gerichtshof darin an, dass das Verfahren zur Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls über das Ende der im Rahmenbeschluss 2002/584 festgelegten Frist hinaus fortgesetzt werden kann. Er kommt zu dem Befund, dass eine allgemeine und unbedingte Verpflichtung zur vorläufigen Haftentlassung in diesem Stadium die Wirksamkeit des Übergabeverfahrens gefährden würde [17]. Der Gerichtshof betont jedoch, dass eine über diese Frist hinausgehende Inhafthaltung mit den Garantien in Art. 6 der Charta und in Art. 5 EMRK in Einklang gebracht werden muss. Mit Verweis auf die Rn. 57 bis 59 des Urteils Lanigan stellt er klar, dass eine Verlängerung der Haft nur „unter bestimmten Voraussetzungen" erfolgen darf, die eine konkrete, fortlaufende und mit Gründen versehene Kontrolle durch die vollstreckende Justizbehörde hinsichtlich der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der freiheitsentziehenden Maßnahme beinhalten [18]. So geht aus dem Urteil TC hervor, dass die Anforderung einer individuellen gerichtlichen Überprüfung der Inhafthaltung während des gesamten Vollstreckungsverfahrens gilt und in jeder Phase eine wirksame Überprüfung der Rechtfertigung des Freiheitsentzugs erfordert.

54. Dieser Ansatz wird durch das Urteil CJ bestätigt, in dem der Gerichtshof festgestellt hat, dass die Entscheidung, die Übergabe der gesuchten Person gemäß Art. 24 des Rahmenbeschlusses 2002/584 aufzuschieben, um entweder eine Strafverfolgung oder die Vollstreckung einer Strafe

12 Urteil vom 16. Juli 2015, Lanigan (C-237/15 PPU, im Folgenden: Urteil Lanigan, EU:C:2015:474).

13 Urteil Lanigan (Rn. 54 und 58).

14 Urteil vom 25. Januar 2017, Vilkas (C-640/15, im Folgenden: Urteil Vilkas, EU:C:2017:39).

15 Urteil Vilkas (Rn. 41 und 42).

16 Urteil vom 12. Februar 2019, TC (C-492/18 PPU, im Folgenden: Urteil TC, EU:C:2019:108).

17 Urteil TC (Rn. 49 und 50).

18 Urteil TC (Rn. 64).

im Vollstreckungsmitgliedstaat zu ermöglichen, in die ausschließliche Zuständigkeit der vollstreckenden Justizbehörde fällt, wie in Art. 24 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses ausdrücklich vorgesehen ist [19].

55. Aus dieser gesamten Rechtsprechung geht hervor, dass Art. 12 des Rahmenbeschlusses 2002/584 eine individuelle, begründete und nachprüfbare gerichtliche Beurteilung der Erforderlichkeit der Inhafthaltung vorschreibt. Diese Beurteilung muss sich auf die konkreten Umstände des Verfahrens stützen und die Möglichkeit weniger einschränkender Maßnahmen berücksichtigen. Eine nationale Vorschrift, die die Inhaftierung als automatische Folge der Entscheidung zur Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls vorsieht, würde somit die Systematik des Rahmenbeschlusses 2002/584 verkennen und Art. 12 dieses Rahmenbeschlusses seiner Substanz berauben.

56. Als Drittes ist schließlich festzustellen, dass das Ergebnis der systematischen Auslegung von Art. 12 des genannten Rahmenbeschlusses im Licht der Rechtsprechung des Gerichtshofs durch die teleologische Auslegung dieses Artikels bestätigt wird, die den eigentlichen Zweck des durch den Rahmenbeschluss 2002/584 geschaffenen Mechanismus verdeutlicht [20].

57. Hinsichtlich der teleologischen Auslegung von Art. 12 des Rahmenbeschlusses 2002/584 und seiner Anwendung im Ausgangsverfahren ist darauf hinzuweisen, dass der Europäische Haftbefehl auf einem Gleichgewicht beruht: einerseits die Schnelligkeit und Einfachheit des Verfahrens, die durch den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gewährleistet werden, und andererseits die wirksame Wahrung der Grundrechte und der Rechtsschutzgarantien [21].

58. In Bezug auf den ersten Aspekt betont der fünfte Erwägungsgrund des Rahmenbeschlusses 2002/584, dass mit diesem ein vereinfachtes System der Übergabe zwischen Justizbehörden eingeführt werden soll, um die Komplexität und die Verzögerungsrisiken, die den früheren Auslieferungsverfahren innewohnten, zu beseitigen [22]. Vor diesem Hintergrund und entsprechend dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung, dem Eckstein der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen [23], legt Art. 1 Abs. 2 des Rahmenbeschlusses 2002/584 den Grundsatz der automatischen Anerkennung und Vollstreckung von Europäischen Haftbefehlen fest, die von einem anderen Mitgliedstaat erlassen wurden [24].

59. Das wesentliche Gegenstück dieses Grundsatzes des gegenseitigen Vertrauens ist jedoch die Achtung der Grundrechte. Art. 1 Abs. 3 des Rahmenbeschlusses 2002/584 weist ausdrücklich darauf hin, dass dieser nicht die Pflicht berührt, die Grundrechte und die allgemeinen

[19] Urteil vom 8. Dezember 2022, CJ (Entscheidung über die Aufschiebung der Übergabe wegen Strafverfolgung) (C-492/22 PPU, im Folgenden: Urteil CJ, EU:C:2022:964). Unter Verweis auf Rn. 43 des Urteils Vilkas kommt der Gerichtshof zu dem Ergebnis, dass die vollstreckende Justizbehörde im Einklang mit Art. 6 der Charta eine konkrete Prüfung der in Rede stehenden Sachlage vornehmen muss, um sich zu vergewissern, dass „das Übergabeverfahren mit hinreichender Sorgfalt durchgeführt wurde und somit keine übermäßig lange Inhaftierung vorliegt“ (Rn. 82).

[20] Vgl. Lenaerts, K., und Gutiérrez-Fons, J.-A., in *Les méthodes d'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruylant, Brüssel, 2020, S. 55, Nr. 58: „Die teleologische Methode und die systematische Methode sind oft eng miteinander verbunden, da letztere dazu beiträgt, den Zweck der betreffenden Bestimmung des Unionsrechts zu ermitteln. Mit anderen Worten ist es die allgemeine Systematik des Vertrags (oder des betreffenden abgeleiteten Rechtsakts), anhand derer der Gerichtshof das mit diesem verfolgte Ziel klarstellen kann.“

[21] Zur Frage der Achtung der Grundrechte bei der Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls vgl. Bot, S., *Le mandat d'arrêt européen*, Larcier, Brüssel, 2009, S. 410 bis 433.

[22] Vgl. dazu Urteil Vilkas (Rn. 31).

[23] Vgl. sechster Erwägungsgrund des Rahmenbeschlusses 2002/584.

[24] Vgl. Urteil Lanigan (Rn. 36 und die dort angeführte Rechtsprechung).

Rechtsgrundsätze, wie sie in Art. 6 EUV niedergelegt sind, zu achten [25]. Zu diesen Rechten gehört in erster Linie das Recht auf Freiheit, das durch Art. 6 der Charta gewährleistet wird und in dessen Licht Art. 12 des Rahmenbeschlusses 2002/584 auszulegen ist [26]. Gemäß Art. 52 Abs. 1 der Charta muss jede Einschränkung dieses Rechts erforderlich sein, in einem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Ziel stehen und mit wirksamen Garantien für eine Kontrolle versehen sein.

60. Zudem müssen gemäß Art. 52 Abs. 3 der Charta die in ihr enthaltenen Rechte, die den durch die EMRK garantierten Rechten entsprechen, die gleiche Bedeutung und Tragweite wie diese haben. Art. 53 der Charta bestätigt, dass diese nicht so ausgelegt werden darf, dass sie die durch die EMRK anerkannten Rechte einschränkt. Der Europäische Haftbefehl fällt unter den in Art. 5 Abs. 1 Buchst. f EMRK genannten Fall der rechtmäßigen Freiheitsentziehung einer Person, gegen die ein Ausweisungs- oder Auslieferungsverfahren im Gange ist [27].

61. Nach ständiger Rechtsprechung des EGMR muss jede Freiheitsentziehung „rechtmäßig“ sein, was nicht nur eine gesetzliche Grundlage voraussetzt, sondern auch, dass das Gesetz zugänglich, präzise und in seiner Anwendung vorhersehbar ist, um jede Gefahr von Willkür zu vermeiden [28].

62. Insbesondere bezieht sich Art. 5 Abs. 1 Buchst. f EMRK auf die Freiheitsentziehung einer Person, um entweder eine unerlaubte Einreise zu verhindern oder eine Ausweisung oder Auslieferung vorzubereiten.

63. In dem in Art. 5 Abs. 1 Buchst. f EMRK vorgesehenen Fall, der dem vorliegenden Fall ähnelt, übt der EGMR eine eingeschränkte Kontrolle hinsichtlich der Stichhaltigkeit des Haftgrundes, d. h. des Vorliegens eines Ausweisungs- oder Auslieferungsverfahrens, aus. Er stellt jedoch sicher, dass die materiell- und verfahrensrechtlichen Garantien, die diese Freiheitsentziehung regeln, insbesondere der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, strikt eingehalten werden. In einer Rechtssache, die speziell die Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls betraf, hat er festgestellt: „In Bezug auf die ‚Rechtmäßigkeit‘ einer Freiheitsentziehung, u. a., wenn es um die Frage geht, ob auf die ‚gesetzlich vorgeschriebene Weise‘ vorgegangen worden ist, verweist die [EMRK] im Wesentlichen auf die Verpflichtung zur Beachtung der materiellen und prozessualen Vorschriften des nationalen Rechts, verlangt aber darüber hinaus, dass jede Freiheitsentziehung mit dem Ziel von Artikel 5 in Einklang steht: den Einzelnen vor Willkür zu schützen“ [29].

64. Insbesondere verlangt Art. 5 Abs. 1 Buchst. f EMRK nach der Rechtsprechung des EGMR nicht, dass begründeter Anlass zu der Annahme besteht, dass die Freiheitsentziehung erforderlich ist, z. B. um die Begehung einer Straftat oder Fluchtgefahr zu verhindern. Der EGMR hat klargestellt, dass Art. 5 Abs. 1 Buchst. f ein anderes Schutzniveau gewährt als Art. 5 Abs. 1 Buchst. c [30]: Nach Buchst. f ist lediglich erforderlich, dass „ein Ausweisungs- oder

[25] Vgl. Urteil CJ (Rn. 87), in dem der Gerichtshof festgestellt hat, dass der Wortlaut von Art. 24 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses 2002/584 zwar keine zusätzlichen Voraussetzungen für die Ausübung der Befugnis der vollstreckenden Justizbehörde vorsieht, eine Entscheidung über die Aufschiebung der Übergabe zu treffen (abgesehen von der Voraussetzung, dass diese Entscheidung die Strafverfolgung oder die Vollstreckung einer Strafe wegen einer anderen als der im Europäischen Haftbefehl genannten Tat ermöglichen soll), dieser Rahmenbeschluss aber im Einklang mit den Grundrechten auszulegen ist.

[26] Urteil Lanigan (Rn. 53 und 54).

[27] Vgl. Urteile vom 28. Januar 2021, Spetsializirana prokuratura (Erklärung der Rechte) (C-649/19, EU:C:2021:75, Rn. 55), und vom 30. Juni 2022, Spetsializirana prokuratura (Informationen über die nationale Festnahmeentscheidung) (C-105/21, EU:C:2022:511, Rn. 55 und 56), sowie Urteil CJ (Rn. 80).

[28] Urteil TC (Rn. 58). Vgl. auch EGMR, Urteil vom 19. Mai 2016, J.N./Vereinigtes Königreich (CE:ECHR:2016:0519JUD003728912, § 77). Allgemein zu Art. 5 EMRK vgl. von Arnim, D., „Artikel 5. Recht auf Freiheit und Sicherheit“, in Frowein/Peukert, *Europäische Menschenrechtskonvention. EMRK-Kommentar*, N. P. Engel Verlag, Kehl am Rhein, 2024, 4. Aufl., S. 181 bis 287.

[29] Vgl. EGMR, Urteil vom 17. April 2018, Pirozzi/Belgique (CE:ECHR:2018:0417JUD002105511, § 45).

[30] Zum Inhalt dieses Artikels siehe Fn. 6 in Nr. 28 der vorliegenden Schlussanträge.

Auslieferungsverfahren im Gange ist“. So hat der EGMR wiederholt entschieden, dass es für die Anwendung dieser Bestimmung unerheblich ist, ob die zugrunde liegende Ausweisungs- oder Auslieferungsentscheidung nach nationalem Recht oder nach der EMRK gerechtfertigt werden kann [31].

65. Dennoch nimmt der EGMR in Bezug auf Art. 5 Abs. 1 Buchst. f EMRK eine spezifische, wenn auch nicht erschöpfende Verhältnismäßigkeitsprüfung vor. So hat laut dem EGMR eine Freiheitsentziehung gemäß Art. 5 Abs. 1 Buchst. f in gutem Glauben zu erfolgen, sie muss in engem Zusammenhang mit dem geltend gemachten Grund für die Freiheitsentziehung stehen, Ort und Bedingungen der Freiheitsentziehung müssen angemessen sein, und die Dauer dieser Maßnahme darf nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des verfolgten Ziels vernünftigerweise erforderlich ist [32]. Darüber hinaus ist die Freiheitsentziehung nur gerechtfertigt, solange das Ausweisungs- oder Auslieferungsverfahren mit der gebotenen Sorgfalt durchgeführt wird; sobald die Behörden untätig werden, ist die Freiheitsentziehung nicht mehr durch diese Bestimmung gedeckt [33].

66. Schließlich betont der EGMR – und dies ist für die im Ausgangsverfahren gestellte Frage von Bedeutung –, dass die EMRK auch Verfahrensgarantien vorsieht, aufgrund derer der Betroffene die Rechtmäßigkeit und die Dauer seiner Freiheitsentziehung anfechten kann, wodurch jegliche Gefahr von Willkür ausgeschlossen wird [34].

67. Daher bleibt die Rolle des Gerichts von grundlegender Bedeutung – auch im Rahmen von Art. 5 Abs. 1 Buchst. f EMRK, der keine eingehende Prüfung der Verhältnismäßigkeit vorschreibt –, da nur durch eine gerichtliche Kontrolle festgestellt werden kann, ob die im Rahmen der Vollstreckung einer Auslieferungs- oder Ausweisungsentscheidung angeordnete Freiheitsentziehung den Anforderungen dieser Bestimmung entspricht.

68. Kommen wir nun zum Ausgangsverfahren und zur Frage, ob die betreffende nationale Regelung den Anforderungen aus Art. 6 der Charta im Licht von Art. 5 Abs. 1 Buchst. f EMRK genügt. Es ist unschwer zu erkennen, dass eine allgemeine gesetzliche Bestimmung wie die vorliegende den Anforderungen an Klarheit, Vorhersehbarkeit und Zugänglichkeit genügt [35]. Allerdings kann die durch sie begründete Einschränkung des Rechts auf Freiheit meines Erachtens nicht als verhältnismäßig im Hinblick auf das verfolgte Ziel angesehen werden.

[31] Vgl. EGMR, 15. November 1996, Chahal/Vereinigtes Königreich (CE:ECHR:1996:1115JUD002241493, § 112), und EGMR, 23. Oktober 2008, Soldatenko/Ukraine (CE:ECHR:2008:1023JUD000244007, § 109).

[32] Vgl. EGMR, 20. Dezember 2011, Yoh-Ekale Mwanje/Belgien (CE:ECHR:2011:1220JUD001048610, §§ 117 bis 119), und EGMR, 9. April 2024, Lazăr/Rumänien (CE:ECHR:2024:0409JUD002018321, §§ 108 bis 111).

[33] Vgl. EGMR, 15. Dezember 2016, Khlaifia u. a./Italien (CE:ECHR:2016:1215JUD001648312, § 90), und EGMR, 24. Januar 2022, Sy/Italien (CE:ECHR:2022:0124JUD001179120, § 79) (der Fall betraf speziell die Freiheitsentziehung in Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls).

[34] Vgl. insbesondere EGMR, 17. Juli 2014, Kim/Russland (CE:ECHR:2014:0717JUD004426013, § 53). Der Fall betraf die Inhaftierung eines in der Usbekischen Sozialistischen Sowjetrepublik geborenen Staatenlosen zum Zweck der Ausweisung, obwohl keine realistische Aussicht auf Vollstreckung der Ausweisung bestand und die Behörden das Verfahren nicht mit der gebotenen Sorgfalt durchgeführt hatten. Der EGMR hat insbesondere festgestellt, dass die russischen Behörden von Anfang an verpflichtet waren, zu prüfen, ob die Inhaftierung zum Zweck der Ausweisung gerechtfertigt bzw. weiterhin gerechtfertigt war. Diese Verpflichtung war im Fall des Beschwerdeführers, der staatenlos und mittellos war und sich in einer äußerst prekären Lage befand, von besonderer Bedeutung. Ihm stand jedoch kein wirksamer Rechtsbehelf zur Verfügung, um die Rechtmäßigkeit oder die Dauer seiner Inhaftierung anzufechten, und es waren keine rechtlichen oder praktischen Garantien vorgesehen, um das Risiko von Willkür zu verhindern. Das russische System sah somit keinen gerichtlichen Kontrollmechanismus vor, um eine willkürliche Inhaftierung zu verhindern, während die sogenannte „vorbeugende“ Maßnahme strenger ausfiel als die für die Straftat vorgesehene Höchststrafe von 30 Tagen.

[35] Vgl. entsprechend Urteil vom 15. März 2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, Rn. 43), Urteil TC (Rn. 61 und 66), sowie Urteil vom 10. März 2022, Landkreis Gifhorn (C-519/20, EU:C:2022:178, Rn. 62).

69. Damit eine Inhaftierung nämlich in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Ziel steht, muss das Verfahren der Übergabe mit der gebotenen Sorgfalt durchgeführt werden, muss die Freiheitsentziehung für die Erreichung dieses Ziels unbedingt erforderlich sein und müssen die Behörden vor der Inhaftierung weniger einschneidende Maßnahmen in Betracht gezogen haben. Diese Anforderungen können jedoch nur durch eine wirksame gerichtliche Kontrolle gewährleistet werden, da nur diese der betroffenen Person die tatsächliche Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes garantieren kann.

70. Anders ausgedrückt kann eine nationale Bestimmung, aufgrund derer „dem Richter die Hände gebunden sind“ und die Inhafthaltung eine automatische Folge ist, naturgemäß nicht mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar sein. Eine solche Vorschrift verhindert jegliche Prüfung der Aspekte, die für die Feststellung erforderlich sind, ob die Freiheitsentziehung in einem angemessenen Verhältnis zu dem mit der Übergabe und dem Rahmenbeschluss 2002/584 verfolgten Ziel steht.

71. Abschließend ist festzustellen, dass die systematische und vor allem die teleologische Auslegung des Rahmenbeschlusses 2002/584 zu dem Ergebnis führen, dass eine nationale Bestimmung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende selbst bei Nichtvorliegen von Art. 12 in keinem Fall als mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar angesehen werden kann. Mit anderen Worten darf die Schnelligkeit und Effizienz der justiziellen Zusammenarbeit nicht um den Preis einer automatisierten Freiheitsentziehung erreicht werden.

72. Vor diesem Hintergrund sind das insbesondere von der tschechischen Regierung in der mündlichen Verhandlung vorgebrachte Argument, dass eine „grundsätzliche“ Inhaftierung durch die kurzen Fristen für die Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls gerechtfertigt sei, sowie das von der bulgarischen und der ungarischen Regierung vorgebrachte Argument, das darauf gestützt wird, dass die Übergabe der gesuchten Person sichergestellt werden müsse, zurückzuweisen. Meines Erachtens ist keine Freiheitsentziehung aus sich heraus gerechtfertigt. Sie ist dies nur unter der Voraussetzung, dass sie jederzeit überprüfbar und auf das unbedingt erforderliche Maß beschränkt ist, wenn keine weniger einschneidende Maßnahme den angestrebten Zweck erreichen kann.

73. Zweifellos stellen die im Rahmenbeschluss 2002/584 vorgesehenen Verfahrensgarantien, auf die insbesondere die bulgarische, die ungarische und die tschechische Regierung in ihren Stellungnahmen Bezug genommen haben, wie beispielsweise die in Art. 17 des Rahmenbeschlusses 2002/584 festgelegten kurzen Fristen hinsichtlich der Entscheidung über die Vollstreckung, die in Art. 23 Abs. 5 des Rahmenbeschlusses vorgesehene Verpflichtung zur Freilassung oder auch die Berücksichtigung der Haftzeit im Vollstreckungsmitgliedstaat durch den Ausstellungsmitgliedstaat, wesentliche Garantien dar. Aus den bereits dargelegten Gründen können sie jedoch das Fehlen einer wirksamen gerichtlichen Kontrolle der Inhafthaltung der betroffenen Person nicht ausgleichen. Nur eine individuelle Prüfung durch ein Gericht kann Art. 12 des Rahmenbeschlusses 2002/584 volle Wirksamkeit verschaffen und die konkrete Umsetzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gewährleisten, indem überprüft wird, ob die Freiheitsentziehung tatsächlich erforderlich ist.

74. Ich komme zu dem Schluss, dass Art. 12 und Art. 23 Abs. 5 des Rahmenbeschlusses 2002/584 im Licht von Art. 6 der Charta und Art. 5 EMRK einer nationalen Regelung entgegenstehen, die die vollstreckende Justizbehörde dazu verpflichtet, bei der Entscheidung über die Anerkennung

eines Europäischen Haftbefehls und die Anordnung seiner Vollstreckung automatisch eine Entscheidung zur Inhaftierung der gesuchten Person bis zu ihrer tatsächlichen Übergabe auszusprechen, ohne die Umstände des Einzelfalls individuell zu prüfen.

Zum zweiten Teil der Vorlagefrage

75. Zu prüfen ist, ob der Rahmenbeschluss 2002/584 die Inhaftierung in einer Justizvollzugsanstalt bis zur Übergabe des Betroffenen im Rahmen der Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls zulässt.

76. Nach meiner Auffassung ist diese Frage des vorlegenden Gerichts zu bejahen.

77. Zunächst sieht im Gegensatz zu anderen Rechtsakten des Unionsrechts [36] keine Bestimmung des Rahmenbeschlusses 2002/584 vor, dass die Haft zur Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls in einer anderen Einrichtung als einer Justizvollzugsanstalt vollzogen werden muss.

78. Sodann rechnet, wie aus Nr. 10 dieser Schlussanträge hervorgeht, der Ausstellungsmitgliedstaat gemäß Art. 26 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses 2002/584 die Dauer der Haft aus der Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls auf die Gesamtdauer des Freiheitsentzugs an, die im Ausstellungsmitgliedstaat aufgrund der Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe oder einer freiheitsentziehenden Maßregel der Sicherung zu verbüßen wäre. Dies lässt meines Erachtens darauf schließen, dass die Haft im Vollstreckungsmitgliedstaat zum Zweck der Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls mit der Haft in einer Justizvollzugsanstalt des Ausstellungsmitgliedstaats zum Zweck der Vollstreckung einer Freiheitsstrafe vergleichbar ist.

79. Schließlich sieht, wie oben in Nr. 60 dargelegt, Art. 52 Abs. 3 der Charta vor, dass die in der Charta enthaltenen Rechte, soweit sie den durch die EMRK garantierten Rechten entsprechen, die gleiche Bedeutung und Tragweite haben, wie sie ihnen in der Konvention verliehen wird. Daher ist Art. 5 Abs. 1 EMRK bei der Auslegung von Art. 6 der Charta zu berücksichtigen.

80. Die Rechtsprechung des EGMR bestätigt nämlich die oben in den Nrn. 77 und 78 dargelegte Argumentation [37]. Zwar müssen, wie in Nr. 65 dieser Schlussanträge dargelegt, im Rahmen von Art. 5 Abs. 1 Buchst. f EMRK der Ort und die Haftbedingungen der betroffenen Person „angemessen“ im Hinblick auf den verfolgten Zweck sein. Diese Anforderung steht im Einklang

[36] Vgl. beispielsweise Urteil vom 10. März 2022, Landkreis Gifhorn (C-519/20, EU:C:2022:178, Rn. 34, 36 und 45), in dem der Gerichtshof festgestellt hat, dass Art. 16 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (ABl. 2008, L 348, S. 98) den Grundsatz festlegt, dass die Inhaftierung zum Zweck der Abschiebung von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen in diesen speziellen Hafteinrichtungen erfolgt. Der Gerichtshof hat entschieden, dass sich solche Einrichtungen von gewöhnlichen Justizvollzugsanstalten unterscheiden, was impliziert, dass die Haftbedingungen in diesen Einrichtungen gewisse Besonderheiten gegenüber normalen Bedingungen der Vollstreckung von Freiheitsstrafen in gewöhnlichen Haftanstalten aufweisen müssen, damit die Regelung als angemessen in Bezug auf den rechtlichen Status dieser Staatsangehörigen angesehen werden kann. Insbesondere müssen die in einer solchen Einrichtung geltenden Haftbedingungen so gestaltet sein, dass mit ihnen so weit wie möglich verhindert wird, dass die Unterbringung eines solchen Drittstaatsangehörigen einer Inhaftierung in einer Gefängnisumgebung gleichkommt, wie sie für eine Strafhaft kennzeichnend ist.

[37] Zur Rechtsprechung des EGMR zu Art. 5 Abs. 1 Buchst. f EMRK, vgl. insbesondere von Arnim, D., „Artikel 5. Recht auf Freiheit und Sicherheit“, in Frowein/Peukert, *Europäische Menschenrechtskonvention. EMRK-Kommentar*, N. P. Engel Verlag, Kehl am Rhein, 2024, 4. Aufl., S. 236 bis 238, Nrn. 151 bis 158.

mit der Rechtsprechung, die insbesondere im Zusammenhang mit Abschiebungen unterstreicht, dass die Maßnahme Ausländer betrifft, die nicht wegen einer Straftat inhaftiert sind und die häufig aus Furcht um ihr Leben aus ihrem Land geflohen sind [38].

81. Ist daraus jedoch abzuleiten, dass eine Unterbringung in einer Justizvollzugsanstalt grundsätzlich verboten wäre? Meiner Ansicht nach nicht. Diese Rechtsprechung des EGMR schreibt vielmehr vor, dass die Haftregelung den nicht strafenden Charakter der Maßnahme widerspiegelt und ihrem administrativen Zweck entspricht, was die Einhaltung akzeptabler materieller Bedingungen sowie die Berücksichtigung einer möglichen Schutzbedürftigkeit der betroffenen Person voraussetzt [39].

82. Die Rechtsprechung des EGMR bestätigt im Übrigen, dass die festgestellten Verletzungen in erster Linie auf die konkreten Haftbedingungen wie Überbelegung, Hygiene, Zugang zu medizinischer Versorgung, Aufenthalt im Freien oder Aufrechterhaltung familiärer Beziehungen sowie unzureichende Verfahrensgarantien zurückzuführen waren und nicht auf die rechtliche Einstufung der geltenden Regelung. So hat der EGMR beispielsweise im Urteil Suso Musa/Malta bei der Prüfung der lang andauernden Haft eines Asylsuchenden festgestellt, dass die Verletzung auf die unangemessene Dauer der Haft und die bedenklichen materiellen Bedingungen zurückzuführen war, die in mehreren internationalen Berichten festgestellt worden waren, ohne jedoch die Art der Einrichtung, in der der Betroffene festgehalten wurde, in Frage zu stellen [40].

83. Auch in seiner Entscheidung Zaloilo/Niederlande vom 12. Juni 2018 hat der EGMR diesen funktionalen Ansatz bestätigt. Er stellte fest, dass es zum maßgeblichen Zeitpunkt in den Niederlanden drei Einrichtungen gab, die speziell für die Inhaftierung von Ausländern vorgesehen waren, dass jedoch das nationale Recht im Bedarfsfall auch die Unterbringung in einer gewöhnlichen Haftanstalt zuließ. In dem Fall hatte die Berufungsinstanz die Verlegung des Klägers aufgrund operativer Erwägungen im Zusammenhang mit seinem Verhalten für gerechtfertigt gehalten, da ein Verbleib in der Einrichtung in Rotterdam nicht mehr möglich war, wobei jedoch sichergestellt wurde, dass sein Status als Häftling aus einwanderungsrechtlichen Gründen berücksichtigt wurde. Angesichts dieser Umstände hat der EGMR keinen Anschein von Willkür festgestellt [41].

84. Aus der Rechtsprechung des EGMR geht hervor, dass die Unterbringung in einer Einrichtung des Strafvollzugs nicht *per se* der EMRK widerspricht. Für das Gericht entscheidend sind die Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem Zweck der Abschiebung, die materiellen Haftbedingungen und die Sorgfalt der Behörden bei der Durchführung des Verfahrens. Der Fokus liegt somit auf der konkreten Übereinstimmung zwischen dem administrativen Charakter der Freiheitsentziehung und den Modalitäten ihrer Umsetzung.

85. In Anbetracht dieser Erwägungen bin ich der Auffassung, dass der Rahmenbeschluss 2002/584 der Inhaftierung der gesuchten Person in einer Justizvollzugsanstalt bis zu ihrer Übergabe an den Ausstellungsmitgliedstaat nicht entgegensteht. Dies ändert jedoch nichts daran, dass die Behörden des Vollstreckungsmitgliedstaats verpflichtet sind, die sich aus Art. 4 der

[38] Vgl. EGMR, 29. Januar 2008, Saadi/Vereinigtes Königreich (CE:ECHR:2006:0711JUD001322903, § 74), EGMR, 23. Juli 2013, Suso Musa/Malta (CE:ECHR:2013:0723JUD004233712, § 93), EGMR, 4. April 2017, Thimothawes/Belgien (CE:ECHR:2017:0404JUD003906111, § 64), und EGMR, 25. Januar 2018, J. R. u. a./Griechenland (CE:ECHR:2018:0125JUD002269616, § 110).

[39] Vgl. EGMR, 4. April 2017, Thimothawes/Belgien (CE:ECHR:2017:0404JUD003906111, § 73, 79 und 80).

[40] EGMR, 23. Juli 2013, Suso Musa/Malta (CE:ECHR:2013:0723JUD004233712, § 101).

[41] EGMR, 12. Juni 2018, Zaloilo/Niederlande (CE:ECHR:2018:0612DEC006003512, § 39 bis 41).

Charta in Verbindung mit Art. 3 EMRK ergebenden Verpflichtungen zu beachten und sicherzustellen, dass die Haft die Menschenwürde achtet und der nicht strafende Charakter der Maßnahme gewahrt bleibt.

Ergebnis

86. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die vom Sofiyski gradski sad (Stadtgericht Sofia, Bulgarien) zur Vorabentscheidung vorgelegte Frage wie folgt zu beantworten:

Der Rahmenbeschluss 2002/584/JI des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten in der durch den Rahmenbeschluss 2009/299/JI des Rates vom 26. Februar 2009 geänderten Fassung in Verbindung mit Art. 6 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und Art. 5 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten

ist dahin auszulegen, dass

– er einer nationalen Regelung entgegensteht, die die vollstreckende Justizbehörde dazu verpflichtet, bei der Entscheidung über die Anerkennung eines Europäischen Haftbefehls und die Anordnung seiner Vollstreckung automatisch eine Entscheidung zur Inhaftierung der gesuchten Person bis zu ihrer tatsächlichen Übergabe auszusprechen, ohne die Umstände des Einzelfalls individuell zu prüfen;

– er der Inhaftierung der gesuchten Person in einer Justizvollzugsanstalt bis zu ihrer Übergabe an den Ausstellungsmitgliedstaat nicht entgegensteht. Dies ändert jedoch nichts daran, dass die Behörden des Vollstreckungsmitgliedstaats verpflichtet sind, die sich aus Art. 4 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union in Verbindung mit Art. 3 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten ergebenden Verpflichtungen zu beachten und sicherzustellen, dass die Haft die Menschenwürde achtet und der nicht strafende Charakter der Maßnahme gewahrt bleibt.