Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
DEAN SPIELMANN
vom 13. Februar 2025 [1]

Rechtssache C-743/24 [Alchaster II] [i]

Minister for Justice and Equality
gegen
MA

(Vorabentscheidungsersuchen des Supreme Court [Oberstes Gericht], Irland)

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Abkommen über Handel und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und dem Vereinigten Königreich und Nordirland andererseits – Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen – Haftbefehl – Übergabe von Personen – Nachteilige Änderung der Regelung über die vorzeitige Haftentlassung im Ausstellungsstaat – Gefahr einer Grundrechtsverletzung – Art. 49 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Grundsatz der Gesetzmäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen“

I. Einleitung

1. Das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen des Supreme Court (Oberstes Gericht, Irland) ist die erste Rechtssache, in der der Gerichtshof die Tragweite des Verbots der Rückwirkung einer Strafe nach Art. 49 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) zu prüfen hat, weshalb ich mich unmittelbar mit der Grundsatzsache Del Río Prada/Spanien des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (im Folgenden: EGMR oder Straßburger Gerichtshof) befassen werde [2]. Die Schlüsselpassage dieses Urteils lautet:

„Maßnahmen, die der Gesetzgeber, die Verwaltungsbehörden oder die Gerichte nach der rechtskräftigen Verhängung einer Strafe oder während ihrer Vollstreckung ergreifen, können zur Neufestlegung oder Änderung des Umfangs der vom erkennenden Gericht verhängten ‚Strafe‘ führen. In diesem Fall ist der Gerichtshof der Auffassung, dass die betreffenden Maßnahmen unter das in [Art. 7 Abs. 1 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden: EMRK)] verankerte Verbot der rückwirkenden Anwendung von Strafen fallen sollten. Andernfalls stünde es den Staaten frei, z. B. durch eine Gesetzesänderung oder eine Neuauslegung der erlassenen

[1] Originalsprache: Englisch.

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

[2] Vgl. Urteil des EGMR vom 21. Oktober 2013, Del Río Prada/Spanien (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, § 89, im Folgenden: Urteil Del Río Prada/Spanien).

Verordnungen Maßnahmen zu erlassen, mit denen der Umfang der verhängten Strafe rückwirkend zum Nachteil der verurteilten Person neu festgelegt wird, obwohl sich die verurteilte Person eine solche Entwicklung zum Zeitpunkt der Begehung der Straftat oder der Verurteilung nicht hätte vorstellen können. Unter diesen Bedingungen würde [Art. 7 Abs. 1 EMRK] jede praktische Wirksamkeit für Verurteilte verlieren, deren Strafrahmen nachträglich zu ihrem Nachteil verändert wurde. Der Gerichtshof betont, dass solche Änderungen von Änderungen der Modalitäten der Strafvollstreckung zu unterscheiden sind, die nicht in den Anwendungsbereich von Art. 7 Abs. 1 [EMRK] fallen.“ [3]

2. Dieses Zitat zeigt klar und prägnant, dass es schwierig sein kann, die Verhängung einer Strafe von ihrer Vollstreckung zu unterscheiden. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn eine vorgeblich die Vollstreckung der Strafe betreffende neue Regelung erlassen wurde, die, im Wesentlichen darin besteht, einer Person ihre Freiheit länger zu entziehen, als es unter der Geltung der früheren Vorschriften der Fall gewesen wäre.

3. Das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen des Supreme Court (Oberstes Gericht) macht diese Abgrenzungsschwierigkeiten noch deutlicher. Dies ist ein weiterer Beleg dafür, dass Art. 7 EMRK zwar „eine Regel der einfachen Fairness ist, eine Regel, die jedes Kind verstehen würde“ [4], wie der verstorbene Lord Bingham so treffend beschrieben hat, es aber schwieriger ist, eine solche Regel auf eine Reihe besonderer Umstände anzuwenden.

4. Ich werde in den vorliegenden Schlussanträgen darlegen, dass die Abgrenzung zwischen der Verhängung und der Vollstreckung einer Strafe nicht einfach ist und eine Prüfung der betreffenden nationalen Rechtsvorschriften im Einzelfall erfordert.

II. Rechtsrahmen

A. EMRK

5. Art. 7 EMRK trägt die Überschrift „Keine Strafe ohne Gesetz“. Der erste Absatz lautet wie folgt:

„Niemand darf wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt werden, die zur Zeit ihrer Begehung nach innerstaatlichem oder internationalem Recht nicht strafbar war. Es darf auch keine schwerere als die zur Zeit der Begehung angedrohte Strafe verhängt werden.“

B. Unionsrecht

6. Das Abkommen über Handel und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland andererseits (im Folgenden: Abkommen über Handel und Zusammenarbeit oder Abkommen) [5] ist ein Assoziierungsabkommen auf der Grundlage von Art. 217 AEUV [6] und

[3] Vgl. Urteil Del Río Prada/Spanien (§ 89).

[4] Vgl. Bingham, T., *The Rule of Law*, Penguin Books, London, 2011, S. 79.

[5] ABl. 2021, L 149, S. 10.

[6] Beschluss (EU) 2021/689 des Rates vom 29. April 2021 über den Abschluss – im Namen der Union – des [Abkommens über Handel und Zusammenarbeit] und des Abkommens zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland über die Sicherheitsverfahren für den Austausch und den Schutz von Verschlusssachen (ABl. 2021, L 149, S. 2).

Art. 101 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft[7]. Nach zunächst vorläufiger Anwendung ab dem 1. Januar 2021[8] trat es nach seiner Ratifizierung durch die Europäische Union und das Vereinigte Königreich am 1. Mai 2021 in Kraft[9]. Das Abkommen besteht aus sieben Teilen[10].

7. Art. 5 („Privatrechte“) des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit in Teil Eins[11] Titel II[12] des Abkommens lautet:

„(1) Unbeschadet des Artikels SSC.67 des Protokolls über die Koordinierung der sozialen Sicherheit und – im Hinblick auf die Union – mit Ausnahme des Teils Drei dieses Abkommens sind die Bestimmungen dieses Abkommens sowie jedweder Zusatzabkommen weder dahin gehend auszulegen, dass sie andere Rechte oder Pflichten für Personen begründen als die zwischen den Vertragsparteien nach dem Völkerrecht geschaffenen Rechte oder Pflichten, noch dahin gehend, dass sie in den internen Rechtsordnungen der Vertragsparteien unmittelbar geltend gemacht werden können.

(2) Eine Vertragspartei darf in ihrem Recht kein Klagerecht gegen die jeweils andere Vertragspartei vorsehen, das auf einem Verstoß dieser anderen Vertragspartei gegen dieses Abkommen oder gegen jedwedes Zusatzabkommen gründet.“

8. Teil Drei betrifft die Zusammenarbeit im Bereich der Polizei und Justiz in strafrechtlichen Angelegenheiten.

9. Art. 524 („Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten“) des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit in Teil Drei Titel I[13] des Abkommens lautet:

„(1) Die in diesem Teil vorgesehene Zusammenarbeit beruht auf der langjährigen Achtung der Vertragsparteien und der Mitgliedstaaten der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und des Schutzes der Grundrechte und -freiheiten des Einzelnen, wie sie unter anderem in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und in der Europäischen Menschenrechtskonvention niedergelegt sind, sowie auf der Bedeutung der internen Umsetzung der in dieser Konvention verankerten Rechte und Freiheiten.

(2) Dieser Teil ändert nichts an der Verpflichtung zur Achtung der Grundrechte und Rechtsgrundsätze, wie sie insbesondere in der Europäischen Menschenrechtskonvention und – im Falle der Union und ihrer Mitgliedstaaten – in der [Charta] zum Ausdruck kommen.“

7 Beschluss (Euratom) 2020/2253 des Rates vom 29. Dezember 2020 über die Zustimmung zum Abschluss – durch die Europäische Kommission – des Abkommens zwischen der Regierung des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland und der Europäischen Atomgemeinschaft über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der sicheren und friedlichen Nutzung der Kernenergie und zum Abschluss – durch die Europäische Kommission im Namen der Europäischen Atomgemeinschaft – des [Abkommens über Handel und Zusammenarbeit] (ABl. 2020, L 444, S. 11).

8 Vgl. Art. 783 Abs. 2 des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit.

9 Vgl. Art. 783 Abs. 1 des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit und Mitteilung über das Inkrafttreten des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit und des Abkommens zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland über die Sicherheitsverfahren für den Austausch und den Schutz von Verschlusssachen (ABl. 2021, L 149, S. 2560).

10 Über gemeinsame und institutionelle Bestimmungen (Teil Eins), Handel, Verkehr, Fischerei und sonstige Regelungen (Teil Zwei), Zusammenarbeit im Bereich der Polizei und Justiz in strafrechtlichen Angelegenheiten (Teil Drei), thematische Zusammenarbeit (Teil Vier), Teilnahme an Programmen der Union, Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und Finanzbestimmungen (Teil Fünf), Streitbeilegung und horizontale Bestimmungen (Teil Sechs) und Schlussbestimmungen (Teil Sieben).

11 Gemeinsame und institutionelle Bestimmungen.

12 Auslegungsgrundsätze und Begriffsbestimmungen.

13 Allgemeine Bestimmungen.

10. Teil Drei Titel VII („Übergabe von Personen“) (Art. 596 bis 632) sieht eine Übergaberegelung zwischen den Mitgliedstaaten und dem Vereinigten Königreich vor. Diese Bestimmungen werden durch Anhang 43 ergänzt, der die Informationen aufführt, die in einem Haftbefehl enthalten sein müssen [14].

11. Art. 599 Abs. 3 des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit („Anwendungsbereich“) lautet wie folgt:

„Vorbehaltlich des Artikels 600, des Artikels 601 Absatz 1 Buchstaben b bis h und der Artikel 602, 603 und 604 darf ein Staat nicht die Vollstreckung eines Haftbefehls verweigern, der im Zusammenhang mit dem nachstehend aufgeführten Verhalten ausgestellt wurde, sofern dieses mit einer Freiheitsstrafe oder einer freiheitsentziehenden Maßregel der Besserung und Sicherung im Höchstmaß von mindestens zwölf Monaten bedroht ist:

(a) Verhalten jeder Person, die dazu beiträgt, dass eine Gruppe von Personen mit gleichem Ziel eine oder mehrere Straftat(en) im Bereich Terrorismus begeht, die in den Artikeln 1 und 2 des am 27. Januar 1977 in Straßburg geschlossenen Europäischen Übereinkommens zur Bekämpfung des Terrorismus genannt sind, oder Straftat(en) in Verbindung mit illegalem Handel mit Suchtstoffen und psychotropen Substanzen oder vorsätzliche Tötung, schwere Körperverletzung, Entführung, Freiheitsberaubung, Geiselnahme oder Vergewaltigung, auch wenn diese Person nicht an der tatsächlichen Begehung der fraglichen Straftat(en) beteiligt ist; dieser Beitrag muss vorsätzlich und in dem Bewusstsein erfolgen, dass die Beteiligung zur Verwirklichung der kriminellen Aktivitäten der Vereinigung beiträgt; oder

(b) Terrorismus gemäß der Definition in Anhang 45.“

12. Art. 604 Buchst. c des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit [15] bestimmt: „Liegen stichhaltige Gründe für die Annahme vor, dass eine tatsächliche Gefahr für den Schutz der Grundrechte der gesuchten Person besteht, kann die vollstreckende Justizbehörde gegebenenfalls zusätzliche Garantien für die Behandlung der gesuchten Person nach der Übergabe verlangen, bevor sie über die Vollstreckung des Haftbefehls entscheidet.“

13. Art. 613 Abs. 2 des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit bestimmt: „Ist die vollstreckende Justizbehörde der Ansicht, dass die vom Ausstellungsstaat übermittelten Informationen nicht ausreichen, um über die Übergabe entscheiden zu können, so bittet sie um die unverzügliche Übermittlung der notwendigen zusätzlichen Informationen insbesondere hinsichtlich des Artikels … 604 …; sie kann … eine Frist für den Erhalt dieser zusätzlichen Informationen festsetzen.“

[14] Nach Art. 778 Abs. 2 Buchst. r des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit ist Anhang 43 Bestandteil von Teil Drei Titel VII. Vgl. auch Art. 606 des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit zu Inhalt und Form des Haftbefehls.

[15] Art. 604 des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit hat die Überschrift „Vom Ausstellungsstaat in bestimmten Fällen zu gewährende Garantien“.

III. Ausgangsverfahren und Vorlagefrage

14. Der District Judge (Bezirksrichter) der Magistrates' Courts of Northern Ireland (erstinstanzliches Gericht für Strafsachen, Nordirland, Vereinigtes Königreich) erließ am 26. November 2021 vier Haftbefehle gegen MA wegen vier terroristischer Straftaten [16], die zwischen dem 18. und 20. Juli 2020 begangen worden sein sollen. Die erste dieser Straftaten wird mit Freiheitsstrafe von bis zu zehn Jahren geahndet, während bei den übrigen drei Straftaten lebenslange Strafen verhängt werden könnten.

15. Mit Urteil vom 24. Oktober 2022 und Beschlüssen vom 24. Oktober und 7. November 2022 ordnete der High Court (Hohes Gericht, Irland) die Übergabe von MA an das Vereinigte Königreich an und lehnte die Zulassung eines Rechtsmittels zum Court of Appeal (Berufungsgericht, Irland) ab.

16. Mit Entscheidung vom 17. Januar 2023 ließ der Supreme Court (Oberstes Gericht) ein Rechtsmittel MAs gegen das vorgenannte Urteil und die vorgenannten Beschlüsse des High Court (Hohes Gericht) zu.

17. MA macht geltend, dass seine Übergabe an das Vereinigte Königreich mit dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit im Zusammenhang von Straftaten und Strafen unvereinbar sei.

18. Das vorlegende Gericht führt aus, dass sich für den Fall der Übergabe MAs an das Vereinigte Königreich und seiner Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe sein Anspruch auf vorzeitige Haftentlassung nach Rechtsvorschriften des Vereinigten Königreichs richten würde, die nach der Begehung der mutmaßlichen Straftaten, die Gegenstand des gegen ihn geführten Strafverfahrens seien, erlassen worden seien.

19. Da das vorlegende Gericht unsicher war, ob zu prüfen ist, ob die Gefahr eines Verstoßes gegen Art. 49 Abs. 1 der Charta besteht, und wenn ja, wie diese Prüfung von der vollstreckenden Justizbehörde nach dem Abkommen über Handel und Zusammenarbeit und der Charta vorzunehmen ist, hat es beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof eine Frage vorzulegen.

20. In seinem Urteil Alchaster [17] hat der Gerichtshof entschieden, dass Art. 524 Abs. 2 und Art. 604 Buchst. c des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit in Verbindung mit Art. 49 Abs. 1 der Charta dahin auszulegen sind, dass eine vollstreckende Justizbehörde in dem Fall, dass eine Person, gegen die auf Grundlage dieses Abkommens ein Haftbefehl erlassen wurde, geltend macht, dass bei einer Übergabe an das Vereinigte Königreich wegen einer für sie ungünstigen und nach der mutmaßlichen Begehung der in Rede stehenden Straftat erfolgten Änderung der Voraussetzungen für eine vorzeitige Haftentlassung unter Auflagen die Gefahr eines Verstoßes gegen Art. 49 Abs. 1 der Charta bestehe, das Vorliegen dieser Gefahr eigenständig prüfen muss, bevor sie über die Vollstreckung des Haftbefehls entscheidet, und zwar auch dann, wenn sie die Gefahr eines Verstoßes gegen Art. 7 EMRK unter Verweis auf die Garantien, die das Vereinigte Königreich im Allgemeinen in Bezug auf die Einhaltung der EMRK bietet, und auf die Möglichkeit der betroffenen Person, eine Beschwerde beim EGMR einzulegen, bereits verneint

[16] Bei den vier Straftaten handelt es sich um (1) Mitgliedschaft in einer verbotenen Organisation, (2) Leitung der Aktivitäten einer Organisation, die sich mit der Begehung terroristischer Handlungen befasst, (3) Verschwörung zur Leitung der Aktivitäten einer Organisation, die sich mit der Begehung terroristischer Handlungen befasst, und (4) Vorbereitung der Begehung terroristischer Handlungen.

[17] Vgl. Urteil vom 29. Juli 2024 (C-202/24, EU:C:2024:649, Rn. 98 und Tenor).

hat. Am Ende dieser Prüfung darf die vollstreckende Justizbehörde die Vollstreckung des Haftbefehls nur dann ablehnen, wenn sie, nachdem sie die ausstellende Justizbehörde um zusätzliche Informationen und Garantien ersucht hat, über objektive, zuverlässige, genaue und gebührend aktualisierte Angaben verfügt, nach denen eine echte Gefahr besteht, dass der Umfang der Strafe, die zum Zeitpunkt der Begehung der in Rede stehenden Straftat verwirkt wurde, geändert und somit eine schwerere Strafe verhängt wird, als sie ursprünglich verwirkt wurde."

21. Im Licht dieses Urteils forderte das vorlegende Gericht die Behörden des Vereinigten Königreichs gemäß Art. 613 Abs. 2 des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit auf, zusätzliche Informationen über die Rechtsvorschriften des Vereinigten Königreichs vorzulegen, die auf MA anwendbar wären, wenn er wegen einer oder mehrerer der Straftaten verurteilt würde, derentwegen er verfolgt wird. Der District Judge (Bezirksrichter) der Magistrates' Courts of Northern Ireland (erstinstanzliches Gericht für Strafsachen, Nordirland) beantwortete dieses Ersuchen am 17. September 2024.

22. Im Anschluss an diese Antwort bestätigt das vorlegende Gericht, dass zum Zeitpunkt der Begehung der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Straftaten, in dem eine Freiheitsstrafe für einen festen Zeitraum verhängt wurde, das Gericht, das diese Strafe verhängte, verpflichtet war, eine „Haftdauer" festzusetzen, die die Hälfte der verhängten Strafe nicht überschreiten durfte und nach deren Ablauf der Straftäter auf Bewährung entlassen werden musste. Im Fall einer lebenslangen Freiheitsstrafe, einer unbestimmten Freiheitsstrafe oder einer verlängerten Freiheitsstrafe könne die bedingte Haftentlassung nach einem bestimmten Zeitraum nur erfolgen, wenn die Parole Commissioners for Northern Ireland (Bewährungskommissare für Nordirland, Vereinigtes Königreich, im Folgenden: Parole Commissioners) der Ansicht sind, dass die weitere Inhaftierung der verurteilten Person zum Schutz der Bevölkerung nicht erforderlich sei.

23. Nach der nordirischen Bewährungsregelung, die seit dem 30. April 2021 gilt und auch für Straftaten gilt, die vor diesem Datum begangen wurden, setzt sich eine bestimmte Freiheitsstrafe für eine konkrete terroristische Straftat aus einer vom Richter festgelegten „angemessenen Freiheitsstrafe" und einem zusätzlichen Zeitraum von einem Jahr zusammen, in dem der Verurteilte auf Bewährung freigelassen wird, wobei diese Zeiträume insgesamt die maximale Freiheitsstrafe nicht überschreiten dürfen. Die Person kann auch nach Verbüßung von zwei Dritteln der „angemessenen Freiheitsstrafe" auf Bewährung entlassen werden, sofern die Parole Commissioners davon überzeugt sind, dass ihre weitere Inhaftierung zum Schutz der Öffentlichkeit nicht erforderlich ist.

24. Die Vorschriften über die bedingte Entlassung einer Person, die zu einer lebenslangen Freiheitsstrafe, einer unbestimmten Freiheitsstrafe oder einer verlängerten Freiheitsstrafe verurteilt wurde, sind für den vorliegenden Fall nicht relevant, da das vorlegende Gericht erklärt hat, dass sich die Beschwerden von MA ausschließlich auf die Änderung der Vorschriften über bestimmte Freiheitsstrafen beziehen.

25. Das vorlegende Gericht ist der Ansicht, dass die reale Möglichkeit bestehe, dass MA zu einer festen Freiheitsstrafe verurteilt werde, wenn er in das Vereinigte Königreich zurückgeführt werde, und dass die fragliche Änderung dazu führen werde, dass Personen, die zu einer solchen Freiheitsstrafe verurteilt würden, länger in Haft blieben. Es soll geklärt werden, ob die Änderung, die die Abschaffung einer Regelung zur Folge hat, nach der die bedingte Entlassung automatisch

erfolgte, noch als reine Vollstreckungsmaßnahme angesehen werden kann oder ob sie als rückwirkende Änderung des eigentlichen Anwendungsbereichs der Strafe betrachtet werden muss.

26. Vor diesem Hintergrund hat der Supreme Court (Oberstes Gericht) mit Beschluss vom 22. Oktober 2024, bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen am 24. Oktober 2024, beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Wäre die Anwendung geänderter Regelungen auf eine wegen einer (oder mehrerer) Straftat(en) zu einer (oder mehreren) bestimmten Freiheitsstrafe(n) verurteilte Person, wenn diese Regelungen dazu führen, dass sie zumindest zwei Drittel dieser Strafe verbüßen muss und dann nur einen an Voraussetzungen gebundenen Anspruch auf vorzeitige Haftentlassung unter Auflagen hat, der von einer Beurteilung der Gefährlichkeit abhängt, wohingegen diese Person nach den zum Zeitpunkt der Begehung der mutmaßlichen Straftaten geltenden Regelungen einen automatischen Rechtsanspruch auf vorzeitige Haftentlassung unter Auflagen nach Verbüßung der Hälfte dieser Strafe gehabt hätte, als Verhängung einer „schwereren Strafe“ als der zum Zeitpunkt der Begehung der mutmaßlichen Straftaten geltenden Strafe gegen die verurteilte Person anzusehen, die somit einen Verstoß gegen Art. 49 Abs. 1 der Charta darstellt?

IV. Verfahren vor dem Gerichtshof

27. Der Supreme Court (Oberstes Gericht) hat beantragt, die vorliegende Rechtssache dem beschleunigten Verfahren nach Art. 105 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs zu unterwerfen.

28. Art. 105 Abs. 1 der Verfahrensordnung sieht vor, dass der Präsident des Gerichtshofs auf Antrag des vorlegenden Gerichts oder ausnahmsweise von Amts wegen, nach Anhörung des Berichterstatters und des Generalanwalts, entscheiden kann, eine Vorlage zur Vorabentscheidung einem beschleunigten Verfahren zu unterwerfen, wenn die Art der Rechtssache ihre rasche Erledigung erfordert [18].

29. Mit Beschluss vom 26. November 2024 hat der Präsident des Gerichtshofs nach Anhörung des Berichterstatters und des Generalanwalts dem Antrag des vorlegenden Gerichts, diese Vorlage zur Vorabentscheidung gemäß Art. 105 Abs. 1 der Verfahrensordnung einem beschleunigten Verfahren zu unterwerfen, stattgegeben [19]. Der Präsident des Gerichtshofs hat seine Entscheidung darauf gestützt, dass die vom vorlegenden Gericht zur Vorabentscheidung vorgelegte Frage in einer Rechtssache gestellt wird, die im Sinne von Art. 267 Abs. 4 AEUV eine inhaftierte Person betrifft. Außerdem kann die Antwort auf diese Frage angesichts der Art der Frage und der Umstände, unter denen sie gestellt wird, Auswirkungen auf die Aufrechterhaltung der Inhaftierung der betreffenden Person haben [20].

[18] Wenn ferner eine Rechtssache große Ungewissheit hervorruft, die Grundfragen des nationalen Verfassungsrechts und des Unionsrechts berührt, kann es in Anbetracht der besonderen Umstände einer solchen Rechtssache erforderlich sein, sie rasch zu erledigen. Vgl. Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 19. Oktober 2018, Wightman u. a. (C-621/18, EU:C:2018:851, Rn. 10 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[19] Vgl. Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 26. November 2024, MA (C-743/24, EU:C:2024:983).

[20] Vgl. Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 26. November 2024, MA (C-743/24, EU:C:2024:983, Rn. 8).

30. Der Präsident des Gerichtshofs hat die Frist für die Einreichung schriftlicher Erklärungen auf den 10. Dezember 2024 festgesetzt. Nach Art. 105 Abs. 2 der Verfahrensordnung wurde der Termin für die mündliche Verhandlung auf den 21. Januar 2025 festgesetzt.

31. Die Parteien des Ausgangsverfahrens, die Europäische Kommission und die Regierung des Vereinigten Königreichs haben schriftliche Erklärungen eingereicht[21]. An der oben genannten mündlichen Verhandlung haben alle Beteiligten teilgenommen.

V. Würdigung

32. Dies ist das zweite Mal innerhalb eines Halbjahrs, dass das vorlegende Gericht den Gerichtshof im Rahmen derselben nationalen Rechtssache befasst: Die irischen Behörden sind sich nicht sicher, ob eine Person, der eine Reihe von Straftaten vorgeworfen wird, nach den einschlägigen Bestimmungen des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit an das Vereinigte Königreich übergeben werden kann.

33. In seinem Urteil vom 29. Juli 2024 hat der Gerichtshof entschieden, dass Art. 524 Abs. 2 und Art. 604 Buchst. c des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit dahin auszulegen sind, dass eine vollstreckende Justizbehörde in dem Fall, dass eine Person, gegen die ein Haftbefehl erlassen wurde, geltend macht, dass bei einer Übergabe an das Vereinigte Königreich wegen einer für sie ungünstigen und nach der mutmaßlichen Begehung der in Rede stehenden Straftat erfolgten Änderung der Voraussetzungen für eine vorzeitige Haftentlassung unter Auflagen die Gefahr eines Verstoßes gegen Art. 49 Abs. 1 der Charta bestehe, das Vorliegen dieser Gefahr eigenständig prüfen muss, bevor sie über die Vollstreckung des Haftbefehls entscheidet[22]. Am Ende dieser Prüfung darf die vollstreckende Justizbehörde die Vollstreckung des Haftbefehls nur dann ablehnen, wenn sie, nachdem sie die ausstellende Justizbehörde um zusätzliche Informationen und Garantien ersucht hat, über objektive, zuverlässige, genaue und gebührend aktualisierte Angaben verfügt, nach denen eine echte Gefahr besteht, dass der Umfang der Strafe, die zum Zeitpunkt der Begehung der in Rede stehenden Straftat verwirkt wurde, geändert und somit eine schwerere Strafe verhängt wird, als sie ursprünglich verwirkt wurde[23].

34. Speziell zum Anwendungsbereich von Art. 49 Abs. 1 der Charta hat der Gerichtshof auf Folgendes Bezug genommen: 1. seine ständige Rechtsprechung, wonach dieser Artikel zumindest die gleichen Garantien enthält wie Art. 7 EMRK, die gemäß Art. 52 Abs. 3 der Charta als Mindestschutzstandard zu berücksichtigen sind[24], und 2. die ständige Rechtsprechung des EGMR, wonach bei der Anwendung von Art. 7 EMRK zwischen einer Maßnahme, die im Wesentlichen eine „Strafe“ darstellt, und einer Maßnahme, die deren „Vollstreckung“ oder „Vollzug“ betrifft, zu unterscheiden ist. Wenn sich folglich die Art und der Zweck einer Maßnahme auf einen Straferlass oder die Änderung einer Regelung über eine vorzeitige Entlassung beziehen, ist dies nicht Teil der „Strafe“ im Sinne von Art. 7 EMRK[25].

21 Wie in der Rechtssache, in der das Urteil vom 29. Juli 2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649), ergangen ist, ist das Vereinigte Königreich berechtigt, der vorliegenden Rechtssache beizutreten. Vgl. für weitere Einzelheiten Schlussanträge des Generalanwalts Szpunar in der Rechtssache Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:559, Nr. 30 und Fn. 19).

22 Dies schließt eine Situation ein, in der diese Justizbehörde die Gefahr eines Verstoßes gegen Art. 7 EMRK unter Verweis auf die vom Vereinigten Königreich im Allgemeinen in Bezug auf die Einhaltung der EMRK gebotenen Garantien und die Möglichkeit dieser Person, eine Beschwerde beim EGMR einzulegen, bereits verneint hat. Vgl. Urteil vom 29. Juli 2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649, Rn. 98).

23 Vgl. Urteil vom 29. Juli 2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649, Rn. 98).

24 Ebd. (Rn. 92 und die dort angeführte Rechtsprechung).

25 Ebd. (Rn. 94 und die dort angeführte Rechtsprechung des EGMR).

35. Der Gerichtshof hat weiter ausgeführt, dass eine sich auf die Vollstreckung der Strafe beziehende Maßnahme nur dann mit Art. 49 Abs. 1 der Charta unvereinbar ist, wenn sie rückwirkend den Umfang der Strafe ändert, die zum Zeitpunkt der Begehung der in Rede stehenden Straftat verwirkt wurde, und somit eine schwerere Strafe verhängt wird, als sie zunächst verwirkt wurde. Das ist zwar jedenfalls dann nicht der Fall, wenn diese Maßnahme lediglich die zeitliche Schwelle für die Zulässigkeit einer vorzeitigen Haftentlassung unter Auflagen anhebt, doch mag sich die Situation insbesondere dann anders darstellen, wenn diese Maßnahme die Möglichkeit einer vorzeitigen Haftentlassung unter Auflagen im Wesentlichen aufhebt oder wenn sie Teil einer Reihe von Maßnahmen ist, die dazu führen, dass die ursprünglich verwirkte Strafe ihrer Art nach schwerer wird [26].

36. Mit seiner Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 49 Abs. 1 Satz 2 der Charta dahin auszulegen ist, dass der in dieser Bestimmung enthaltene Begriff der „schwereren Strafe“ einen Fall erfasst, in dem die gesetzlichen Bestimmungen über eine Bewährungsregelung dahin geändert worden sind, dass an die Stelle des Rechts auf automatische vorzeitige Haftentlassung unter Auflagen nach Verbüßung der ersten Hälfte der verhängten Strafe ein Recht auf Entlassung nach Verbüßung von mindestens zwei Dritteln der verhängten Strafe getreten ist. Diese Entlassung hängt von einer Beurteilung durch die Parole Commissioners ab.

A. Verhängung und Vollstreckung einer Strafe

37. Zunächst ist zu betonen, dass es – abgesehen von dem durch das Abkommen über Handel und Zusammenarbeit geschaffenen Übergabemechanismus [27] – keine Harmonisierung der Konzepte auf Unionsebene gibt, auf die ich gleich näher eingehen werde. Diese Konzepte sind alle in der einen oder anderen Form im nationalen Recht der Mitgliedstaaten zu finden. Aufgrund fehlender Harmonisierung unterscheiden sich jedoch die Konzepte und Einzelheiten unweigerlich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. Die nachstehende Diskussion ist daher ein Versuch, Konzepte zusammenzufassen und zu erläutern, die allen Strafrechtssystemen gemeinsam sind.

38. In der vorliegenden Rechtssache geht es um den Unterschied zwischen der Verhängung und der Vollstreckung [28] einer Strafe.

39. Die Strafgesetze sehen eine Reihe von Strafen vor, von denen die drakonischste der Freiheitsentzug in Form einer Gefängnisstrafe ist. Eine solche Verurteilung wird von einem Gericht [29] am Ende eines öffentlichen Verfahrens ausgesprochen, bringt die öffentliche Missbilligung der Tat zum Ausdruck und trägt damit zur Einhaltung des Gesetzes bei. Sie führt

[26] Ebd. (Rn. 97).

[27] Das Abkommen über Handel und Zusammenarbeit beruht weitgehend auf dem Rahmenbeschluss 2002/584/JI des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten (ABl. 2002, L 190, S. 1) in der durch den Rahmenbeschluss 2009/299/JI des Rates vom 26. Februar 2009 (ABl. 2009, L 81, S. 24) geänderten Fassung. Vgl. auch Schlussanträge des Generalanwalts Szpunar in der Rechtssache Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:559, Nrn. 63 ff.).

[28] In den vorliegenden Schlussanträgen werde ich die Begriffe „Vollstreckung“ und „Vollzug“ synonym verwenden.

[29] Dies ist häufig in der Verfassung eines Staates vorgesehen. Vgl. z. B. Art. 92 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland sowie Urteil des Bundesverfassungsgerichts (Deutschland) vom 6. Juni 1967, 2 BvR 375/60, 53/60 und 18/65.

zu einer erheblichen Einschränkung der Rechte des Täters und muss daher der Schwere der Straftat und der Schuld angemessen sein [30]. Der Zweck dieser Strafe ist vielfältig und fällt typischerweise in mehrere Kategorien, wie Bestrafung [31], Abschreckung [32] und Rehabilitation [33].

40. Dagegen betrifft die Vollstreckung einer Strafe das Verfahren des Vollzugs oder der Durchsetzung einer von einem Gericht verhängten Freiheitsstrafe. Die Vollstreckungsregelungen unterscheiden sich erheblich von einer Rechtsordnung zur anderen [34]. Die Strafvollstreckung kann die Einweisung ins Gefängnis, Einzelheiten der Inhaftierung und die Verwaltung der Strafe umfassen.

41. Während die Vollstreckung einer Strafe traditionell der Exekutive obliegt [35], unterscheiden sich die Rechtsordnungen in der konkreten Frage, wer die *Entscheidung* über die Entlassung aus dem Gefängnis trifft: In einigen Rechtsordnungen muss die Entscheidung zwingend von einem Richter getroffen werden [36], während dies in anderen Rechtsordnungen durch die Exekutive sichergestellt wird [37]. In einigen Mitgliedstaaten gibt es ein hybrides System, in dem die Exekutive in Bezug auf bestimmte Straftaten mit Zustimmung eines Teils der Judikative entscheidet [38].

42. Während die Unterscheidung zwischen Verhängung und Vollstreckung in der Theorie recht einfach ist, steckt der Teufel im Detail, und es ist manchmal schwierig, eine Grenze zwischen Verhängung und Vollstreckung zu ziehen [39], wie ich anhand von drei prägnanten Beispielen zu illustrieren versuche: eine Aussetzung der Strafe auf Bewährung, eine Strafminderung und eine vorzeitige Entlassung aus dem Gefängnis.

43. Erstens kann ein Gericht zum Zeitpunkt der Verurteilung eine Aussetzung der Strafe beschließen, die es dem Verurteilten ermöglicht, die Verbüßung einer Haftstrafe zu vermeiden, sofern bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Dies ist insbesondere und typischerweise der Fall bei Verurteilungen mit einem kurzen Strafrahmen, wenn keine nennenswerten Vorstrafen vorliegen oder keine erhebliche Wiederholungsgefahr besteht, oder in Fällen mit positiver Sozialprognose.

30 Vgl. in diesem Sinne Jescheck, H.-H., und Weigend, T., *Lehrbuch des Strafrechts, Allgemeiner Teil*, 5. Aufl., Duncker & Humblot, Berlin, 1996, S. 13.

31 Sie dient also als Vergeltung für die begangene Straftat und stellt sicher, dass der Täter mit Konsequenzen rechnen muss.

32 Auf diese Weise hält sie sowohl den einzelnen Straftäter (Spezialprävention) davon ab, weitere Straftaten zu begehen, als auch die Allgemeinheit (Generalprävention) davon, überhaupt Straftaten zu begehen.

33 Sie zielt also darauf ab, Straftäter zu unterstützen, damit sie sich wieder in die Gesellschaft integrieren können, in ein Leben frei von Kriminalität.

34 Vgl. Höffler, K., und Padfield, N., „The implementation of sentences", in Ambos, K., Duff, A., Heinze, A., Roberts, J., und Weigend, T., *Core Concepts in Criminal Law and Criminal Justice, Volume II*, Cambridge University Press, 2022, S. 349 bis 391, auf S. 379.

35 Vgl. Tulkens, F., und van de Kerchove, M., *Introduction au droit penal. Aspects juridiques et criminologiques*, 8. Aufl., Wolters, Waterloo, 2007, S. 595. Vgl. auch Spielmann, A., „L'exécution des peines – un éternel problème", in *Diagonales à travers le droit luxembourgeois, Livre jubilaire de la Conférence Saint-Yves 1946-1986*, Imprimérie Saint-Paul, Luxemburg, 1986, S. 831 bis 846, auf S. 839, wieder veröffentlicht in Spielmann, D. (Hrsg.), *Au diapason des Droits de l'Homme. Ecrits choisis (1975-2003)*, Bruylant, Brüssel, 2006, S. 151 bis 167, auf S. 159.

36 Man denke beispielsweise an Belgien (Titel V Kapitel II der Loi relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine vom 17. Mai 2006: Tribunal de l'application des peines) oder Deutschland (§ 462a der Strafprozessordnung: Strafvollstreckungskammer).

37 Dies ist im Vereinigten Königreich der Fall, wie weiter unten noch näher erläutert wird. Für einen umfassenden vergleichenden Überblick, vgl. van Kalmthout, A. M., und Tak, P. J. P., *Sanctions-Systems in the Member-States of the Council of Europe. Deprivation of liberty, community service and other substitutes. Part I* (1988) und *Part II* (1992), Kluwer Law International, Deventer. Vgl. auch Pradel, J., *Droit pénal comparé*, 4. Aufl., Dalloz, 2016, § 558.

38 Vgl. z. B. Luxemburg (Art. 669 ff. der Strafprozessordnung), wo der Generalstaatsanwalt oder gegebenenfalls der Generalstaatsanwalt auf Anraten eines Ausschusses, der neben dem Generalstaatsanwalt aus zwei Richtern der Staatsanwaltschaft besteht, die Entscheidung treffen kann.

39 Vgl. auch Kadelbach, S., „Kapitel 15: Keine Strafe ohne Gesetz", in Dörr, O., Grote, R., und Marauhn, T. (Hrsg.), *EMRK/GG Konkordanzkommentar*, 3. Aufl., Mohr Siebeck, Tübingen, 2022, Rn. 37.

44. Zweitens kann die Dauer einer Strafe offiziell verkürzt werden, nachdem die Strafe verhängt worden ist. Dies wird als Herabsetzung (oder Erlass) der Strafe bezeichnet. Typischerweise kann dies das Ergebnis eines Rechtsmittels, einer Begnadigung, einer Amnestie oder ganz einfach einer Änderung der Gesetzgebung oder sogar der Rechtsprechung sein. Wird die neue, kürzere Strafe gewährt, so wird sie zur offiziellen Dauer.

45. Eine dritte Kategorie betrifft Regelungen zur vorzeitigen Entlassung aus der Haft. Hier wird das (ursprüngliche) Urteil, insbesondere seine Länge, nicht geändert. Stattdessen wird dem Gefangenen gestattet, den Rest der Strafe unter bestimmten Bedingungen außerhalb des Gefängnisses zu verbüßen. Dies stellt eine Übergangsphase zwischen einem Strafvollzugssystem (mit Freiheitsentzug) und vollständiger Freiheit dar [40]. Eine solche vorzeitige Entlassung kann automatisch erfolgen oder von guter Führung oder Rehabilitationsfortschritten abhängig gemacht werden.

46. Allgemein besteht Einigkeit darüber, dass sich die Strafaussetzung (erstes Beispiel) auf die Verhängung einer Strafe bezieht, während die vorzeitige Haftentlassung (drittes Beispiel) die Vollstreckung einer Strafe betrifft. Die Strafminderung (zweites Beispiel) wird im Allgemeinen als Bezugnahme auf die Verhängung einer Strafe angesehen, da die Dauer der Strafe offiziell verkürzt wird. Allerdings wird sie in einigen Rechtsordnungen dahin ausgelegt, dass sie sich auf die Vollstreckung einer Strafe bezieht, da die Verkürzung der Strafe nach der Verurteilung erfolgt. Das Urteil Del Río Prada/Spanien, auf das ich im Folgenden eingehen werde, gehört zur letztgenannten Kategorie.

B. Grundsatz des Rückwirkungsverbots (Art. 7 Abs. 1 EMRK und Art. 49 der Charta)

1. Allgemeine Erwägungen

47. Ein Rechtsstaat sollte den Einzelnen nicht nur durch das Strafrecht, sondern auch vor dem Strafrecht schützen [41]. So muss jedes Rechtssystem zum einen geeignete Methoden und Mittel zur Verhütung von Straftaten vorsehen und zum anderen auch Beschränkungen hinsichtlich der Ausübung strafrechtlicher Befugnisse, damit die Bürger nicht schutzlos willkürlichem oder übermäßigem Handeln des Staates ausgeliefert sind. Einer der Grundsätze, die diesen Schutz gewährleisten, ist der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit. Er dient dazu, willkürliche, unberechenbare Strafen ohne Gesetz oder auf der Grundlage eines unbestimmten oder rückwirkenden Gesetzes zu verhindern.

48. Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit kann in vier weitere Unterkategorien unterteilt werden [42]: das Analogieverbot [43], das Verbot des Gewohnheitsrechts als strafbegründend oder strafverschärfend [44], den Grundsatz des Rückwirkungsverbots [45] und das Verbot unbestimmter Strafgesetze [46].

40 Vgl. Spielmann, D., Spielmann, A., *Droit pénal général luxembourgeois*, 2. Aufl., Bruylant, Brüssel, 2004, S. 576.

41 Vgl. Roxin, C., *Strafrecht Allgemeiner Teil, Band I*, 4. Aufl., C. H. Beck, München, 2006, § 5 A, Rn. 1.

42 Vgl. zu dieser Unterscheidung Roxin, C., *Strafrecht Allgemeiner Teil, Band I*, 4. Aufl., C. H. Beck, München, 2006, § 5 B, Rn. 7 ff.

43 *Nullum crimen, nulla poena sine lege stricta.*

44 *Nullum crimen, nulla poena sine lege scripta.*

45 *Nullum crimen, nulla poena sine lege praevia.*

46 *Nullum crimen, nulla poena sine lege certa.*

49. Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit ist in Art. 49 Abs. 1 der Charta enthalten, wonach niemand wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt werden darf, die zur Zeit ihrer Begehung nach innerstaatlichem oder internationalem Recht nicht strafbar war.

50. Ebenso darf keine schwerere Strafe als die zur Zeit der Begehung angedrohte Strafe verhängt werden. Wird nach Begehung einer Straftat durch Gesetz eine mildere Strafe eingeführt, so ist diese zu verhängen.

51. Diese Rechte sind als Grundrechte rechtlich einklagbar [47].

52. Art. 49 Abs. 1 der Charta orientiert sich im Wesentlichen an Art. 7 EMRK, der teilweise gleichlautend ist [48] [49]. Er muss so ausgelegt werden, dass er zumindest die gleichen Anforderungen enthält wie die, die sich aus Art. 7 EMRK ergeben [50]. Dies wird durch die (nicht verbindlichen) Erläuterungen zur Charta bestätigt [51].

53. Art. 7 EMRK ist eine grundlegende Bestimmung innerhalb der Konvention [52] und stellt ein unverzichtbares Element der Rechtsstaatlichkeit dar. Art. 15 EMRK erlaubt keine Abweichung von dieser Bestimmung [53].

54. Dies führt mich zu der Rechtsprechung des EGMR, die zur Auslegung von Art. 49 Abs. 1 der Charta herangezogen wird. Es gibt nämlich eine gefestigte Rechtsprechung dieses Gerichtshofs zum Rückwirkungsverbot [54], d. h. zu Art. 7 Abs. 1 Satz 2 EMRK, wonach keine schwerere *Strafe* als die zur Zeit der Begehung angedrohte Strafe verhängt werden darf.

55. Nach der traditionellen und ständigen Rechtsprechung des Straßburger Gerichtshofs fällt zwar die Strafe in den Anwendungsbereich von Art. 7 Abs. 1 EMRK, nicht aber die Vollstreckung dieser Strafe [55].

47 Vgl. Lemke, S., in von der Groeben, H., Schwarze, J., und Hatje, A. (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar), Band 1*, 7. Aufl., Nomos, Baden-Baden, 2015, Art. 49 GRC, Nr. 2.

48 Der Wortlaut der ersten beiden Sätze von Art. 49 Abs. 1 der Charta stimmt im Wesentlichen mit dem von Art. 7 Abs. 1 EMRK überein.

49 Er ist auch an Art. 15 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte angelehnt; vgl. Erläuterung zu Art. 49 – Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen, die in den Erläuterungen zur Charta der Grundrechte enthalten ist (ABl. 2007, C 303, S. 17). Die Erläuterungen wurden gemäß Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 3 EUV und Art. 52 Abs. 3 der Charta als Anleitung für die Auslegung dieser Charta verfasst und sind von den Gerichten der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten gebührend zu berücksichtigen.

50 Vgl. Urteil vom 29. Juli 2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649, Rn. 92 und die dort angeführte Rechtsprechung).

51 Vgl. Erläuterung zu Art. 52 – Tragweite und Auslegung der Rechte und Grundsätze in den Erläuterungen zur Charta der Grundrechte (ABl. 2007, C 303, S. 17).

52 Vgl. in diesem Sinne auch Scalia, D., „L'application du principe de légalité des peines aux crimes (les plus) graves: l'orthodoxie retrouvée", in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, Ausgabe 25, Nr. 99, Brüssel, 2014, S. 689 bis 715, auf S. 714.

53 Vgl. in diesem Zusammenhang auch EGMR, 22. November 1995, C. R./Vereinigtes Königreich (CE:ECHR:1995:1122JUD002019092, § 32), 22. November 1995, S. W./Vereinigtes Königreich (CE:ECHR:1995:1122JUD002016692, § 34), und 12. Februar 2008, Kafkaris/Zypern (CE:ECHR:2008:0212JUD002190604, § 137).

54 Es ist dennoch interessant, festzustellen, dass Einzelpersonen in ihren Klagen vor dem EGMR weitaus häufiger ihre Argumente auf angebliche Verstöße gegen Art. 7 EMRK stützen, als auf Art. 5 (Recht auf Freiheit und Sicherheit), Art. 6 (Recht auf ein faires Verfahren) oder Art. 8 (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens). Vgl. dazu Sanz-Caballero, S., „The principle of *nulla poena sine lege* revised: The retrospective application of criminal law in the eyes of the European Court of Human Rights", in *European Journal of International Law*, Ausgabe 28, Nr. 3, 2017, S. 787 bis 817, auf S. 789. Sanz-Caballero weist auch darauf hin, dass die wenigen Fälle, in denen der EGMR einen Verstoß gegen Art. 7 EMRK festgestellt hat, „oft berüchtigt waren und für gesellschaftliche Unruhe gesorgt haben".

55 Vgl. Europäische Kommission für Menschenrechte, 3. März 1986, Hogben/Vereinigtes Königreich (CE:ECHR:1986:0303DEC001165385), und 28. Februar 1996, Hosein/Vereinigtes Königreich (CE:ECHR:1996:0228DEC002629395). Vgl. ferner EGMR, 29. November 2005, Uttley/Vereinigtes Königreich (CE:ECHR:2005:1129DEC003694603), und 12. Februar 2008, Kafkaris/Zypern (CE:ECHR:2008:0212JUD002190604, § 142).

56. Im Übrigen ist dieser Ansatz auch vom Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen, dem Kontrollorgan des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte, verfolgt worden [56], während das Rückwirkungsverbot auch in den nationalen Rechtsordnungen typischerweise nur für Strafen gilt und nicht für deren Vollstreckung [57].

2. Die auszulegende Regelung

57. Dies bringt uns zum vorliegenden Fall und zu der Frage, ob die fraglichen Maßnahmen die Strafe selbst oder die Vollstreckung einer Strafe betreffen. Um dies zu bestimmen, müssen wir uns die Merkmale dieser Maßnahmen in Erinnerung rufen.

58. Es ist natürlich letztlich Sache des vorlegenden Gerichts, zu beurteilen, ob in der vorliegenden Rechtssache die Gefahr eines Verstoßes gegen Art. 49 Abs. 1 der Charta besteht, wenn MA an das Vereinigte Königreich übergeben wird [58]. Darüber hinaus sind wir mit erheblichen Unsicherheiten konfrontiert, da es noch keine Verurteilung gibt und die Übergabe von MA in Bezug auf die Begehung der behaupteten Straftaten beantragt wird. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist notwendigerweise nicht bekannt, ob im Fall einer Verurteilung eine Freiheitsstrafe oder eine lebenslange Freiheitsstrafe verhängt wird. All dies ist jedoch letztlich unerheblich, da sich die Frage des vorlegenden Gerichts ausdrücklich auf eine bestimmte Strafe bezieht. Folglich wird es Aufgabe des Gerichtshofs sein, die geänderten Rechtsvorschriften (nur) im Hinblick auf bestimmte Strafen zu prüfen.

59. Auf der Grundlage der verfügbaren Informationen und in Anbetracht der Tatsache, dass das vorlegende Gericht in dieser Angelegenheit offensichtlich eine Orientierungshilfe benötigt, wie die Tatsache beweist, dass es dem Gerichtshof seine Frage (erneut) vorgelegt hat, sehe ich mich in der Lage, dem vorlegenden Gericht in diesem Stadium eine Orientierungshilfe zu geben.

a) Inhalt der neuen Vorschriften

60. Zum Zeitpunkt der Begehung der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Straftaten, in dem eine Freiheitsstrafe für einen festen Zeitraum verhängt wurde, war das Gericht, das diese Strafe verhängte, verpflichtet, eine „Haftdauer“ festzusetzen, die die Hälfte der verhängten Strafe nicht überschreiten durfte und nach deren Ablauf der Straftäter – automatisch – auf Bewährung

[56] Art. 15 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte enthält ein Verbot der rückwirkenden Anwendung des Strafrechts. In diesem Zusammenhang hat der Menschenrechtsausschuss klargestellt, dass die rückwirkende Einführung einer Bewährungsstrafe mit obligatorischer Überwachung nicht als Strafe im Sinne des oben genannten Art. 15 angesehen wurde, sondern als eine Maßnahme der sozialen Unterstützung, die der Rehabilitation des Straftäters dienen soll. Vgl. A. R. S./Kanada, Mitteilung Nr. 91/1981, U. N. Doc. CCPR/C/OP/1 bis 29 (1984), Punkt 5.3, abrufbar unter: https://juris.ohchr.org/casedetails/438/en-US. Folglich erklärte der Menschenrechtsausschuss die Mitteilung für unzulässig. Für eine kritische Diskussion vgl. Schabas, W. A., *U.N. International Covenant on Civil and Political Rights. Nowak's CCPR Commentary*, 3. Aufl., N. P. Engel Verlag, Kehl, 2019, Art. 15 CCPR, Punkt 13.

[57] Vgl. z. B. Merle, R., und Vitu, A., *Traité de droit Criminel, Tome I*, 7. Aufl., Éditions Cujas, Paris, 1997, Rn. 282, und Kuty, F., *Principes généraux du droit pénal belge*, Éditions Larcier, Brüssel, 2007, Rn. 482 und 506.

[58] Vgl. in diesem Sinne Schlussanträge des Generalanwalts Szpunar in der Rechtssache Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:559, Nr. 81).

entlassen werden musste [59]. Es war die Pflicht des Secretary of State for Northern Ireland (Staatssekretär für Nordirland), einen Gefangenen freizulassen, der die entsprechende Haftstrafe verbüßt hat [60].

61. Nach den neuen Regeln wird gegen eine wegen der Straftat verurteilte Person aktuell eine bestimmte Freiheitsstrafe für eine Dauer verhängt, die der Gesamtdauer der „angemessenen Haftdauer“ zuzüglich eines weiteren Zeitraums von einem Jahr, in dem der Straftäter Auflagen unterliegt, entspricht. Diese Gesamtdauer darf die geltende Höchstdauer der Freiheitsstrafe nicht überschreiten (in der vorliegenden Rechtssache: zehn Jahre) [61]. Die „angemessene Haftdauer“ ist die Dauer, die nach Auffassung des Gerichts die Angemessenheit der Strafe gewährleistet. Nach Verbüßung von zwei Dritteln dieser Dauer kann der Straftäter auf Anordnung der Parole Commissioners vorzeitig unter Auflagen aus der Haft entlassen werden, wenn nach Überzeugung der Parole Commissioners ein Freiheitsentzug der inhaftierten Person zum Schutz der Öffentlichkeit nicht mehr erforderlich ist [62].

62. Die neuen Vorschriften bringen also zwei deutliche Änderungen mit sich: Erstens wurde die Möglichkeit einer Haftentlassung unter Auflagen von der Hälfte der Haftzeit auf mindestens zwei Drittel der Haftzeit verschoben, wobei die betreffende Person immer mindestens ein letztes Jahr unter Bewährungsauflagen entlassen werden muss. Zweitens wurde ein System der automatischen Entlassung durch ein System der bedingten Entlassung ersetzt, bei dem das Eingreifen der Parole Commissioners erforderlich ist.

63. Es sollte hinzugefügt werden, dass, wie das vorlegende Gericht [63] unter Bezugnahme auf ein einschlägiges Urteil des Supreme Court (Oberstes Gericht) des Vereinigten Königreichs [64] dargelegt hat, der erklärte Zweck der Änderung dieses Gesetzes darin besteht, die Öffentlichkeit zu schützen, indem der automatischen vorzeitigen Entlassung terroristischer Straftäter ein Ende gesetzt und der früheste Zeitpunkt, zu dem solche Straftäter für eine Entlassung in Betracht gezogen werden könnten, hinausgezögert wird.

b) Vorbringen der Parteien

64. MA argumentiert im Wesentlichen, dass der Begriff der „Aufhebung“ der Möglichkeit der vorzeitigen Entlassung, auf den sich der Gerichtshof in seinem Urteil in der Rechtssache Alchaster bezieht [65], so zu verstehen sei, dass er sich nicht nur auf die Beseitigung jeder Möglichkeit einer bedingten Entlassung in jeder Phase der Vollstreckung einer Freiheitsstrafe bezieht, sondern auch auf die Beseitigung einer automatischen Entlassung, die ursprünglich in einer bestimmten Phase dieser Vollstreckung vorgesehen war. Darüber hinaus haben die im Ausgangsverfahren in

[59] Vgl. Art. 8 der Criminal Justice (Northern Ireland) Order 2008 (Verordnung über die Strafgerichtsbarkeit, Nordirland, von 2008), wie sie vom vorlegenden Gericht in den Rn. 17 und 18 des Vorabentscheidungsersuchens wiedergegeben wird. Im Fall einer lebenslangen Freiheitsstrafe, einer unbestimmten Freiheitsstrafe oder einer verlängerten Freiheitsstrafe konnte die bedingte Haftentlassung nach einem bestimmten Zeitraum nur erfolgen, wenn die Parole Commissioners der Ansicht waren, dass die weitere Inhaftierung der verurteilten Person zum Schutz der Bevölkerung nicht erforderlich sei.

[60] Vgl. Art. 17 der Criminal Justice (Northern Ireland) Order 2008 (Verordnung über die Strafgerichtsbarkeit, Nordirland, von 2008), wie sie vom vorlegenden Gericht in den Rn. 17 und 18 des Vorabentscheidungsersuchens wiedergegeben wird.

[61] Vgl. Rn. 22 des Vorabentscheidungsersuchens.

[62] Vgl. Rn. 22 des Vorabentscheidungsersuchens.

[63] Vgl. Rn. 21 des Vorabentscheidungsersuchens.

[64] Vgl. Urteil des Supreme Court of the United Kingdom (Oberstes Gericht des Vereinigten Königreichs) vom 19. April 2023, Morgan u. a./Ministry of Justice, [2023] UKSC 14, [2024] AC 130, Rn. 69, abrufbar unter https://www.supremecourt.uk/cases/uksc-2022-0056.

[65] Vgl. Urteil vom 29. Juli 2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649, Rn. 97).

Rede stehenden Änderungen nach Ansicht von MA zur Folge, dass die eigentliche Schwere der verhängten Strafe erhöht wird. Er behauptet, dass diese Änderungen ein strafendes Element hinzufügen würden.

65. Irland, das Vereinigte Königreich und die Kommission sind der gegenteiligen Ansicht. Sie betonen, dass die vorgesehenen Strafen unverändert geblieben seien, d. h. eine Freiheitsstrafe von maximal zehn Jahren. Die Änderung der Bedingungen für die vorzeitige Entlassung sei ein typisches Beispiel für eine Maßnahme im Zusammenhang mit der Vollstreckung einer Strafe. Außerdem seien die Parole Commissioners nicht befugt, die verhängte Strafe zu erweitern oder herabzusetzen.

c) Prüfung

66. Ich räume ein, dass wir es hier mit einem Grenzfall zu tun haben, in dem die richtige Antwort nicht ohne Weiteres ersichtlich ist. Ich muss die einschlägige Rechtsprechung des EGMR [66] genau prüfen, bevor ich in der Lage bin, dem Gerichtshof einen Antwortvorschlag zu unterbreiten.

1) Rechtsprechung des EGMR

67. Ausgangspunkt der langjährigen Rechtsprechung des Straßburger Gerichtshofs ist, dass der Begriff der „Strafe“ eine eigenständige Bedeutung hat [67]. Der EGMR unterscheidet in seiner Rechtsprechung sodann konsequent zwischen einer Maßnahme, die an sich eine Strafe darstellt, und einer Maßnahme, die die Vollstreckung oder die Durchführung der Strafe betrifft.

i) Rechtsprechung vor dem Urteil Del Río Prada/Spanien

68. In der Entscheidung in der Rechtssache Hogben, in der es um lebenslange Haft als obligatorische Strafe für Mord ging, waren die Regeln so, dass die betreffende Person, wenn sie nicht mehr als gefährlich eingestuft wurde, von einem geschlossenen Gefängnis in einen offenen Strafvollzug verlegt werden konnte, in der begründeten Erwartung, innerhalb einer Frist von zwei Jahren nach dieser Verlegung entlassen zu werden. Herr Hogben wurde nach Verbüßung von 13 Jahren seiner Strafe in einen offenen Vollzug verlegt. In dieser Zeit wurden auch die Regeln für die Entlassung auf Bewährung geändert. Der zuständige Minister [68] kündigte auf einer Konferenz seiner politischen Partei eine neue Bewährungspolitik an. Erklärtes Ziel war es, die Freilassung auf Bewährung vor Ablauf von 20 Jahren Haft für „Mörder von Polizei- oder Gefängnisbeamten, terroristische Morde, sexuelle oder sadistische Mörder von Kindern und Morde durch Schusswaffen bei Raubüberfällen“ auszuschließen. Dies hatte zur Folge, dass Herr Hogben vor der Verbüßung von 20 Jahren nicht freigelassen werden konnte. Die Europäische Kommission für Menschenrechte war der Ansicht, dass die „Strafe“ im Sinne von Art. 7 Abs. 1 EMRK die

66 Von Bedeutung ist auch die Rechtsprechung der früheren Europäischen Kommission für Menschenrechte, die in erster Linie vor Inkrafttreten des Protokolls Nr. 11 zur EMRK über die Umgestaltung des durch die Konvention eingeführten Kontrollmechanismus am 1. November 1998 tätig war.

67 Vgl. in diesem Sinne Urteile des EGMR, 9. Februar 1995, Welch/Vereinigtes Königreich (CE:ECHR:1995:0209JUD001744090, § 28), 8. Juni 1995, Jamil/Frankreich (CE:ECHR:1995:0608JUD001591789, § 31), und 12. Februar 2008, Kafkaris/Zypern (CE:ECHR:2008:0212JUD002190604, § 142).

68 Der Secretary of State for the Home Department (Innenminister, Vereinigtes Königreich).

lebenslange Freiheitsstrafe sei. Die Tatsache, dass die Bewährungsregelung geändert wurde, beziehe sich auf die Vollstreckung der Strafe und nicht auf die betreffende „Strafe“ [69]. Daher wurde die Beschwerde für unzulässig erklärt.

69. In der Entscheidung in der Rechtssache Hosein wurde der Beschwerdeführer zu einer lebenslangen Haftstrafe verurteilt. Da er während der Haft erkrankte und zur Behandlung im Krankenhaus festgehalten werden musste, wurde ihm die Bewährungsanhörung verweigert, die zu seiner Freilassung hätte führen können. Die Europäische Kommission für Menschenrechte stellte fest, dass „die Erwartungen in Bezug auf die Entlassung auf Bewährung keinen Einfluss auf [die] ‚Strafe‘ im Sinne von Artikel 7 [EMRK] haben“ [70].

70. In dem Urteil in der Rechtssache Grava wurde der Beschwerdeführer zu einer Freiheitsstrafe von sechs Jahren verurteilt, die das zuständige Berufungsgericht später auf vier Jahre reduzierte. Anschließend beantragte er eine Strafminderung, die einen Straferlass unter bestimmten Bedingungen ermöglichte. Nachdem er ursprünglich abgelehnt worden war, wurde ein Erlass gewährt. Zu diesem Zeitpunkt war der Beschwerdeführer bereits freigelassen worden. Die im Gefängnis verbrachte Zeit hatte jedoch die Dauer überschritten, die er bei rechtzeitiger Anwendung des Erlasses verbüßt hätte. Der Beschwerdeführer argumentierte dementsprechend, dass der verzögerte Erlassantrag zu einer schwereren Strafe geführt habe, als das Gesetz zum Zeitpunkt seiner Straftat vorgeschrieben habe. Der Straßburger Gerichtshof war anderer Meinung und stellte fest, dass sich die „Strafe“ auf die vierjährige Freiheitsstrafe beziehe. Die Frage des Erlasses beziehe sich auf die Strafvollstreckung, nicht auf die Strafe selbst. Ein Verstoß gegen Art. 7 Abs. 1 EMRK liege somit nicht vor [71].

71. In der Entscheidung in der Rechtssache Uttley wäre eine Person, die zu einer zwölfjährigen Haftstrafe verurteilt wurde, im Fall guter Führung nach Verbüßung von zwei Dritteln ihrer Strafe für eine vorzeitige Entlassung in Betracht gekommen [72]. Während sich die Person im Gefängnis befand, wurden die Vorschriften dahin geändert, dass die vorzeitige Entlassung nach Verbüßung von zwei Dritteln einer Strafe unter Auflagen zu erfolgen hatte. Der Beschwerdeführer machte geltend, dass diese Auflagepflicht eine schwerere Strafe darstelle als die ursprünglich verhängte. Der Straßburger Gerichtshof wies die Beschwerde als unzulässig ab und wies darauf hin, dass die fragliche Maßnahme nicht Teil der Strafe sei, sondern Teil der Regelung, nach der Häftlinge vor Verbüßung der vollen Dauer der verhängten Strafe entlassen werden könnten [73].

72. Wir können daher zusammenfassend feststellen, dass, wenn sich die Art und der Zweck einer Maßnahme auf den Erlass einer Strafe oder die Änderung einer Regelung über eine vorzeitige Entlassung bezieht, dies nicht Teil der „Strafe“ im Sinne von Art. 7 EMRK ist.

69 Vgl. Entscheidung der Europäischen Kommission für Menschenrechte vom 3. März 1986, Hogben/Vereinigtes Königreich (CE:ECHR:1986:0303DEC001165385, § 4).

70 Vgl. Entscheidung der Europäischen Kommission für Menschenrechte vom 28. Februar 1996, Hosein/Vereinigtes Königreich (CE:ECHR:1996:0228DEC002629395, § 1).

71 Vgl. Urteil des EGMR vom 10. Juli 2003, Grava/Italien (CE:ECHR:2003:0710JUD004352298, § 51).

72 Eine Haftentlassung unter Auflagen wäre nach Ablauf eines Drittels der Strafe möglich gewesen.

73 Vgl. Urteil des EGMR vom 29. November 2005, Uttley/Vereinigtes Königreich (CE:ECHR:2005:1129DEC003694603). Auf nationaler Ebene entschied der Court of Appeal (England und Wales) (Berufungsgericht [England & Wales]), dass die Verhängung einer Auflage ein integraler Bestandteil des gesamten Urteils und nicht nur eine Form der Strafvollstreckung sei. Es sei „fiktiv“ zu argumentieren, dass das Urteil nicht härter geworden war, weshalb das Gericht einen Verstoß gegen Art. 7 EMRK feststellte. Vgl. [2003] EWCA Civ 1130, Rn. 14 und 15; abrufbar unter: http://www2.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2003/1130.html. Das House of Lords änderte jedoch die Entscheidung des Court of Appeal (England und Wales) (Berufungsgericht [England & Wales]) ([2004] UKHL 38, abrufbar unter: https://publications.parliament.uk/pa/ld200304/ldjudgmt/jd040722/uttley-1.htm). Vgl. im Detail Douglas, H., „Article 7: no punishment without law“, in Simor, J., und Emmerson, B., *Human Rights Practice*, Sweet & Maxwell, London, 2024.

ii) Das Urteil Del Río Prada/Spanien

73. Dies bringt mich zu der Frage, inwieweit der eher formalistische Ansatz des EGMR, wie er oben beschrieben wurde, durch das Urteil Del Río Prada/Spanien geändert worden ist.

74. Zum Zeitpunkt der Straftat von Frau Del Río Prada beschränkte das spanische Strafgesetzbuch von 1973 die Höchstdauer der Freiheitsstrafe im Fall von Mehrfachverurteilungen auf 30 Jahre. Das Strafgesetzbuch gewährte Inhaftierten außerdem Anspruch auf einen Erlass von einem Tag für je zwei Tage Arbeit. In der Folge, d. h. nicht nur nach der Begehung der Straftaten, sondern auch nach der Verhängung der Strafen, wandte das Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof, Spanien) die sogenannte „Parot-Doktrin" an, mit der die Berechnung von Straferlassen geändert wurde. Anstatt sie auf die Höchstdauer von 30 Jahren anzuwenden, wurden sie auf jede Einzelstrafe angewandt. Das Ergebnis war, dass es für Frau Del Río Prada *de facto* unmöglich war, *überhaupt in den Genuss eines Straferlasses zu kommen*. Die Möglichkeit eines Straferlasses wurde, mit anderen Worten, auf null reduziert.

75. Unter diesen Umständen hat der EGMR in der Besetzung der Großen Kammer [74] entschieden, dass die Anwendung der Parot-Doktrin auf die Situation von Frau Del Río Prada den Straferlass für die in der Haft geleistete Arbeit, auf den sie nach dem Gesetz und den rechtskräftigen Entscheidungen der mit der Strafvollstreckung betrauten Richter Anspruch hatte, jeder praktischen Wirksamkeit beraube [75]. Der EGMR hat weiter ausgeführt, dass die Art und Weise, in der die Bestimmungen angewandt wurden, „über die bloße Strafvollzugspolitik hinausging" [76] und dass „aufgrund der Parot-Doktrin die Höchstfreiheitsstrafe von [30] Jahren keine eigenständige Strafe mehr ist, auf die Straferlasse für in der Haft geleistete Arbeit angewendet wurden, sondern stattdessen zu einer Strafe von [30] Jahren geworden ist, auf die solche Erlasse tatsächlich nicht angewandt werden" [77].

76. Dieser letzte Punkt ist für die vorliegende Rechtssache von entscheidender Bedeutung: Im Urteil Del Río Prada/Spanien bestand nach der neuen Rechtslage überhaupt keine Möglichkeit mehr, die verhängte Strafe zu verkürzen. Ein solch außergewöhnlicher Umstand kam einer Neufestlegung des Umfangs der ursprünglich verhängten Strafe gleich.

77. Meines Erachtens bestätigt das Urteil Del Río Prada/Spanien im Wesentlichen die frühere Rechtsprechung, wonach die Unterscheidung zwischen der Verhängung und der Vollstreckung einer Strafe aufrechterhalten wird. Der Sachverhalt in jener Rechtssache war jedoch so gelagert, dass durch den Wegfall jeder Möglichkeit einer Strafminderung der Umfang der ursprünglichen Strafe beeinträchtigt wurde.

iii) Rechtsprechung nach dem Urteil Del Río Prada/Spanien

78. Der EGMR hat dieses Urteil sodann in einer Reihe von Unzulässigkeitsentscheidungen angewandt.

74 In besagtem Fall ist die Rechtssache auf Antrag der spanischen Regierung gemäß Art. 43 EMRK an die Große Kammer verwiesen worden, was bedeutet, dass es sich um einen Ausnahmefall handelt, der „eine schwerwiegende Frage der Auslegung oder Anwendung [der EMRK] … oder eine schwerwiegende Frage von allgemeiner Bedeutung aufwirft" (vgl. Art. 43 Abs. 2 EMRK).

75 Urteil Del Río Prada/Spanien (§ 107).

76 Vgl. Urteil Del Río Prada/Spanien (§ 108).

77 Vgl. Urteil Del Río Prada/Spanien (§ 109).

79. In der Entscheidung Abedin hatte der Beschwerdeführer ursprünglich Anspruch auf eine automatische und bedingungslose Freilassung nach der Verbüßung von drei Vierteln der Strafe. Nach der neuen Regelung, die nach seiner Verurteilung erlassen wurde und in Kraft trat, musste ein Bewährungsausschuss jede Freilassung genehmigen. Außerdem blieben die Bewährungsbedingungen bis zum Ablauf der Strafe in Kraft.

80. Mit anderen Worten: Genau wie im vorliegenden Fall wurde ein System, das zu einer automatischen Entlassung führte, durch ein System ersetzt, das das Eingreifen und die Genehmigung eines Bewährungsausschusses erfordert.

81. Der Straßburger Gerichtshof erinnerte zunächst an seine Rechtsprechung, insbesondere an die Entscheidung in der Rechtssache Uttley und das Urteil Del Río Prada/Spanien. In Bezug auf die letztgenannte Entscheidung erinnerte der Gerichtshof daran, dass das entscheidende Element bei der Bestimmung der Anwendbarkeit von Art. 7 EMRK auf einen solchen Fall darin bestehe, ob die eingeführten Änderungen eine Änderung oder Neufestlegung der Strafe *selbst* zur Folge haben [78]. Im Urteil Del Río Prada/Spanien habe sich die Frage nach Art. 7 EMRK gestellt, weil die Behörden die von der Beschwerdeführerin erworbenen Straferlasse nicht, wie zuvor in der Rechtsprechung üblich, auf die 30-jährige Haftstrafe der Beschwerdeführerin anrechneten, sondern im Einklang mit einer kürzlich erfolgten Änderung der Rechtsprechung auf die einzelnen Haftstrafen. Der Gerichtshof war der Ansicht, dass die Änderung der Praxis in Spanien im Wesentlichen dazu führe, dass die gegen die Beschwerdeführerin verhängte Strafe von 30 Jahren abzüglich etwaiger Erlasse in eine Strafe von 30 Jahren ohne Anspruch auf Erlasse geändert oder neu festgelegt worden sei [79].

82. Der Straßburger Gerichtshof entschied dann, dass die gleichen Erwägungen nicht für den Fall von Herrn Abedin gelten, dessen Strafe von 20 Jahren Haft nicht geändert worden war, und dass die Bestimmungen über die vorzeitige Entlassung auf diese Strafe anwendbar sind [80]. Der Gerichtshof führte weiter aus, dass es keine denkbare Neufestlegung oder Änderung der gegen Herrn Abedin verhängten „Strafe“ gegeben habe [81]. Dies veranlasste den Gerichtshof zu dem Schluss, dass der Fall von Herrn Abedin die Art und Weise der Vollstreckung seiner Strafe betreffe und nicht in den Anwendungsbereich von Art. 7 Abs. 1 EMRK falle [82]. Folglich erklärte er die Beschwerde für unzulässig [83].

83. In der Entscheidung in der Rechtssache Devriendt wurde der Beschwerdeführer zu einer lebenslangen Haftstrafe verurteilt. Zum Zeitpunkt der Verurteilung hätte er nach zehn Jahren Haft eine bedingte Entlassung beantragen können. In der Folge wurde diese Schwelle auf 15 Jahre angehoben und galt rückwirkend für Fälle wie den seinen.

84. Der Straßburger Gerichtshof stellte fest, dass sich die Änderung der Rechtsvorschriften auf die Vollstreckung der Strafe beziehe. Ebenso wie in der Entscheidung Abedin wies er darauf hin, dass die betreffende Strafe seit dem Tag der Begehung der Straftat nicht geändert worden sei [84]. Der Straßburger Gerichtshof stellte weiter fest, dass nach belgischem Recht die bedingte

78 Vgl. EGMR, 12. November 2019, Abedin/Vereinigtes Königreich (CE:ECHR:2019:1112DEC005402616, § 33).

79 Ebd. (§ 35).

80 Ebd. (§ 36).

81 Ebd.

82 Ebd.

83 Ebd. (§ 37); die Beschwerde war sachlich unvereinbar mit der EMRK im Sinne von Art. 35 Abs. 3 Buchst. a EMRK und war gemäß Art. 35 Abs. 4 EMRK zurückzuweisen.

84 Vgl. EGMR, 31. August 2021, Devriendt/Belgien (CE:ECHR:2021:0831DEC003556719, § 24).

Entlassung eine Methode zur Vollstreckung einer Haftstrafe sei, bei der der Verurteilte seine Strafe außerhalb des Gefängnisses verbüße, sofern er die auferlegten Bedingungen während einer bestimmten Bewährungszeit erfülle. In diesem Zusammenhang stellte der Straßburger Gerichtshof ausdrücklich fest, dass sich dieser Fall in dieser Hinsicht von der Situation im Urteil Del Río Prada/Spanien unterscheide, in dem es um eine Verringerung der zu verbüßenden Strafe gegangen sei und nicht um eine bloße Milderung oder Anpassung der Vollstreckungsbedingungen [85].

85. Der Gerichtshof stellte sodann die Situationen von Herrn Devriendt und Frau Del Río Prada gegenüber. Er räumte ein, dass mit der Gesetzesänderung aus dem Jahr 2013 die zeitliche Schwelle für die Möglichkeit einer vorzeitigen Haftentlassung unter Auflagen angehoben werden sollte, was zweifelsohne zu strengeren Haftbedingungen für den Beschwerdeführer führte. Er stellte jedoch fest, dass diese strengere Behandlung im Gegensatz zum Fall des Urteils Del Río Prada/Spanien die Gewährung einer vorzeitigen Haftentlassung unter Auflagen nicht unmöglich machen sollte [86].

86. Er erinnerte dann daran, dass er zuvor die Auffassung vertreten hatte, dass die Tatsache, dass eine Erhöhung der Bewährungsschwelle nach der Verurteilung zu strengeren Haftbedingungen führen könne, die Vollstreckung der Strafe und nicht die Strafe selbst betreffe und dass folglich aus einem solchen Umstand nicht abgeleitet werden könne, dass die verhängte Strafe härter sei als die vom Prozessrichter verhängte [87].

87. Der EGMR kam weiter zu dem Schluss, dass der Fall von Herrn Devriendt nur die Art und Weise der Strafverbüßung betreffe und keine Auswirkungen auf den Umfang der Strafe habe, die unverändert bleibe [88]. Folglich erklärte er die Beschwerde für unzulässig [89].

88. Bei dem Urteil Del Río Prada/Spanien handelt es sich um ein Urteil der Großen Kammer, das mit der natürlichen Autorität der feierlichsten Zusammensetzung des EGMR verbunden ist. Bei den Entscheidungen in den Rechtssachen Abedin und Devriendt handelt es sich um Unzulässigkeitsentscheidungen der Ausschüsse [90]. Dieser Unterschied in der Zusammensetzung ist jedoch im vorliegenden Zusammenhang unerheblich, da beide Zusammensetzungen den EGMR formal in gleicher Weise beschäftigen. Wenn überhaupt, dann ist dies als Hinweis darauf zu werten, dass für den Straßburger Gerichtshof die Angelegenheit in den Entscheidungen in den Rechtssachen Abedin und Devriendt so eindeutig war, dass er beschloss, sie einem Ausschuss anzuvertrauen [91].

85 Ebd. (§ 26).

86 Ebd. (§ 28).

87 Ebd. (§ 29).

88 Ebd. (§ 30).

89 Ebd. (§ 34); die Beschwerde wurde als sachlich unvereinbar mit der EMRK im Sinne von Art. 35 Abs. 3 Buchst. a EMRK angesehen und wurde gemäß Art. 35 Abs. 4 EMRK zurückgewiesen.

90 Die Ausschüsse setzen sich u. a. aus drei Richtern zusammen, vgl. Art. 26 Abs. 1 EMRK und Art. 27 der Verfahrensordnung des EGMR.

91 Solche Unzulässigkeitsentscheidungen wurden als „negative Rechtsprechung“ bezeichnet, deren Bedeutung darin bestehe, dass „es zumindest in absehbarer Zukunft sinnlos ist, weitere vergleichbare Beschwerden nach Straßburg zu bringen“, vgl. Myjer, E., und Kempees, P., „Thoughts on the positive impact of negative case-law“, in *El Tribunal Europeo de Derechos Humano. Una visión desde dentro. En homenaje al juez Josep Casadevall*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, S. 343 bis 356, auf S. 352.

2) Anwendung in der vorliegenden Rechtssache

i) Anhebung der zeitlichen Schwelle für die vorzeitige Haftentlassung unter Auflagen

89. Die Anhebung der zeitlichen Schwelle für die vorzeitige Haftentlassung unter Auflagen an sich fällt nach den Feststellungen des Gerichtshofs im Urteil Alchaster offensichtlich nicht in den Anwendungsbereich von Art. 49 Abs. 1 der Charta [92]. Wir können uns hier auf das Urteil Del Río Prada/Spanien und die Entscheidung in der Rechtssache Devriendt stützen, in der der Straßburger Gerichtshof ganz klar feststellt, dass eine Anhebung der zeitlichen Schwelle für die vorzeitige Haftentlassung unter Auflagen Teil der Vollstreckung einer Strafe ist und daher nicht in den Anwendungsbereich von Art. 7 Abs. 1 EMRK fällt.

ii) Haftentlassung vorbehaltlich der Beurteilung durch die Parole Commissioners

90. Der Gerichtshof hat im Urteil Alchaster im Wesentlichen festgestellt, dass der Anwendungsbereich von Art. 49 Abs. 1 der Charta potenziell eine Situation erfasst, in der die betreffende Maßnahme die Möglichkeit einer vorzeitigen Haftentlassung unter Auflagen im Wesentlichen aufhebt oder wenn sie Teil einer Reihe von Maßnahmen ist, die dazu führen, dass die ursprünglich verwirkte Strafe ihrer Art nach schwerer wird [93].

91. Die vollständige Abschaffung der Möglichkeit der vorzeitigen Haftentlassung unter Auflagen kann im vorliegenden Fall ausgeschlossen werden, da, wie das Vereinigte Königreich in der mündlichen Verhandlung bestätigt hat, die betreffende Person während des letzten Jahres der Strafverbüßung *immer* unter Auflagen aus der Haft entlassen wird. Aus diesem Grund bin ich der Ansicht, dass die Situation im vorliegenden Fall nicht mit der Situation im Urteil Del Río Prada/Spanien vergleichbar ist.

92. Die Frage, ob wir es mit einer *Reihe* von Maßnahmen zu tun haben, die dazu führen, dass die ursprünglich verwirkte Strafe ihrer Art nach schwerer wird, ist meines Erachtens komplizierter und daher schwer zu beantworten.

93. Wie das vorlegende Gericht [94] unter Bezugnahme auf ein einschlägiges Urteil des Obersten Gerichtshofs des Vereinigten Königreichs [95] dargelegt hat, bestehe der erklärte Zweck der Änderung darin, zum Schutz der Öffentlichkeit die automatische vorzeitige Haftentlassung für Straftäter im Bereich Terrorismus zu beenden und den frühesten Zeitpunkt, zu dem solche Straftäter für eine Freilassung in Betracht gezogen werden können, hinauszuzögern.

94. Ich bin mir durchaus bewusst, dass dies die vorgebliche Absicht des Gesetzgebers ist. Insbesondere die Tatsache, dass die fragliche Änderung speziell auf terroristische Straftäter ausgerichtet ist, indem eine besondere Bewährungsregelung für bestimmte terroristische Straftaten eingeführt wird, könnte als Hinweis darauf gewertet werden, dass in Wirklichkeit beabsichtigt war, das Strafmaß für solche Straftaten zu erhöhen. Man kann sich auch fragen, ob sich die Entscheidung, bestimmten Kategorien von Straftätern die vorzeitige Entlassung zu verweigern, wirklich auf die technische Frage der Vollstreckung bezieht, anstatt die Strafe selbst

92 Vgl. Urteil vom 29. Juli 2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649, Rn. 97).

93 Vgl. Urteil vom 29. Juli 2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649, Rn. 97).

94 Vgl. Rn. 21 des Vorabentscheidungsersuchens.

95 Vgl. Urteil des Supreme Court of the United Kingdom (Oberstes Gericht des Vereinigten Königreichs) vom 19. April 2023, Morgan u. a./Ministry of Justice, [2023] UKSC 14, [2024] AC 130, Rn. 69, abrufbar unter https://www.supremecourt.uk/cases/uksc-2022-0056.

neu festzulegen. Oder anders ausgedrückt, wie es der Court of Appeal in der Entscheidung in der Rechtssache Uttley formulierte – die allerdings vom House of Lords aufgehoben wurde –, ist es eine „Fiktion", zu behaupten, dass die Strafe nicht schwerer geworden sei [96].

95. Dennoch sehe ich nicht, wie diese gesetzgeberische Absicht, wenn überhaupt, in Bezug auf den vorliegenden Fall den Grundsatz in Frage stellen könnte, dass die Strafe als solche nicht geändert wurde. Es sollte hinzugefügt werden, dass bereits in der Entscheidung in der Rechtssache Hogben das erklärte Ziel der Maßnahme darin bestand, bestimmte Kategorien von Straftaten zu erfassen [97]. Die Straßburger Kommission schien jedoch kein Problem mit dieser Überlegung zu haben [98].

96. Außerdem ist die Einführung einer Bewertung der potenziellen Gefahr einer Person für die Öffentlichkeit meiner Ansicht nach Teil der Strafvollzugspolitik. Zur Veranschaulichung: Die entscheidende Frage ist, ob eine Person, die einen wesentlichen Teil ihrer Strafe im Gefängnis verbüßt hat, zu einem bestimmten Zeitpunkt in der Lage ist, das Gefängnis zu verlassen. Wenn die Parole Commissioners zu dem Schluss kommen, dass die Person *zu diesem Zeitpunkt* eine Gefahr für die Öffentlichkeit darstellt und einen längeren Teil der Strafe im Gefängnis verbüßen muss, sehe ich nicht, wie dies die eigentliche Schwere der ursprünglich verwirkten Strafe beeinflussen würde. Die Verurteilung als solche wird nicht geändert; es ist Sache der betroffenen Person, sich *zu diesem Zeitpunkt* entsprechend zu verhalten und den Parole Commissioners zu zeigen, dass sie die Haftanstalt verlassen kann. Dies ist meines Erachtens völlig losgelöst von der verhängten Strafe. Es ist fast schon traditionelle Strafvollzugspolitik. Die Tatsache, dass der Freiheitsentzug der Person fortbesteht, ist eine Folge davon.

97. Ich möchte in diesem Zusammenhang betonen, dass die im vorangegangenen Punkt angestellten Überlegungen unbedingt voraussetzen, dass die Zuständigkeit der Parole Commissioners auf die Frage beschränkt ist, ob die betreffende Person zu einem bestimmten Zeitpunkt eine Gefahr für die Öffentlichkeit darstellt, dass die Beurteilung gründlich nach einem festgelegten Protokoll durchgeführt wird und dass ordnungsgemäß dokumentiert wird. Darüber hinaus darf den Parole Commissioners kein weiteres Ermessen zur Verfügung stehen.

98. Wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, bin ich der Ansicht, dass sich die geänderten Maßnahmen auf die Vollstreckung einer Strafe beziehen. Sie berühren nicht den eigentlichen Charakter der ursprünglich verwirkten Strafe und fallen daher nach der oben analysierten Rechtsprechung des EGMR nicht in den Anwendungsbereich von Art. 7 Abs. 1 EMRK.

99. Damit stellt sich die Frage, ob Art. 49 Abs. 1 der Charta in einer Situation wie der des vorliegenden Falles einen weiter gehenden Schutz bietet oder bieten sollte als Art. 7 Abs. 1 EMRK.

iii) Zu Art. 52 Abs. 3 der Charta

100. Nach Art. 52 Abs. 3 der Charta haben, soweit die Charta Rechte enthält, die den durch die EMRK garantierten Rechten entsprechen, diese die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie sie ihnen in der EMRK verliehen wird. Es ist zu betonen, dass Art. 52 Abs. 3 der Charta eine Garantie und keine einfache Option für die Europäische Union enthält, sicherzustellen, dass die

96 Siehe oben, Fn. 70.

97 *In casu*, Mörder von Polizei- oder Gefängnisbeamten, terroristische Morde, sexuelle oder sadistische Mörder von Kindern und Morde durch Schusswaffen bei Raubüberfällen; vgl. Entscheidung der Europäischen Kommission für Menschenrechte vom 3. März 1986, Hogben/Vereinigtes Königreich (CE:ECHR:1986:0303DEC001165385, § 4).

98 Ebd.

Bedeutung und die Tragweite der entsprechenden Rechte aus der EMRK nicht untergraben werden [99]. Gleichzeitig stellt diese Bestimmung klar, dass dies der Gewährung eines weiter gehenden Schutzes durch das Unionsrecht nicht entgegensteht.

101. Ich sehe jedoch keinen Grund für die Annahme, dass dies der Fall sein sollte. Der Gerichtshof hat festgestellt, dass Art. 49 der Charta zumindest die gleichen Garantien wie die in Art. 7 EMRK vorgesehenen enthält, die gemäß Art. 52 Abs. 3 der Charta als Mindestschutzstandard zu berücksichtigen sind [100]. Diese Aussage allein bestätigt jedoch lediglich den Wortlaut von Art. 52 Abs. 3 der Charta [101].

102. Wie die Kommission feststellte, ist keine gemeinsame Verfassungstradition der Mitgliedstaaten zu erkennen, nach der der Anwendungsbereich von Art. 49 Abs. 1 der Charta weiter gefasst ist oder sein sollte als der von Art. 7 Abs. 1 EMRK.

103. Ich sehe auch keine spezifischen Aspekte der Unionsrechtsordnung, die einen weiter gehenden Schutz rechtfertigen würden. Es mag Rechtsbereiche geben, in denen es gute Gründe dafür gibt, dass die Europäische Union einen weiter gehenden Schutz als im Rahmen des entsprechenden Rechts der EMRK vorsieht. Dies ist vorliegend jedoch nicht der Fall. Wir sollten uns an die inhärente und natürliche Spannung zwischen der möglichen Berufung auf Art. 49 der Charta und dem hohen Maß an Vertrauen (wenn auch nicht an gegenseitigem Vertrauen [102]) erinnern, das zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich im Hinblick auf die Achtung der Grundrechte fortbesteht [103]. In einer solchen Situation wird das sorgfältige Gleichgewicht zwischen diesen beiden Grundsätzen am besten durch ein Niveau des Grundrechtsschutzes erreicht, das an das Niveau der EMRK angeglichen ist. Hier kann ich mich wieder einmal den Ausführungen des verstorbenen Lord Bingham anschließen, dass „die Bedeutung der EMRK in allen Staaten, die ihr angehören, einheitlich sein sollte. Es ist die Pflicht der nationalen Gerichte, mit der sich im Laufe der Zeit entwickelnden Rechtsprechung von Straßburg Schritt zu halten: nicht mehr, aber sicher auch nicht weniger.“ [104] Das Gleiche sollte auch für den Gerichtshof in der vorliegenden Rechtssache gelten.

3) Abschließende Bemerkungen

104. Ich möchte diese Schlussanträge mit zwei abschließenden Bemerkungen beenden, in deren Sinne das vorlegende Gericht seine Beurteilung vornehmen muss.

105. Erstens beschränkt sich der vorliegende Fall auf die in Art. 7 Abs. 1 EMRK und Art. 49 der Charta vorgesehenen Garantien. Wie in den vorliegenden Schlussanträgen dargelegt wurde, können Maßnahmen, die die Vollstreckung einer Strafe regeln, grundsätzlich nicht nach Art. 7 Abs. 1 EMRK überprüft werden. Dennoch sollten wir nicht aus den Augen verlieren, dass

[99] Vgl. Callewaert, J., „L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme: une réponse logique à l'optionalité de la Convention européenne des droits de l'homme en droit de l'Union européenne“, in *Revue trimestrielle des Droits de l'Homme*, Ausgabe 36, Nr. 141, 2025, S. 9 bis 29, auf S. 12.

[100] Vgl. Urteil vom 29. Juli 2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649, Rn. 92 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[101] Art. 52 Abs. 3 der Charta steht dem nicht entgegen, dass das Recht der Union einen weiter gehenden Schutz gewährt als die EMRK.

[102] Ich verstehe, dass der Gerichtshof den Grundsatz des *gegenseitigen* Vertrauens nur auf die Beziehungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten anwendet; vgl. Urteil vom 29. Juli 2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649, Rn. 92 und die dort angeführte Rechtsprechung). Im Gegensatz dazu halte ich den Grad des Vertrauens zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich für wesentlich höher als denjenigen zu den meisten anderen Nichtmitgliedstaaten.

[103] Vgl. in diesem Sinne Schlussanträge des Generalanwalts Szpunar in der Rechtssache Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:559).

[104] Vgl. *Regina* v. *Special Adjudicator (Respondent) ex parte Ullah (FC)* (Beschwerdeführer), [2004] UKHL 26, Rn. 20, abrufbar unter: https://publications.parliament.uk/pa/ld200304/ldjudgmt/jd040617/ullah-1.htm.

Inhaftierte weiterhin von einer ganzen Reihe anderer Grundrechte profitieren, wie dem Wahlrecht gemäß Art. 3 des (ersten) Protokolls zur EMRK oder bestimmten Rechten, die in der Garantie der Achtung des Privat- und Familienlebens, der Wohnung und des Briefverkehrs gemäß Art. 8 EMRK enthalten sind [105], um nur zwei Beispiele zu nennen.

106. Zweitens und letztens möchte ich noch einmal betonen, dass es Sache des vorlegenden Gerichts ist, die vorgeschlagene Auslegung auf den ihm vorliegenden Fall anzuwenden, und dass es dabei nach Kräften prüfen muss, ob die fraglichen Maßnahmen, die vom Vereinigten Königreich als „Strafvollzugspolitik“ bezeichnet werden, tatsächlich eine Politik darstellen, die lediglich den Strafvollzug betrifft.

VI. Schlussfolgerungen

107. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die vom Supreme Court (Oberstes Gericht, Irland) vorgelegte Frage wie folgt zu beantworten:

Art. 49 Abs. 1 Satz 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union

ist dahin auszulegen, dass der in dieser Bestimmung enthaltene Begriff der „schwereren Strafe“ grundsätzlich nicht einen Fall erfasst, in dem die gesetzlichen Bestimmungen über eine Bewährungsregelung dahin geändert worden sind, dass an die Stelle des Rechts auf automatische vorzeitige Haftentlassung unter Auflagen nach Verbüßung der ersten Hälfte der verhängten Strafe ein Recht auf Entlassung nach Verbüßung von mindestens zwei Dritteln der verhängten Strafe getreten ist und diese Entlassung von einer Beurteilung durch Parole Commissioners abhängig ist.

[105] Vgl. im Detail Padfield, N., „Article 8 and the rehabilitation of offenders: a view from Cambridge, England“, in Casadevall, J., und Raimondi, G., et al., *Liber amicorum Dean Spielmann*, Wolf Legal Publishers, Oisterwijk, 2015, S. 457 bis 464.