Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
MACIEJ SZPUNAR
vom 6. November 2018[1]

Rechtssache C-492/18 PPU

Openbaar Ministerie
gegen
TC

(Vorabentscheidungsersuchen der Rechtbank Amsterdam [Bezirksgericht Amsterdam, Niederlande])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Eilvorabentscheidungsverfahren – Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen – Rahmenbeschluss 2002/584/JI – Europäischer Haftbefehl – Entscheidung zur Übergabe – Art. 17 – Rechte der gesuchten Person – Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Art. 6 – Recht auf Freiheit“

I. Einleitung

1. Das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen wurde im Rahmen der Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls in den Niederlanden eingereicht, der von einer Justizbehörde des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland gegen TC zum Zweck der Strafverfolgung ausgestellt worden war.

2. Nachdem TC in den Niederlanden festgenommen worden war, wurde der Gerichtshof in der Rechtssache RO[2] mit einer Vorlage zur Vorabentscheidung befasst, in der es um die Auswirkungen der vom Vereinigten Königreich gemäß Art. 50 Abs. 2 EUV gemachten Mitteilung über seine Absicht, aus der Europäischen Union auszutreten, auf die Vollstreckung eines von den Behörden dieses Mitgliedstaats ausgestellten Europäischen Haftbefehls ging. Das in der vorliegenden Rechtssache vorlegende Gericht hat beschlossen, das Verfahren bis zur Verkündung des Urteils in der Rechtssache RO auszusetzen, was dazu führte, dass sich TC mehr als 90 Tage in Haft befand.

3. Nach einer Bestimmung zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2002/584/JI[3] in niederländisches Recht müsste jedoch die Haft einer aufgrund eines Europäischen Haftbefehls gesuchten Person nach Ablauf einer Frist von 90 Tagen nach ihrer Festnahme ausgesetzt werden. Gleichwohl vertreten die niederländischen Gerichte die Auffassung, dass diese Frist auszusetzen sei, um eine solche Person in Haft halten zu können.

1 Originalsprache: Französisch.

2 Urteil vom 19. September 2018, RO (C-327/18 PPU, EU:C:2018:733).

3 Rahmenbeschluss 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 zur Änderung der Rahmenbeschlüsse 2002/584/JI, 2005/214/JI, 2006/783/JI, 2008/909/JI und 2008/947/JI, zur Stärkung der Verfahrensrechte von Personen und zur Förderung der Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Entscheidungen, die im Anschluss an eine Verhandlung ergangen sind, zu der die betroffene Person nicht erschienen ist (ABl. 2009, L 81, S. 24) geänderten Fassung (im Folgenden: Rahmenbeschluss).

4. In diesem Zusammenhang möchte das vorlegende Gericht vom Gerichtshof wissen, ob die Inhafthaltung von TC mit Art. 6 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) vereinbar ist.

II. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

5. Nach Art. 1 Abs. 3 des Rahmenbeschlusses berührt dieser „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 Rahmenbeschlusses lautet:

„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 Mitgliedstaats die ihres Erachtens erforderlichen Maßnahmen zur Verhinderung einer Flucht der gesuchten Person trifft."

7. Art. 17 Abs. 1, 3 bis 5 und 7 des Rahmenbeschlusses sieht vor:

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

…

(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.

(5) Solange noch keine endgültige Entscheidung über die Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls durch die vollstreckende Justizbehörde ergangen ist, stellt diese sicher, dass die materiellen Voraussetzungen für eine tatsächliche Übergabe der Person weiterhin gegeben sind.

…

(7) Kann ein Mitgliedstaat bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände die in diesem Artikel vorgesehenen Fristen nicht einhalten, so setzt er Eurojust von diesem Umstand und von den Gründen der Verzögerung in Kenntnis. Außerdem teilt ein Mitgliedstaat, der wiederholt Verzögerungen bei der Vollstreckung von Europäischen Haftbefehlen durch einen anderen Mitgliedstaat ausgesetzt gewesen ist, diesen Umstand dem Rat mit, damit eine Beurteilung der Umsetzung dieses Rahmenbeschlusses auf Ebene der Mitgliedstaaten erfolgen kann."

B. Niederländisches Recht

8. Der Rahmenbeschluss wurde durch die Overleveringswet (Stb 2004, Nr. 195) (Übergabegesetz, im Folgenden: OLW) in niederländisches Recht umgesetzt. Art. 22 Abs. 1, 3 und 4 OLW bestimmt:

„(1) Die Übergabeentscheidung ist durch die Rechtbank [(Bezirksgericht)] spätestens 60 Tage nach der Festnahme der in Art. 21 genannten gesuchten Person zu erlassen.

…

(3) In Sonderfällen kann die Rechtbank [(Bezirksgericht)] die Frist von 60 Tagen unter Mitteilung der jeweiligen Gründe an die ausstellende Justizbehörde um höchstens 30 Tage verlängern.

(4) Hat die Rechtbank [(Bezirksgericht)] noch keine Entscheidung innerhalb der in Abs. 3 vorgesehenen Frist erlassen, kann sie die Frist erneut um eine unbestimmte Zeit verlängern, wenn gleichzeitig die Haft der gesuchten Person unter Auflagen ausgesetzt und die ausstellende Justizbehörde davon in Kenntnis gesetzt wird."

9. Art. 64 OLW sieht vor:

„(1) Kann oder muss nach diesem Gesetz eine Haftentscheidung getroffen werden, kann angeordnet werden, dass die Haft unter Auflagen vorläufig oder bis zum Zeitpunkt der Entscheidung der Rechtbank [(Bezirksgericht)], durch die die Übergabe gestattet wird, aufgeschoben oder ausgesetzt wird. Die zu erteilenden Auflagen dürfen nur die Verhinderung der Flucht zum Zweck haben.

(2) Auf die von der Rechtbank [(Bezirksgericht)] bzw. dem Untersuchungsrichter gemäß Abs. 1 getroffenen Anordnungen sind Art. 80, mit Ausnahme von Abs. 2, und die Art. 81 bis 88 des Wetboek van Strafvordering [(Strafprozessordnung)] entsprechend anwendbar."

10. Nach Art. 84 Abs. 1 Satz 1 des Wetboek van Strafvordering, der gemäß Art. 64 Abs. 2 OLW Anwendung findet, kann die Staatsanwaltschaft bei Nichteinhaltung einer der für die Aussetzung der Übergabehaft erteilten Auflagen oder bei Fluchtgefahr aufgrund bestimmter Umstände die Festnahme der gesuchten Person anordnen.

III. Sachverhalt und Verfahren vor dem vorlegenden Gericht

11. Am 12. Juni 2017 stellte eine Justizbehörde des Vereinigten Königreichs zum Zweck der Strafverfolgung einen Europäischen Haftbefehl gegen TC, einen britischen Staatsangehörigen mit Wohnsitz in Spanien, aus. Dieser wird verdächtigt, an der Einfuhr, dem Vertrieb und dem Verkauf harter Drogen beteiligt gewesen zu sein.

12. TC wurde am 4. April 2018 in den Niederlanden festgenommen. An diesem Tag begann die in Art. 22 Abs. 1 OLW und Art. 17 Abs. 3 des Rahmenbeschlusses vorgesehene Frist von 60 Tagen für den Erlass einer Entscheidung über die Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls zu laufen.

13. Am 31. Mai 2018 verlängerte das vorlegende Gericht die Frist für den Erlass dieser Entscheidung um 30 Tage.

14. Mit Entscheidung vom 14. Juni 2018 setzte das vorlegende Gericht das Verfahren bis zur Verkündung des Urteils in der Rechtssache RO [4] aus. Darüber hinaus genehmigte es die Aussetzung der Frist für den Erlass der Entscheidung über die Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls, so dass TC in Haft gehalten wurde.

15. Am 27. Juni 2018 beantragte die Rechtsanwältin von TC auf der Grundlage von Art. 22 Abs. 4 OLW beim vorlegenden Gericht, ihn ab dem 4. Juli 2018, also nach 90 Tagen Haft, vorläufig aus der Haft zu entlassen. Nach Art. 22 Abs. 4 OLW muss nämlich das vorlegende Gericht die Übergabehaft der gesuchten Person nach Ablauf der für den Erlass einer endgültigen Entscheidung über die Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls gesetzten Frist von 90 Tagen grundsätzlich beenden.

16. Vor diesem Hintergrund ist das vorlegende Gericht als Erstes der Ansicht, dass der niederländische Gesetzgeber bei der Umsetzung des Rahmenbeschlusses von der Prämisse ausgegangen sei, dass sich die gesuchte Person nach dem Rahmenbeschluss bei Ablauf der Frist von 90 Tagen nicht mehr in Übergabehaft befinde. Aus dem Urteil Lanigan [5] gehe jedoch hervor, dass der Rahmenbeschluss für den Fall des Überschreitens der Frist von 90 Tagen keine allgemeine und unbedingte Verpflichtung zur (vorläufigen) Haftentlassung vorsehe, wenn das Übergabeverfahren mit hinreichender Sorgfalt durchgeführt worden sei und somit keine übermäßig lange Inhaftierung vorliege [6].

17. Als Zweites berücksichtige Art. 22 Abs. 4 OLW zudem nicht hinreichend die ihm nach den Bestimmungen des Primärrechts der Union obliegenden Pflichten.

18. Konkret handele es sich dabei um folgende Verpflichtungen: erstens, den Gerichtshof mit einer Vorabentscheidungsfrage zu befassen, wenn die Antwort auf diese Frage für seine Entscheidung über die Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls erforderlich sei, zweitens, die Antwort auf von den Justizbehörden anderer Mitgliedstaaten gestellte Fragen abzuwarten, wenn die Antwort auf die Frage eines anderen Gerichts für den Erlass seiner eigenen Entscheidung erforderlich sei, und schließlich drittens, gemäß dem Urteil Aranyosi und Căldăraru [7] seine Entscheidung über die Übergabe aufzuschieben, wenn für die gesuchte Person im Ausstellungsmitgliedstaat eine echte Gefahr unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung bestehe.

19. In diesem Zusammenhang stellten nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs Umstände, die eine der oben genannten Verpflichtungen auslösten, „außergewöhnliche Umstände“ im Sinne von Art. 17 Abs. 7 des Rahmenbeschlusses dar, die den Vollstreckungsmitgliedstaat daran hinderten, die Entscheidungsfrist von 90 Tagen einzuhalten [8].

20. Darüber hinaus habe das vorlegende Gericht seines Erachtens mehrere Umstände identifiziert, die seines Erachtens veranschaulichten, dass bei TC nach seiner Entlassung Fluchtgefahr bestehe. Unter diesen Umständen könne es den Freiheitsentzug von TC nicht beenden und dabei sicherstellen, dass die materiellen Voraussetzungen für seine tatsächliche Übergabe im Sinne von Art. 17 Abs. 5 des Rahmenbeschlusses weiterhin gegeben seien.

21. Um den Widerspruch zwischen den ihm obliegenden Verpflichtungen und dem Wortlaut von Art. 22 Abs. 4 OLW aufzulösen, sei es in früheren Entscheidungen zu einer Auslegung dieser Bestimmung gelangt, die es für rahmenbeschlusskonform erachte. So setze es nach dieser Auslegung bei Vorliegen von Umständen, die eine der in Nr. 18 der vorliegenden Schlussanträge genannten Verpflichtungen auslösten, die Frist für den Erlass einer Entscheidung über die Vollstreckung eines

4 Urteil vom 19. September 2018, RO (C-327/18 PPU, EU:C:2018:733).

5 Urteil vom 16. Juli 2015, Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, Rn. 50).

6 Urteil vom 16. Juli 2015, Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, Rn. 52 und 58).

7 Urteil vom 5. April 2016, Aranyosi und Căldăraru (C-404/15 und C-659/15 PPU, EU:C:2016:198).

8 Das vorlegende Gericht nennt in diesem Zusammenhang die Urteile vom 30. Mai 2013, F (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, Rn. 64 und 65), und vom 5. April 2016, Aranyosi und Căldăraru (C-404/15 und C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, Rn. 99).

Europäischen Haftbefehls aus. Während dieses Aussetzungszeitraums sei es nicht verpflichtet, die gesuchte Person vorübergehend aus der Haft zu entlassen, da die 90-Tage-Frist nicht laufe und daher auch nicht ablaufen könne. Diese Auslegung stehe einer vorläufigen Haftentlassung nicht entgegen, insbesondere wenn die Dauer der Inhaftierung übermäßig lang sei. Im vorliegenden Fall treffe dies jedoch auf die Übergabehaft von TC nicht zu.

22. Der Gerechtshof Amsterdam (Berufungsgericht Amsterdam, Niederlande), das in dieser Rechtsmaterie zuständige Berufungsgericht, habe jedoch hingegen in seinen früheren Entscheidungen die Auffassung vertreten, dass Art. 22 Abs. 4 OLW nicht so ausgelegt werden könne, wie dies in der vorstehenden Nummer vorgeschlagen worden sei. Der Gerechtshof Amsterdam (Berufungsgericht Amsterdam) führe eine Abwägung zwischen dem Belang des Schutzes der Unionsrechtsordnung und dem Belang der Wahrung des nationalen Rechts im Licht des Grundsatzes der Rechtssicherheit durch, um festzustellen, ob die Fristen für die Entscheidung über die Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls auszusetzen seien.

23. Aus dem Vorabentscheidungsersuchen geht allerdings hervor, dass die Abwägung dieser Belange bislang stets zu einem konkreten Ergebnis geführt hat, das mit dem identisch war, zu dem man unter Heranziehung des Ansatzes des vorlegenden Gerichts gelangt war. Das vorlegende Gericht wendete jedenfalls in seiner Entscheidungspraxis weiterhin seine eigene gerichtliche Auslegung an.

IV. Dem Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorgelegte Frage

24. Vor diesem Hintergrund hat die Rechtbank Amsterdam (Bezirksgericht Amsterdam, Niederlande) mit Entscheidung vom 27. Juli 2018, die am selben Tag bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen ist, dem Gerichtshof folgende Vorabentscheidungsfrage vorgelegt:

Steht in einem Fall, in dem

– der Vollstreckungsmitgliedstaat Art. 17 des Rahmenbeschlusses 2002/584 so umgesetzt hat, dass die Übergabehaft der gesuchten Person stets ausgesetzt werden muss, sobald die Frist von 90 Tagen für den Erlass der endgültigen Entscheidung über die Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls abgelaufen ist, und

– die Gerichte dieses Mitgliedstaats das nationale Recht so ausgelegt haben, dass die Entscheidungsfrist ausgesetzt wird, sobald die vollstreckende Justizbehörde beschlossen hat, dem Gerichtshof eine Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen oder die Beantwortung einer von einer anderen vollstreckenden Justizbehörde zur Vorabentscheidung vorgelegten Frage abzuwarten bzw. die Übergabeentscheidung wegen des Bestehens einer echten Gefahr unmenschlicher oder erniedrigender Haftbedingungen im Ausstellungsmitgliedstaat aufzuschieben,

die Aufrechterhaltung der Übergabehaft einer gesuchten Person, bei der Fluchtgefahr vorliegt, im Widerspruch zu Art. 6 der Charta, sobald die Übergabehaft mehr als 90 Tage nach der Festnahme der gesuchten Person dauert?

V. Verfahren vor dem Gerichtshof

25. Da sich TC in Haft befindet und das Vorabentscheidungsersuchen Fragen zu einem von Titel V des Dritten Teils des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) erfassten Bereich aufwirft, hat das vorlegende Gericht mit derselben Entscheidung beantragt, das vorliegende Ersuchen dem in Art. 107 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs vorgesehenen Eilvorabentscheidungsverfahren zu unterwerfen.

26. Der Gerichtshof hat diesem Antrag mit Entscheidung vom 9. August 2018 stattgegeben.

27. Die Parteien des Ausgangsverfahrens, die niederländische Regierung und die Europäische Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht. In der mündlichen Verhandlung, die am 4. Oktober 2018 stattgefunden hat, haben die Parteien des Ausgangsverfahrens, die niederländische, die tschechische, die irische und die italienische Regierung sowie die Kommission auch mündlich Stellung genommen.

28. In der Zwischenzeit hat der Gerichtshof am 19. September 2018 das Urteil in der Rechtssache RO (C-327/18 PPU) erlassen, bis zu dessen Verkündung das Ausgangsverfahren am 14. Juni 2018 ausgesetzt worden war. Im Urteil RO hat der Gerichtshof im Wesentlichen entschieden, dass der Vollstreckungsmitgliedstaat die Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls nicht verweigern dürfe, solange der Ausstellungsmitgliedstaat der Europäischen Union angehört.

29. Auf Nachfrage des Gerichtshofs hat das vorlegende Gericht am 26. September 2018 angegeben, dass der in Rede stehende Europäische Haftbefehl noch nicht vollstreckt worden sei und sich TC nach wie vor in Haft befinde. Am Tag der mündlichen Verhandlung war TC also seit mehr als sechs Monaten inhaftiert.

VI. Würdigung

30. Mit seiner Vorlagefrage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Inhafthaltung einer aufgrund eines Europäischen Haftbefehls gesuchten Person nach Ablauf der Frist von 90 Tagen nach ihrer Festnahme eine Einschränkung des Rechts auf Freiheit darstellt, die dem Erfordernis des Vorliegens einer Rechtsgrundlage gemäß Art. 6 und Art. 52 Abs. 1 der Charta genügt, wenn diese Einschränkung auf mehreren unterschiedlichen Auslegungen einer nationalen Bestimmung durch die Gerichte beruht, die einer solchen Inhafthaltung entgegensteht.

31. Die Vorlageentscheidung enthält auch einige Fragestellungen, die sich in der Vorlagefrage nicht widerspiegeln. Sie betreffen die Frage, ob das vorlegende Gericht Art. 22 Abs. 4 OLW unangewendet lassen müsste, falls der Gerichtshof die Vorlagefrage dahin beantwortete, dass die Inhafthaltung gegen die Charta verstößt. Diese Fragestellungen betreffen meines Erachtens die Verpflichtung eines nationalen Gerichts, mit dem Unionsrecht unvereinbare Bestimmungen seines nationalen Rechts außer Acht zu lassen, wenn es die Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht nicht durch Heranziehung von deren gerichtlicher Auslegung sicherstellen kann.

32. In diesen Schlussanträgen schlage ich dem Gerichtshof vor, die Vorlagefrage dahin zu beantworten, dass unter Umständen wie denen des vorliegenden Falles die Charta der Inhafthaltung nach Ablauf der Frist von 90 Tagen nach der Festnahme entgegensteht. Konkret bin ich der Ansicht, dass die gerichtlichen Auslegungen des vorlegenden Gerichts und des Gerechtshof Amsterdam (Berufungsgericht Amsterdam) das Erfordernis des Vorliegens einer Rechtsgrundlage im Sinne von Art. 52 Abs. 1 der Charta nicht erfüllen.

33. Angesichts der Antwort, die ich auf die Vorlagefrage, so wie sie formuliert ist, zu geben vorschlage, ist, um dem vorlegenden Gericht eine sachdienliche Antwort zu geben, auch die rechtliche Problematik zu lösen, die mit der einem nationalen Gericht obliegenden Verpflichtung, mit dem Unionsrecht unvereinbare Bestimmungen seines nationalen Rechts außer Acht zu lassen, verbunden ist. Die Fragestellungen, die das vorlegende Gericht insoweit aufwirft, beruhen jedoch auf der Prämisse, dass eine nationale Bestimmung wie Art. 22 Abs. 4 OLW mit dem durch den Rahmenbeschluss geschaffenen System unvereinbar ist.

34. Daher werde ich als Erstes untersuchen, ob das Erfordernis des Vorliegens einer Rechtsgrundlage erfüllt ist, wenn vollstreckende Justizbehörden versuchen, das Recht auf Freiheit im Wege der Rechtsprechung einzuschränken. Als Zweites werde ich mir die Frage stellen, ob eine nationale Bestimmung, die eine unbedingte Verpflichtung zur Haftentlassung einer aufgrund eines Europäischem Haftbefehls gesuchten Person nach Ablauf der Frist von 90 Tagen nach ihrer Festnahme vorsieht, mit dem Rahmenbeschluss vereinbar ist. Sollte diese Frage verneint werden, werde ich als Drittes die Problematik erörtern, die mit der Verpflichtung verknüpft ist, eine solche Bestimmung zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses in nationales Recht außer Acht zu lassen.

A. Zum Erfordernis des Vorliegens einer Rechtsgrundlage

35. Art. 52 Abs. 1 der Charta wird im Vorabentscheidungsersuchen nicht ausdrücklich genannt. Das vorlegende Gericht möchte nämlich vom Gerichtshof wissen, ob die in seinem Ersuchen dargestellten gerichtlichen Auslegungen mit Art. 6 der Charta vereinbar sind, und beruft sich in diesem Zusammenhang mehrfach auf den Grundsatz der Rechtssicherheit.

36. Ich bin jedoch zum einen der Ansicht, dass der Freiheitsentzug einer Person eine Einschränkung der Ausübung des in Art. 6 der Charta verankerten Rechts darstellt. Eine solche Einschränkung verstößt gegen diese Bestimmung, wenn sie nicht die in Art. 52 Abs. 1 der Charta genannten Erfordernisse erfüllt [9]. Zum anderen gebietet der Grundsatz der Rechtssicherheit insbesondere, dass Rechtsvorschriften, vor allem dann, wenn sie nachteilige Folgen für Einzelne haben können, klar, bestimmt und in ihren Auswirkungen voraussehbar sein müssen [10]. Wie ich in den Nrn. 39 bis 52 der vorliegenden Schlussanträge zeigen werde, müssen dieselben Voraussetzungen hinsichtlich des Erfordernisses des Vorliegens einer Rechtsgrundlage im Sinne von Art. 52 Abs. 1 der Charta erfüllt sein. Aus diesen Gründen könnte man der Ansicht sein, dass dieses Erfordernis einen Ausfluss des Grundsatzes der Rechtssicherheit im Kontext einer Einschränkung der Ausübung der durch die Charta garantierten Rechte und Freiheiten darstellt.

37. Die Befürworter einer Antwort, wonach die Charta den Auslegungen der niederländischen Gerichte entgegensteht, nämlich TC, die niederländische und die italienische Regierung sowie die Kommission, hegen Zweifel, ob es im niederländischen Recht eine Rechtsgrundlage gibt, nach der die Inhafthaltung nach Ablauf der Frist von 90 Tagen nach der Festnahme erlaubt ist. Die irische Regierung vertritt hingegen die Auffassung, dass die gerichtliche Auslegung einer nationalen Bestimmung eine solche Rechtsgrundlage darstellen könne, vorausgesetzt, sie erfülle bestimmte Voraussetzungen [11].

38. Deshalb bin ich der Ansicht, dass im Kontext der vorliegenden Rechtssache die Frage zu beantworten ist, ob bei gerichtlichen Auslegungen wie den im Vorabentscheidungsersuchen dargestellten das Erfordernis des Vorliegens einer Rechtsgrundlage nach Art. 52 Abs. 1 der Charta erfüllt ist.

9 Die in der Vorlagefrage geschilderte Problemlage mit diesen Worten zu formulieren, scheint mir auch mit der Argumentation des Gerichtshofs im Urteil vom 16. Juli 2015, Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, Rn. 54 und 55), im Einklang zu stehen. Der Gerichtshof ist nämlich vom Grundsatz ausgegangen, dass die Inhafthaltung der gesuchten Person eine Einschränkung im Sinne von Art. 52 Abs. 1 der Charta darstelle. Denselben Ansatz hat er im Urteil Aranyosi und Căldăraru (C-404/15 und C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, Rn. 101), verfolgt, indem er entschieden hat, dass eine Justizbehörde dann, wenn sie bei Ablauf der 90-Tage-Frist keine Entscheidung über die Vollstreckung eines Haftbefehls getroffen hat und sie in diesem Stadium beabsichtigt, die Person in Haft zu halten, das Erfordernis der Verhältnismäßigkeit nach Art. 52 Abs. 1 der Charta beachten müsse. Zur Einschränkung des Rechts auf Freiheit, die in der Haft der betroffenen Person besteht, vgl. Urteil vom 15. Februar 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, Rn. 51).

10 Vgl. u. a. Urteil vom 18. November 2008, Förster (C-158/07, EU:C:2008:630, Rn. 67 und die dort angeführte Rechtsprechung).

11 Zwar stellt Art. 52 Abs. 1 der Charta andere Anforderungen, damit eine Einschränkung der Ausübung der durch die Charta anerkannten Rechte und Freiheiten erlaubt ist. Jedoch braucht nicht geprüft zu werden, ob diese anderen Anforderungen erfüllt sind, wenn das Erfordernis des Vorliegens einer Rechtsgrundlage nicht erfüllt ist.

1. Identifizierung der Merkmale des „Gesetzes“ im Sinne von Art. 52 Abs. 1 der Charta

39. Im Gutachten 1/15 [12] hat der Gerichtshof das Vorbringen des Europäischen Parlaments zurückgewiesen, wonach sich der u. a. in Art. 52 Abs. 1 der Charta verwendete Begriff des Gesetzes mit dem des Gesetzgebungsakts im Sinne des AEU-Vertrags decke [13]. Er hat nämlich ausgeführt, dass „im vorliegenden Verfahren von keiner Seite behauptet worden [ist], dass das geplante Abkommen die Voraussetzungen der Zugänglichkeit und der Vorhersehbarkeit, die vorliegen müssen, damit die Eingriffe, die mit ihm verbunden sind, als im Sinne von [u. a.] Art. 52 Abs. 1 der Charta gesetzlich vorgesehen eingestuft werden können, nicht erfüllen könnte“ [14]. Aus dem Gutachten 1/15 [15] kann man somit ableiten, dass die notwendigen Voraussetzungen, um das Erfordernis einer Rechtsgrundlage zu erfüllen, nicht mit den formellen Merkmalen der Quelle der Einschränkung in Zusammenhang stehen, sondern vielmehr mit ihren materiellen Merkmalen hinsichtlich ihrer Zugänglichkeit und Vorhersehbarkeit. Daher könnte man sich die Frage stellen, ob in bestimmten Fällen eine Rechtsprechung, die diese materiellen Merkmale aufweist, eine Rechtsgrundlage darstellen kann, die eine Einschränkung eines durch die Charta garantierten Rechts rechtfertigt.

40. Im Urteil Knauf Gips/Kommission [16], mit dem ein Urteil des Gerichts teilweise aufgehoben wird, hat der Gerichtshof jedoch entschieden, dass mangels einer entsprechenden ausdrücklichen Rechtsgrundlage die Einschränkung des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht, das in Art. 47 der Charta garantiert wird, u. a. gegen den tragenden Grundsatz der Gesetzmäßigkeit verstößt. In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof daran erinnert, dass nach Art. 52 Abs. 1 der Charta jede Einschränkung der Ausübung der in der Charta anerkannten Rechte und Freiheiten gesetzlich vorgesehen sein muss.

41. Ich weise darauf hin, dass das Gericht im Urteil Knauf Gips/Kommission [17] die vom Gerichtshof beanstandete Einschränkung auf das Urteil Akzo Nobel/Kommission [18] gestützt hatte. Es handelte sich also um eine Lösung der Rechtsprechung. Daher bin ich der Ansicht, dass der Verweis des Gerichtshofs auf „[das Fehlen] einer Rechtsgrundlage“ verdeutlicht, dass eine Rechtsprechung unter den dort gegebenen Umständen keine geeignete Grundlage darstelle, um eine Einschränkung eines durch die Charta garantierten Rechts zu rechtfertigen.

42. Zwar kann die im Urteil Knauf Gips/Kommission [19] gefundene Lösung nicht so verstanden werden, dass sie allgemein bedeute, dass Rechtsprechung in keinem Fall die Grundlage für eine Einschränkung im Sinne von Art. 52 Abs. 1 der Charta darstellen könne. Jedoch hebt dieses Urteil bestimmte Besonderheiten in Bezug auf die Einführung einer Einschränkung von Grundrechten im Wege der Rechtsprechung hervor.

43. Im betreffenden Fall handelte es sich um eine instanzliche Rechtsprechung. Darüber hinaus war das Urteil Akzo Nobel/Kommission [20], das vom Gericht zur Stützung der vom Gerichtshof verworfenen Feststellungen herangezogen worden war, nicht Gegenstand einer Überprüfung durch den Gerichtshof, da der Rechtsmittelführer das gegen dieses Urteil gerichtete Rechtsmittel

12 Gutachten 1/15 (PNR-Abkommen EU–Kanada) vom 26. Juli 2017 (EU:C:2017:592).

13 Gutachten 1/15 (PNR-Abkommen EU–Kanada) vom 26. Juli 2017 (EU:C:2017:592, Rn. 37).

14 Gutachten 1/15 (PNR-Abkommen EU–Kanada) vom 26. Juli 2017 (EU:C:2017:592, Rn. 146).

15 Gutachten 1/15 (PNR-Abkommen EU–Kanada) vom 26. Juli 2017 (EU:C:2017:592).

16 Urteil vom 1. Juli 2010, Knauf Gips/Kommission (C-407/08 P, EU:C:2010:389, Rn. 91 und 92).

17 Urteil vom 8. Juli 2008, Knauf Gips/Kommission (T-52/03, nicht veröffentlicht, EU:T:2008:253, Rn. 360).

18 Urteil vom 27. September 2006, Akzo Nobel/Kommission (T-330/01, EU:T:2006:269).

19 Urteil vom 1. Juli 2010, Knauf Gips/Kommission (C-407/08 P, EU:C:2010:389, Rn. 91 und 92).

20 Urteil vom 27. September 2006, Akzo Nobel/Kommission (T-330/01, EU:T:2006:269).

zurückgenommen hatte [21]. Daher kann aus dem Urteil Knauf Gips/Kommission [22] nicht abgeleitet werden, dass der Gerichtshof ausgeschlossen hätte, dass eine Rechtsprechung, wenn sie zugänglich, vorhersehbar und keine oberinstanzlich unbestätigte Rechtsprechung der Instanzgerichte ist, eine Rechtsgrundlage für eine Einschränkung im Sinne von Art. 52 Abs. 1 der Charta sein kann.

44. Mir scheint, dass diese Auslegung von einigen Generalanwälten geteilt wird, die sich zu dieser Problematik bereits dahin geäußert haben, dass eine Einschränkung der durch die Charta garantierten Rechte in bestimmten Fällen ihren Ursprung in einer ständigen Rechtsprechung, der die Instanzgerichte folgen, haben kann [23]. Die Betonung der Anerkennung einer Rechtsprechung durch die Instanzgerichte scheint jedoch darauf hinzudeuten, dass es sich bei dieser Rechtsprechung um die Rechtsprechung oberinstanzlicher Gerichte handeln muss oder sie zumindest von diesen bestätigt sein muss.

45. Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (im Folgenden: EGMR) scheint nicht auszuschließen, dass sich die Einschränkung einer durch die am 4. November 1950 in Rom unterzeichnete Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden: EMRK) garantierten Freiheit aus einer zugänglichen und vorhersehbaren Rechtsprechung ergeben kann, wenn es sich um eine Rechtsprechung handelt, die durch eine gewisse Stabilität gekennzeichnet ist und der die Instanzgerichte folgen [24].

46. In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen bin ich daher der Ansicht, dass eine Rechtsprechung das Erfordernis des Vorliegens einer Rechtsgrundlage erfüllen kann, vorausgesetzt, dass sie zum einen zugänglich und vorhersehbar (allgemeine Anforderungen) und zum anderen konstant und nicht systematisch in Frage gestellt worden ist (besondere Anforderungen).

2. Erfüllt eine Einschränkung der Ausübung des Rechts auf Freiheit, die in der Inhaftierung einer Person besteht, das Erfordernis des Vorliegens einer Rechtsgrundlage, wenn sie sich aus der Rechtsprechung ergibt?

47. Die Besonderheit des vorliegenden Falles besteht darin, dass die niederländischen vollstreckenden Justizbehörden gerichtliche Auslegungen entwickelt haben, auf deren Grundlage sie versuchen, das Recht auf Freiheit einzuschränken, was dem eindeutigen Wortlaut des Gesetzes im formellen Sinne zuwiderläuft.

48. Hinsichtlich einer Einschränkung des Rechts auf Freiheit, die in der Inhaftierung einer Person besteht, ist der EGMR der Ansicht, dass das in Art. 5 EMRK genannte Erfordernis, wonach die Freiheit nur „auf die gesetzlich vorgeschriebene Weise“ entzogen werden darf, dahin zu verstehen sei, dass die Rechtsgrundlage für eine Einschränkung hinreichend zugänglich, klar und vorhersehbar sein muss, um den Einzelnen angemessen vor Willkür zu schützen [25].

21 Vgl. Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 8. Mai 2007, Akzo Nobel/Kommission (C-509/06 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2007:269).

22 Urteil vom 1. Juli 2010 (C-407/08 P, EU:C:2010:389, Rn. 91 und 92).

23 In ihren Schlussanträgen in den verbundenen Rechtssachen NS (C-411/10 und C-493/10, EU:C:2011:610, Fn. 75) hat Generalanwältin Trstenjak die Auffassung vertreten, dass sich eine im nationalen Recht vorgesehene Grundrechtseinschränkung auch aus dem Gewohnheitsrecht oder Richterrecht ergeben könne. Insoweit scheint mir, dass das Gewohnheitsrecht oder Richterrecht seiner Natur nach durch eine große Stabilität und eine gewisse Bindungswirkung gekennzeichnet ist. Zwar hat Generalanwalt Cruz Villalón in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Scarlet Extended (C-70/10, EU:C:2011:255, Nr. 113), ausgeführt, dass „[n]ur ein Gesetz im formellen Sinne hätte … ermöglichen können, mit der Prüfung der anderen Voraussetzungen des Art. 52 Abs. 1 der Charta fortzufahren“. Derselbe Generalanwalt hat jedoch in der Folge in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Coty Germany (C-580/13, EU:C:2015:243, Nr. 37), die Ansicht vertreten, dass eine veröffentlichte und somit zugängliche „ständige Rechtsprechung“, der die Instanzgerichte folgen, eine gesetzliche Bestimmung unter bestimmten Umständen vervollständigen und verdeutlichen könne, so dass diese vorhersehbar gemacht werde.

24 Vgl. EGMR, 26. April 1979, Sunday Times/Vereinigtes Königreich (CE:ECHR:1979:0426JUD000653874, § 47 bis 52). Vgl. auch EGMR vom 25. Mai 1998, Müller u. a./Schweiz (CE:ECHR:1988:0524JUD001073784, § 29). Nach dem EGMR kann eine „veröffentlichte und somit zugängliche Rechtsprechung, der die Instanzgerichte folgen“, die die Tragweite einer nationalen Bestimmung, mit der die Freiheit der Meinungsäußerung eingeschränkt wird, präzisiert, das Erfordernis des Vorliegens einer Rechtsgrundlage erfüllen.

25 Vgl. EGMR vom 24. April 2008, Ismoilov u. a./Russland (CE:ECHR:2008:0424JUD000294706, § 137), und EGMR vom 19. Mai 2016, J.N./Vereinigtes Königreich (CE:ECHR:2016:0519JUD003728912, § 77).

49. Auf der Grundlage derselben Kriterien hat der Gerichtshof im Urteil Al Chodor [26] ausgeführt, dass die Inhaftnahme für rechtswidrig zu erklären ist, wenn sich die objektiven Kriterien, die auf eine Fluchtgefahr des Betroffenen hindeuten, die den Grund für die Inhaftnahme darstellt, aus einer gefestigten Rechtsprechung ergeben, mit der eine ständige Praxis der Polizeibehörden bestätigt wird, und nicht in einer zwingenden Vorschrift mit allgemeiner Geltung festgelegt sind [27]. Der Erlass von Vorschriften mit allgemeiner Geltung bietet hingegen die erforderlichen Garantien, da ein solcher Text den Spielraum der Behörden bei der Beurteilung der Umstände eines jeden konkreten Falles in zwingender und im Voraus erkennbarer Weise absteckt. Kriterien, die in einer zwingenden Vorschrift festgelegt werden, eignen sich zudem am besten für eine externe Kontrolle des Ermessens dieser Behörden, um den Antragstellern Schutz vor willkürlichen Freiheitsentziehungen zu bieten [28].

50. Zwar hat der Gerichtshof – nach wie vor im Urteil Al Chodor [29] – auch ausgeführt, dass die Einschränkung der Ausübung des Rechts auf Freiheit in diesem Fall auf eine unionsrechtliche Bestimmung gestützt war, die wiederum für die Festlegung der objektiven Kriterien für das Vorliegen von Fluchtgefahr auf das einzelstaatliche Recht verwies. Der Gerichtshof hat nämlich entschieden, dass die Mitgliedstaaten nach diesen unionsrechtlichen Bestimmungen verpflichtet sind, die objektiven Kriterien in einer zwingenden Vorschrift mit allgemeiner Geltung festzulegen [30].

51. Aus dem Umstand, dass sich der Gerichtshof stark an der Rechtsprechung des EGMR orientiert hat, leite ich jedoch ab, dass unabhängig vom Regelungsumfeld und den im vorliegenden Fall geltenden Unionsrechtsakten hinsichtlich des Vorliegens einer Rechtsgrundlage, sämtliche Anforderungen an die Klarheit, die Vorhersehbarkeit, die Zugänglichkeit und den Schutz vor Willkür (stets) erfüllt sein sollten, wenn es darum geht, einer Person die Freiheit zu entziehen. Jede Form des Freiheitsentzugs stellt nämlich eine schwerwiegende Einschränkung des Rechts auf Freiheit dar und muss daher strenge Anforderungen erfüllen.

52. Aus diesen Erwägungen ergibt sich, dass bei Vorliegen einer Einschränkung des in Art. 6 der Charta garantierten Rechts auf Freiheit, die in der Inhaftierung einer Person besteht, besonders strenge Anforderungen anzuwenden sind. Insbesondere gilt es, jede Gefahr von Willkür zu vermeiden, die bei Fehlen einer klaren, bestimmten und vorhersehbaren Rechtsgrundlage eintreten könnte.

53. Daher ist dem vorlegenden Gericht eine sachdienliche Antwort auf die Frage zu geben, ob gerichtliche Auslegungen wie die im vorliegenden Fall die oben dargelegten Anforderungen erfüllen.

3. Anwendung auf den vorliegenden Fall

54. Zur Erinnerung: Das vorlegende Gericht führt aus, dass seine Rechtsprechung ebenso wie die Rechtsprechung des Gerechtshof Amsterdam (Berufungsgericht Amsterdam) veröffentlicht werde, so dass TC – gegebenenfalls nach Rücksprache mit seiner Rechtsanwältin – habe vorhersehen können, dass sich seine Übergabehaft über die Frist von 90 Tagen nach seiner Festnahme hinaus verlängern könnte. Diese Auslegungen durch die Gerichte seien klar und gälten in genau definierten Situationen. Auch wenn seine gerichtliche Auslegung einer anderen Argumentation folge als der des Gerechtshof Amsterdam (Berufungsgericht Amsterdam), führe die Anwendung dieser Argumentation gleichwohl nicht konkret zu anderen Ergebnissen geführt als denjenigen, zu denen man bei Anwendung seiner eigenen Argumentation gelangt sei, oder habe jedenfalls bislang nicht dazu geführt.

26 Urteil vom 15. März 2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, Rn. 40).
27 Urteil vom 15. März 2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, Rn. 45).
28 Urteil vom 15. März 2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, Rn. 44).
29 Urteil vom 15. März 2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, Rn. 41).
30 Urteil vom 15. März 2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, Rn. 45).

55. Es ist festzustellen, dass beide gerichtliche Auslegungen vom Wortlaut einer nationalen Bestimmung abweichen, die zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses erlassen worden war. Das vorlegende Gericht ersucht den Gerichtshof jedoch nicht darum, klarzustellen, ob es die Grenzen der rahmenbeschlusskonformen Auslegung überschritten habe. Es ist in jedem Fall weder Sache des Gerichtshofs, das nationale Recht eines Mitgliedstaats auszulegen noch zu ermitteln, ob eine von den nationalen Behörden vorgenommene Auslegung zu einer Auslegung *contra legem* führt [31].

56. Darüber hinaus ist der Vorlageentscheidung zu entnehmen, dass die gerichtliche Auslegung des vorlegenden Gerichts vom Gerechtshof Amsterdam (Berufungsgericht Amsterdam) systematisch aufgehoben wird. Gleichwohl ziehe das vorlegende Gericht in seiner Entscheidungspraxis weiterhin seine eigene gerichtliche Auslegung heran. Beide gerichtliche Auslegungen werden daher systematisch in Frage gestellt.

57. Der Umstand, dass die Anwendung dieser gerichtlichen Auslegungen bislang nicht zu unterschiedlichen Ergebnissen geführt hat, kann meiner Meinung nach der fehlenden Kohärenz zwischen den Auslegungen nicht abhelfen.

58. Zwar schließe ich nicht aus, dass ein Betroffener wegen dieser Parallelität zwischen mehreren gerichtlichen Auslegungen in der Lage wäre, in groben Zügen herauszufinden, wie diese Auslegungen seine rechtliche Situation beeinflussen könnten, gleich welche Auslegung letztlich zur Anwendung käme.

59. Jedoch würde erstens die Inkohärenz einer Rechtsprechung, die die Grundrechte des Einzelnen einschränkt, deren Klarheit, Bestimmtheit und Vorhersehbarkeit erheblich verringern. Diese Inkohärenz könnte zudem zur Entwicklung von größeren Unterschieden zwischen den in Rede stehenden gerichtlichen Auslegungen beitragen.

60. In diesem Zusammenhang weise ich darauf hin, dass nach Ansicht von TC die beiden gerichtlichen Auslegungen der niederländischen Gerichte eine Inkohärenz hinsichtlich des Zeitpunkts aufweisen, ab dem die Fristen zum Erlass einer Entscheidung über die Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls ausgesetzt werden.

61. Darüber hinaus bringt die niederländische Regierung in ihren schriftlichen Erklärungen vor, das vorlegende Gericht wende die Aussetzung der in Art. 17 des Rahmenbeschlusses festgelegten Fristen regelmäßig in anderen Fällen als den im Vorabentscheidungsersuchen genannten an. Unabhängig davon, dass die niederländische Regierung in Beantwortung der ihr in der mündlichen Verhandlung gestellten Frage kein Beispiel zur Veranschaulichung dieser Behauptung vorgelegt hat, hat sie unterstrichen, dass wegen der gerichtlichen Natur der von den niederländischen Gerichten herangezogenen Auslegungen ihre inkohärente Anwendung in anderen als den vom Vorabentscheidungsersuchen umfassten Fällen nicht ausgeschlossen werden könne.

62. Zweitens würde die Inkohärenz der Rechtsprechung, auf deren Grundlage die Rechte des Einzelnen eingeschränkt werden könnten, zu einer Situation führen, in der der Einzelne nicht in der Lage wäre, den Funktionsmechanismus der ihm auferlegten Einschränkung unzweideutig zu erkennen und zu verstehen. Dabei spielt dieser Mechanismus für den Einzelnen eine entscheidende Rolle, um die Rechtmäßigkeit der Einschränkung seiner Grundrechte zu garantieren und es ihm zu ermöglichen, diese Einschränkung vor den zuständigen Stellen anzufechten. Unter Umständen wie denjenigen des vorliegenden Falles weiß also der Einzelne, der die vom erstinstanzlichen Gericht anerkannte gerichtliche Auslegung beanstandet, im Voraus, dass das zweitinstanzliche Gericht, das seine Beanstandung teilt, gleichwohl die ursprüngliche Entscheidung unter Heranziehung seiner eigenen gerichtlichen Auslegung bestätigen wird.

31 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. Juli 2006, Manfredi u. a. (C-295/04 bis C-298/04, EU:C:2006:461, Rn. 70).

63. Angesichts dieser Überlegungen bin ich der Auffassung, dass die Einschränkung eines durch die Charta garantierten Rechts, die aufgrund von zwei gerichtlichen Auslegungen vorgenommen wird, die sich auf unterschiedliche Argumentationen stützen und die systematisch in Frage gestellt werden, das Erfordernis des Vorliegens einer Rechtsgrundlage im Sinne von Art. 52 Abs. 1 der Charta nicht erfüllt. Da zumindest eine der in Nr. 46 der vorliegenden Schlussanträge genannten Voraussetzungen nicht erfüllt ist, braucht nicht geprüft zu werden, ob zur Gewährleistung der Vereinbarkeit des nationalen Rechts mit dem Unionsrecht eine Einschränkung eines durch die Charta garantierten Rechts entgegen dem eindeutigen Wortlaut der Bestimmungen des Gesetzes im formellen Sinne über die Rechtsprechung eingeführt werden kann.

64. Solche gerichtlichen Auslegungen erfüllen erst recht nicht die Anforderungen im Bereich der Einschränkung des in Art. 6 der Charta garantierten Rechts in Gestalt der Inhafthaltung einer Person, da diese Anforderungen, wie ich gerade in Nr. 52 der vorliegenden Schlussanträge erörtert habe, besonders streng sind.

65. Nach alledem hat unter Umständen wie denjenigen des vorliegenden Falles eine Einschränkung des Rechts auf Freiheit, die darin besteht, eine Person nach Ablauf der Frist von 90 Tagen nach ihrer Festnahme in Haft zu halten, keine Rechtsgrundlage auf nationaler Ebene. Im vorliegenden Fall verpflichtet Art. 22 Abs. 4 OLW die vollstreckende Justizbehörde zur Beendigung der Haft einer aufgrund eines Europäischen Haftbefehls gesuchten Person. Deshalb ist zu prüfen, ob diese Verpflichtung mit dem Rahmenbeschluss in Einklang steht.

B. Zur unbedingten Verpflichtung zur Haftentlassung einer aufgrund eines Europäischen Haftbefehls gesuchten Person

66. TC und die niederländische Regierung machen geltend, dass Art. 22 Abs. 4 OLW aus einer bewussten Entscheidung des nationalen Gesetzgebers resultiere. Ich verstehe dieses Vorbringen dahin, dass ihrer Ansicht nach ein Mitgliedstaat bei der Umsetzung des Rahmenbeschlusses eine Bestimmung einführen kann, wonach die vollstreckenden Justizbehörden verpflichtet sind, eine aufgrund eines Europäischen Haftbefehls gesuchte Person aus der Haft zu entlassen, sobald die in Art. 17 des Rahmenbeschlusses festgesetzten Fristen abgelaufen sind.

67. Diese Auffassung teile ich nicht.

68. Erstens regelt der Rahmenbeschluss nicht abschließend alle Gesichtspunkte des Verfahrens, in dessen Rahmen Entscheidungen über die Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls getroffen werden. So können Mitgliedstaaten ihre eigenen Lösungen einführen, um das durch den Rahmenbeschluss geschaffene System zu ergänzen. Gleichwohl müssen für den Handlungsspielraum, über den die Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht verfügen, bestimmte Grenzen gelten, um das Ziel des Rahmenbeschlusses zu gewährleisten [32].

69. Wie nämlich aus dem Urteil Lanigan [33] hervorgeht, könnte eine allgemeine und unbedingte Verpflichtung zur Haftentlassung einer aufgrund eines Europäischen Haftbefehls gesuchten Person bei einer die in Art. 17 des Rahmenbeschlusses festgelegten Fristen überschreitenden Gesamthaftdauer dieser Person die Wirksamkeit des durch den Rahmenbeschluss geschaffenen Übergabesystems beeinträchtigen und damit die Verwirklichung der mit ihm verfolgten Ziele behindern.

32 Vgl. Urteil vom 30. Mai 2013, F (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, Rn. 52, 56 und 58). Zum Handlungsspielraum, der den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Rahmenbeschlusses zusteht, siehe Peers, S., *EU Justice and Home Affairs Law (Volume II: EU Criminal Law, Policing, and Civil Law)*, 4. Aufl., OUP, Oxford, 2016, S. 91, 92 und 95.

33 Urteil vom 16. Juli 2015 (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, Rn. 50).

70. Art. 12 Satz 2 des Rahmenbeschlusses nimmt zwar auf das Recht des Vollstreckungsmitgliedstaats Bezug, näher zu bestimmen, dass eine vorläufige Haftentlassung nach Maßgabe der innerstaatlichen Rechtsvorschriften jederzeit möglich ist. Eine solche Haftentlassung unterliegt jedoch ausweislich des Wortlauts dieser Bestimmung der Bedingung, dass die zuständige Behörde dieses Mitgliedstaats die ihres Erachtens erforderlichen Maßnahmen zur Verhinderung einer Flucht der gesuchten Person trifft. Können hingegen nicht freiheitsentziehende Maßnahmen nicht gewährleisten, dass eine Übergabe möglich sein wird, hätte die Verpflichtung zur Beendigung der Haft zur Folge, dass die vollstreckende Justizbehörde die Verpflichtung nach Art. 17 Abs. 5 des Rahmenbeschlusses nicht einhalten könnte. Danach muss die Justizbehörde sicherstellen, dass die materiellen Voraussetzungen für eine tatsächliche Übergabe der Person weiterhin gegeben sind.

71. Zweitens könnte man sich die Frage stellen, ob Art. 22 Abs. 4 OLW tatsächlich den Willen des niederländischen Gesetzgebers zum Ausdruck bringt, einen höheren Grundrechtsschutzstandard anzuwenden als denjenigen, der sich aus den Bestimmungen des Rahmenbeschlusses ergibt.

72. Ich bin jedoch der Auffassung, dass eine nationale Bestimmung, die eine vollstreckende Justizbehörde verpflichtet, die Haft einer gesuchten Person nach Ablauf der 90-Tage-Frist trotz des Vorliegens eines außergewöhnlichen Umstands im Sinne von Art. 17 Abs. 7 des Rahmenbeschlusses zu beenden, die Einheitlichkeit des durch den Rahmenbeschluss festgelegten Grundrechtsschutzstandards in Frage stellen und seine Wirksamkeit aus den in den vorstehenden Nummern der vorliegenden Schlussanträge genannten Gründen beeinträchtigen würde. Mir scheint, dieser Argumentation ist der Gerichtshof im Urteil Melloni gefolgt [34].

73. Drittens wäre, wie die tschechische Regierung geltend macht, eine allgemeine und unbedingte Verpflichtung, aufgrund eines Europäischen Haftbefehls gesuchte Personen aus der Haft zu entlassen, wenn die Frist von 90 Tagen nach ihrer Festnahme abgelaufen ist, geeignet, Verzögerungspraktiken dieser Personen zu fördern, mit denen die Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls beeinträchtigt werden soll.

74. Viertens könnte die strenge Anwendung einer den Rahmenbeschluss umsetzenden Bestimmung wie Art. 22 Abs. 4 OLW die nationalen Richter davon abhalten, Vorlagefragen zu stellen, wenn die Haftentlassung einer aufgrund eines Europäischen Haftbefehls gesuchten Person nach Ablauf der 90-Tage-Frist zur Flucht dieser Person führen könnte. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof bereits entschieden hat, dass eine nationale Rechtsvorschrift, die die Gefahr birgt, dass ein nationaler Richter lieber darauf verzichtet, dem Gerichtshof Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen, die den nationalen Gerichten nach Art. 267 AEUV zuerkannten Befugnisse beschneidet und als Folge die Effizienz der durch das Vorabentscheidungsverfahren eingerichteten Zusammenarbeit zwischen dem Gerichtshof und den nationalen Gerichten hemmt [35].

75. Aus diesen Gründen bin ich der Ansicht, dass zumindest in den Fällen, in denen nicht freiheitsentziehende Maßnahmen nicht garantieren können, dass eine Übergabe weiterhin möglich ist, der Rahmenbeschluss einer unbedingten Verpflichtung zur Haftentlassung einer aufgrund eines Europäischen Haftbefehls gesuchten Person bei einer die in Art. 17 des Rahmenbeschlusses festgelegten Fristen überschreitenden Gesamthaftdauer dieser Person entgegensteht. Nunmehr sind die Fragestellungen des vorlegenden Gerichts zu prüfen, mit denen es wissen möchte, ob eine Verpflichtung besteht, die mit dem Unionsrecht unvereinbaren Bestimmungen des nationalen Rechts außer Acht zu lassen.

34 Urteil vom 26. Februar 2013 (C-399/11, EU:C:2013:107, Rn. 56 bis 63). Zur Erinnerung: In diesem Urteil hat der Gerichtshof festgestellt, dass dann, wenn sich ein Mitgliedstaat auf Art. 53 der Charta berufen könnte, um die Übergabe einer in Abwesenheit verurteilten Person von einer in den Unionsvorschriften nicht vorgesehenen Bedingung abhängig zu machen, dies dadurch, dass die Einheitlichkeit des durch diese Vorschriften festgelegten Grundrechtsschutzstandards in Frage gestellt wird, zu einer Verletzung der Grundsätze des gegenseitigen Vertrauens und der gegenseitigen Anerkennung, die der Rahmenbeschluss stärken soll, führen und daher die Wirksamkeit dieses Rahmenbeschlusses beeinträchtigen würde.

35 Urteil vom 5. Juli 2016, Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, Rn. 25).

C. Zur Verpflichtung eines nationalen Gerichts, die mit dem Unionsrecht unvereinbaren Bestimmungen seines nationalen Rechts außer Acht zu lassen

76. Zunächst stelle ich fest, dass das vorlegende Gericht mit Ausnahme von Fragestellungen subsidiärer und allgemeiner Natur keine Ausführungen zur Problematik der Verpflichtung gemacht hat, die mit dem Unionsrecht unvereinbaren Bestimmungen des nationalen Rechts außer Acht zu lassen. Auch die Beteiligten haben diesen Problemkreis in ihren Erklärungen nicht vertieft.

77. Daher werde ich meine Prüfung auf die Überlegungen beschränken, die wesentlich sind, um dem vorlegenden Gericht eine sachdienliche Antwort zu geben.

78. Im Urteil Popławski[36] hat der Gerichtshof entschieden, dass Bestimmungen des Rahmenbeschlusses keine unmittelbare Wirkung haben. Darüber hinaus hat er in diesem Urteil die Verpflichtung der Behörden zur rahmenbeschlusskonformen Auslegung des nationalen Rechts betont[37].

79. Hingegen hat der Gerichtshof im Urteil Popławski[38] keine Antwort auf die Frage gegeben, ob eine vollstreckende Justizbehörde verpflichtet ist, eine zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses erlassene nationale Bestimmung außer Acht zu lassen, wenn diese Bestimmung zum einen nicht mit den Rahmenbeschluss vereinbar ist und zum anderen ihre rahmenbeschlusskonforme Auslegung zu einer Auslegung des nationalen Rechts *contra legem* führen würde. Das vorlegende Gericht, von dem die Vorlagefrage herrührt, zu der dieses Urteil ergangen ist, hat ein zweites Vorabentscheidungsersuchen eingereicht und dem Gerichtshof erneut eine Frage nach dem Bestehen einer solchen Verpflichtung gestellt[39].

80. Meiner Meinung nach ist unter Umständen wie denen des vorliegenden Falles die Frage, ob eine vollstreckende Justizbehörde verpflichtet ist, eine mit dem Rahmenbeschluss unvereinbare nationale Bestimmung außer Acht zu lassen, zu verneinen.

81. Zunächst ist es zutreffend, dass die Lehre hinsichtlich der Verpflichtung, eine mit dem Unionsrecht unvereinbare nationale Bestimmung außer Acht zu lassen, zwischen der Ersetzungswirkung und der Ausschlusswirkung der Unionsrechtsakte unterscheidet. Das Konzept der Ausschlusswirkung beruht auf der Vorstellung, dass die nationalen Behörden trotz der fehlenden unmittelbaren Wirksamkeit eines Unionsrechtsakts eine mit diesem unvereinbare nationale Bestimmung außer Acht lassen können[40].

82. Unabhängig von der fehlenden Eindeutigkeit, die die Unterscheidung zwischen diesen beiden Wirkungen aufweist, ist jedoch festzustellen, dass sich im Ausgangsverfahren nicht zwei Privatpersonen gegenüberstehen, sondern ein staatliches Ministerium und eine Privatperson, so dass dieses Verfahren nur die Problematik der Anwendung des Unionsrechts in vertikalen Beziehungen betrifft. Um eine nationale Bestimmung wie Art. 22 Abs. 4 OLW, die der Inhafthaltung einer aufgrund eines Europäischen Haftbefehls gesuchten Person nach Ablauf der Frist von 90 Tagen nach ihrer Festnahme

36 Urteil vom 29. Juni 2017 (C-579/15, EU:C:2017:503, Rn. 26).

37 Urteil vom 29. Juni 2017, Popławski (C-579/15, EU:C:2017:503, Rn. 31).

38 Urteil vom 29. Juni 2017 (C-579/15, EU:C:2017:503).

39 Die erste Vorlagefrage in der Rechtssache Popławski (C-573/17, derzeit beim Gerichtshof anhängig) lautet: „Wenn die vollstreckende Justizbehörde die nationalen Bestimmungen zur Umsetzung eines Rahmenbeschlusses nicht dahin auslegen kann, dass ihre Anwendung zu einem rahmenbeschlusskonformen Ergebnis führt, muss sie dann aufgrund des Grundsatzes des Vorrangs die mit den Bestimmungen des Rahmenbeschlusses unvereinbaren nationalen Bestimmungen unangewendet lassen?“

40 Zur Unterscheidung zwischen der Ersetzungswirkung und der Ausschlusswirkung vgl. Dougan, M., „When worlds collide! Competing visions of the relationship between direct effect and supremacy“, *Common Market Law Review*, 2007, Bd. 44, Nr. 4, S. 931 bis 963; Figueroa Regueiro, P. V., „Invocability of Substitution and Invocability of Exclusion: Bringing Legal Realism to the Current Developments of the Case-Law of ‚Horizontal‘ Direct Effect of Directives“, *Jean Monnet Working Paper*, 2002, Nr. 7, S. 28 bis 34.

entgegensteht, außer Acht zu lassen, müsste sich folglich der betroffene Mitgliedstaat gegenüber dieser Person auf den Rahmenbeschluss berufen, den er selbst fehlerhaft in das nationale Recht umgesetzt hat. Ein solcher Rückgriff auf den Rahmenbeschluss würde jedoch zu einer Situation der umgekehrten unmittelbaren Wirkung führen, die der Gerichtshof bereits mehrfach zurückgewiesen hat [41].

83. Sodann würde sich der Umstand, Art. 22 Abs. 4 OLW außer Acht zu lassen, nicht einfach nur negativ auf die Rechte eines Dritten auswirken, die sich aus der Anwendung des Rahmenbeschlusses in einem Rechtsstreit zwischen zwei staatlichen Einrichtungen ergeben, sondern wäre ein schwerwiegender Eingriff in das Recht von TC auf Freiheit im Rahmen eines Verfahrens, in dem er einer dem Staat zuzurechnenden Einrichtung gegenübersteht [42].

84. Im Übrigen sieht sich im Unterschied zu der in der Rechtssache Popławski (C-579/17, derzeit beim Gerichtshof anhängig) gestellten Vorlagefrage das vorlegende Gericht in der vorliegenden Rechtssache in der Lage, eine zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses erlassene nationale Bestimmung unter Beachtung des Verbots der Auslegung *contra legem* auszulegen, und zwar so, dass ihre Anwendung zu einem rahmenbeschlusskonformen Ergebnis führt. Gleichwohl versucht das vorlegende Gericht durch seine Auslegung im Kern, das Recht auf Freiheit einer aufgrund eines Europäischen Haftbefehls gesuchten Person einzuschränken. Dadurch verstößt es gegen den Ausfluss des Grundsatzes der Rechtssicherheit, der in Art. 52 Abs. 1 der Charta in Form des Erfordernisses des Vorliegens einer Rechtsgrundlage verankert ist. Ebenso wenig kann das nationale Gericht – unabhängig von der hierfür gewählten Rechtsgrundlage – Art. 22 Abs. 4 OLW außer Acht lassen, ohne dem Grundsatz der Rechtssicherheit Rechnung zu tragen.

85. In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen bin ich der Auffassung, dass sich eine vollstreckende Justizbehörde unter Umständen wie den in der vorliegenden Rechtssache in Rede stehenden nicht auf Bestimmungen des Rahmenbeschlusses berufen kann, um eine zu dessen Umsetzung erlassene nationale Bestimmung wie Art. 22 Abs. 4 OLW zum Nachteil einer aufgrund eines Europäischen Haftbefehls gesuchten Person außer Acht zu lassen.

VII. Ergebnis

86. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die von der Rechtbank Amsterdam (Bezirksgericht Amsterdam, Niederlande) zur Vorabentscheidung vorgelegte Frage wie folgt zu beantworten:

Art. 6 und Art. 52 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union stehen dem entgegen, dass im Wege der Rechtsprechung eine Einschränkung des Rechts auf Freiheit eingeführt wird, die darin besteht, eine aufgrund eines Europäischen Haftbefehls gesuchte Person nach Ablauf der Frist von 90 Tagen nach ihrer Festnahme in Haft zu halten, wenn diese Einschränkung auf unterschiedlichen gerichtlichen Auslegungen einer nationalen Bestimmung wie Art. 22 Abs. 4 der Overleveringswet (Übergabegesetz) beruht, nach der eine vollstreckende Justizbehörde verpflichtet ist, eine solche Person nach Ablauf dieser Frist aus der Haft zu entlassen.

41 Vgl. in Bezug auf Richtlinien Urteile vom 5. April 1979, Ratti (148/78, EU:C:1979:110, Rn. 22), und vom 8. Oktober 1987, Kolpinghuis Nijmegen (80/86, EU:C:1987:431, Rn. 10).

42 Vgl. im Umkehrschluss Urteil vom 21. März 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, Rn. 46 und 47). Zur Frage, wie die Lehre die Bezugnahme des Gerichtshofs auf das Urteil vom 7. Januar 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, Rn. 57), ausgelegt hat, vgl. Squintani, L., Vedder, H. H. B., „Towards Inverse Direct Effect? A Silent Development of a Core European Law Doctrine“, European Law Doctrine, *Review of European Comparative & International Environmental Law*, Bd. 23(1), 2014, S. 147 bis 149.