

Grenzüberschreitend, aber nicht grenzenlos: Der Europäische Haftbefehl im Kontext der polnischen Rechtsstaatskrise

Sophie Moser (MLaw student, Universität Freiburg)

La présente contribution examine dans quelle mesure des doutes sur l'indépendance du système judiciaire de l'État membre d'émission – et par conséquent le risque de violation du droit à un procès équitable selon l'art. 47 al. 2 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – peuvent s'opposer à l'exécution d'un mandat d'arrêt européen issu par la Pologne. Après un bref aperçu de la crise de l'État de droit en Pologne, il s'agit d'analyser les motifs de refus d'exécution du mandat d'arrêt européen. Une analyse critique de la jurisprudence pertinente de la CJUE constitue la conclusion de cette contribution.

Einleitung

Der fortschreitende Rückgang der Rechtsstaatlichkeit in Polen stellt das Instrument des Europäischen Haftbefehls (EHB) – und folglich auch die vollstreckenden Mitgliedstaaten – vor grosse Herausforderungen. In der Tat hat sich der EuGH in zwei jüngeren Urteilen¹ mit dem Verhältnis zwischen dem Mechanismus des Europäischen Haftbefehls und dem von der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC) garantierten Recht auf ein faires Verfahren befasst, insbesondere in Bezug auf die Unabhängigkeit der Gerichte des Ausstellungsstaates Polen. Der vorliegende Beitrag untersucht, inwiefern Zweifel an der Unabhängigkeit der Justiz des ausstellenden Mitgliedstaates – und damit die Gefahr der Verletzung des Rechts auf ein faires Verfahren nach Art. 47 Abs. 2 GRC – der Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls entgegenstehen können.

I. Rechtsstaatskrise in Polen: Ein kurzer Überblick

Die EU beruht auf einem gemeinsamen Wertefundament, welches durch Art. 2 EUV zum Ausdruck gebracht wird.² Neben der Menschenwürde,

Freiheit, Demokratie und Gleichheit ist die Rechtsstaatlichkeit ein zentrales Element dieser Wertegemeinschaft. Somit ist es nicht überraschend, dass die Lage in Polen seit geraumer Zeit im Fokus Brüssels steht.

Die polnische Rechtsstaatskrise hat ihren Ursprung im Herbst 2015, als die nationalkonservative Regierungspartei PiS³ die vom früheren Parlament gewählten Richter am Verfassungsgericht nicht akzeptierte und durch parteifreundliche Amtskollegen ersetzte.⁴ Obwohl diese Vorgänge vom polnischen Verfassungsgericht für ungültig erklärt wurden, weigerte sich der polnische Präsident, Andrzej Duda, die Rechtskraft des Urteils anzuerkennen und vereidigte die neuen Richter.⁵ Seither gilt die Besetzung des Verfassungsgerichts als umstritten.⁶ Darauf verschärfte der polnische Gesetzgeber im Dezember 2015 die formalen Zulässigkeitsvoraussetzungen, um an das Verfassungsgericht zu gelangen.⁷ Seitdem wurden in Polen über 30 Gesetze erlassen, welche die Organisation des Verfassungsgerichts, des Landesjustizrates, des Obersten Gerichts, der ordentlichen sowie der Verwaltungsgerichte und der Staatsanwaltschaft betreffen.⁸

Brüssel blieb angesichts des stetigen Rückgangs

EUV/AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, 6. Aufl., München 2022, N 3.

³ Prawo i Sprawiedliwość (Recht und Gerechtigkeit).

⁴ A. EPPLER, Die «Rechtsstaatskrise» der EU: Verderben zu viele Köche den Brei?, ZfP 63 (2016), S. 406 ff., S. 418.

⁵ EPPLER (Fn. 4), S. 418.

⁶ M. OESCH, Das Rechtsstaatlichkeitsverfahren der EU gegen Polen – Bestandaufnahme und Zwischenfazit, EuZ 18 (2016), S. 130 ff., S. 135.

⁷ Europäische Kommission, Orientierungsaussprache des Kollegiums über die jüngsten Entwicklungen in Polen und den Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips: Fragen und Antworten, Factsheet, 13.1.2016, in: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO_16_62> (besucht am 3.2.2022).

⁸ Europäische Kommission, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen vom 30. September 2020, Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Polen, SWD (2020) 320 endg., S. 2.

¹ EuGH (GK), Urteil vom 17.12.2020, *L und P*, C-354/20 PPU; EuGH (GK), Urteil vom 25.7.2018, *LM*, C-216/18 PPU.

² C. CALLIESS, Art. 2 EUV, in: C. Calliess/M. Ruffert (Hrsg.),

der Rechtsstaatlichkeit in Polen nicht untätig. Die Europäische Kommission hat bereits mehrere Vertragsverletzungsverfahren gemäss Art. 258 AEUV gegen Polen eingeleitet.⁹ Der EuGH hat unter anderem entschieden, dass die Disziplinar massnahmen, welche durch die Disziplinarkammer des polnischen Verfassungsgerichts gegen Richter und Richterinnen verhängt werden können, nicht mit dem Unionsrecht vereinbar sind.¹⁰

II. Europäischer Haftbefehl

A. Der Europäische Haftbefehl als sekundärrechtliche Konkretisierung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung

Der Europäische Haftbefehl ist im Rahmenbeschluss 2002/584/JI (RB) geregelt.¹¹ Dieser stellt sekundärrechtlich die erste Konkretisierung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung dar, nach welchem ein Mitgliedstaat die in einem anderen Mitgliedstaat bestehenden Vorschriften oder rechtmässig ergangenen Entscheidungen als rechtmässig anerkennen muss.¹²

Der EHB ist als grenzüberschreitender Mechanismus konzipiert, welcher die Festnahme und Übergabe einer gesuchten Person zur Strafverfolgung oder Vollstreckung einer Freiheitsstrafe oder Massnahme bezweckt.¹³ Konkret ersucht demnach der Ausstellungstaat einen anderen Mitgliedstaat, den sog. vollstreckenden Staat, anhand eines EHB um Festnahme und Übergabe der betroffenen Person zu Zwecken der Strafverfolgung oder Vollstreckung strafrechtlicher Sanktionen.¹⁴

⁹ Als Überblick siehe ebd.

¹⁰ EuGH (GK), Urteil vom 15.7.2021, *Kommission/Polen*, C-791/19, Ziff. 235.

¹¹ Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten (2002/584/JI).

¹² Vgl. Erwägungsgrund 6 RB; A. EPINEY, Allgemeine Prinzipien des Binnenmarkts und Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit, in: R. Bieber et al. (Hrsg.), *Die Europäische Union, Europarecht und Politik*, 14. Aufl., Baden-Baden 2021, §10 N 2.

¹³ Vgl. Art. 1 Abs. 1 RB; D. FLORE, *Droit pénal européen, Les enjeux d'une justice pénale européenne*, 2. Aufl., Brüssel 2014, N 964.

¹⁴ FLORE (Fn. 13), N 964.

B. Obligatorische und fakultative Vollstreckungsverweigerungsgründe im Rahmenbeschluss

Die Mitgliedstaaten haben grundsätzlich die Pflicht, jeden Europäischen Haftbefehl nach dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung und gemäss den Bestimmungen des Rahmenbeschlusses zu vollstrecken.¹⁵ Diese allgemeine Pflicht zur Vollstreckung wird jedoch durch obligatorische und fakultative Verweigerungsgründe eingeschränkt.

Liegt ein zwingender Verweigerungsgrund gemäss Art. 3 RB vor, so muss die vollstreckende Justizbehörde die Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls verweigern. Drei Fallkonstellationen führen gemäss Art. 3 RB zu dieser Situation: Die infrage stehende Straftat fällt im vollstreckenden Mitgliedstaat unter eine Amnestie (Ziff. 1), die Wahrung des Grundsatzes *ne bis in idem* (Ziff. 2) und die mangelnde Strafmündigkeit nach dem Strafrecht des vollstreckenden Mitgliedstaats (Ziff. 3).

Liegt hingegen ein fakultativer Verweigerungsgrund gemäss Art. 4 RB vor und wurde dieser in das nationale Recht umgesetzt, so kann die vollstreckende Justizbehörde die Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls ablehnen. Dies ist z.B. beim Eintreten der Verjährung der Strafverfolgung oder -vollstreckung der Fall (Ziff. 4).

C. Grundrechtliche Vollstreckungsverweigerung in der Rechtsprechung des EuGH

Der Rahmenbeschluss berührt gemäss Art. 1 Abs. 3 RB nicht die Pflicht, die Grundrechte (d.h. insbesondere diejenigen der GRC) und die allgemeinen Rechtsgrundsätze in Art. 6 EUV (z.B. den Verhältnismässigkeitsgrundsatz) zu achten.¹⁶ Obwohl die Vollstreckungsverweigerungsgründe in den Art. 3 f. RB laut EuGH abschliessend aufgezählt werden,¹⁷ stellt sich die Frage, ob eine Verweigerung aus grundrechtlichen Erwägungen gestützt auf Art. 1 Abs. 3 RB dennoch möglich ist, auch wenn kein expliziter Grundrechtsvorbehalt im

¹⁵ Art. 1 Abs. 2 RB.

¹⁶ Siehe auch in diesem Sinne die Erwägungsgründe 12 und 13 des RB.

¹⁷ Siehe z.B. EuGH (GK), Urteil vom 5.4.2016, *Aranyosi Caldararu*, C-404/15 und C-659/15 PPU, Ziff. 80 und EuGH (GK), Urteil vom 6.10.2009, *Wolzenburg*, C-123/08, Ziff., 57.

Rahmenbeschluss statuiert wird.¹⁸ Diese Problematik wird gar als «Schicksalsfrage des Systems des Europäischen Haftbefehls» bezeichnet.¹⁹ In der Tat würde ein solcher (indirekt erwähnter) Grundrechts- bzw. *Ordre public*-Vorbehalt den Mitgliedstaaten ermöglichen, in heiklen Ausnahmefällen die Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls zu überprüfen. Diese Möglichkeit wäre ein Gegengewicht zur automatischen Anerkennung und dem (fast) blinden Vertrauen unter den Mitgliedstaaten, welches durch den europäischen Gesetzgeber vorgegeben wird.²⁰ Ein Ansatz für eine Antwort auf diese Frage findet sich in der Rechtsprechung des EuGH.

1. Das Urteil *Aranyosi Caldararu*

In seiner älteren Rechtsprechung vertrat der EuGH die Ansicht, dass der vollstreckende Mitgliedstaat die Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls nur in den in Art. 3 f. RB erwähnten Fallkonstellationen verweigern dürfe.²¹ Dies änderte sich 2016 mit dem Urteil *Aranyosi Caldararu*.²² In diesem Fall hat der EuGH erstmals grundlegende Vollstreckungsverweigerungsgründe basierend auf Art. 1 Abs. 3 RB zugelassen, welche ausserhalb der abschliessend aufgezählten Bestimmungen in Art. 3 f. RB liegen.²³ Dazu muss der vollstreckende Mitgliedstaat jedoch zuerst eine zweistufige Prüfung unternehmen (dazu sogleich).

2. Die Urteile *LM* und *L und P*

Der EuGH hatte in *LM*²⁴ und *L und P*²⁵ die Gelegenheit, die Voraussetzungen einer Vollstreckungsverweigerung eines EHB aufgrund

von Zweifeln an der Unabhängigkeit der Justiz im Ausstellungsstaat Polen zu prüfen. In beiden Fällen wollten die vorlegenden Gerichte wissen, ob die Feststellung systemischer und allgemeiner Mängel in Bezug auf die Unabhängigkeit der Justiz des Ausstellungsstaates, und damit einer echten Gefahr der Verletzung des Rechts auf ein faires Verfahren gemäss Art. 47 Abs. 2 GRC, an sich genügt, um die Vollstreckung des EHB zu verweigern.²⁶

Art. 47 Abs. 2 GRC verleiht jeder Person das Recht, dass ihre Sache von einem unabhängigen und unparteiischen Gericht verhandelt wird. Die vorlegenden Gerichte beriefen sich auf mehrere Ereignisse in Polen, aufgrund welcher sie insbesondere die Unabhängigkeit der Justiz verneinten. Sie stützten sich dabei unter anderem auf die beiden Vertragsverletzungsklagen der Kommission gegen Polen von 2019 und 2020, das Urteil des Obersten Gerichts vom 5. Dezember 2019, welches dem Landesjustizrat die Unabhängigkeit abspricht, und die politisch motivierten Disziplinar massnahmen, welche gegen polnische Richter verhängt werden können.²⁷

Im Ergebnis hält der EuGH an der im Fall *Aranyosi Caldararu* angewendeten zweistufigen Prüfung fest. In einem ersten Schritt muss die vollstreckende Justizbehörde prüfen, ob es objektive, zuverlässige und aktuelle Anhaltspunkte für systemische und allgemeine Mängel in Bezug auf die Unabhängigkeit der Justiz des Ausstellungsmitgliedstaats gibt, die eine echte Gefahr der Verletzung von Art. 47 Abs. 2 GRC darstellen können.²⁸ Zweitens muss der vollstreckende Mitgliedstaat untersuchen, inwieweit sich diese Mängel gegen die betroffene Person im Verfahren auswirken können – dies insb. bezüglich der persönlichen Situation des Betroffenen, der begangenen Straftat und des dem EHB zugrundeliegenden Sachverhalts.²⁹

Insbesondere auf den zweiten Prüfungsschritt, welcher die Berücksichtigung der persönlichen Situation

¹⁸ V. MURSCHEZ, *Auslieferung und Europäischer Haftbefehl, Kontinentaleuropäische und anglo-amerikanische materielle Prinzipien des Auslieferungsrechts im Vergleich zum Europäischen Haftbefehl und dessen Umsetzung in Österreich*, Wien/New York 2007, S. 347.

¹⁹ C. BURCHARD, *Auslieferung (Europäischer Haftbefehl)*, in: M. Böse (Hrsg.), *Europäisches Strafrecht*, EnzEur Bd. 11, 2. Aufl., Baden-Baden 2021, §14, N 73.

²⁰ BURCHARD (Fn. 19), N 73.

²¹ Siehe Fn. 17; für weitere Beispiele siehe auch EuGH (GK), Urteil vom 26.2.2013, *Melloni*, C-399/11, Ziff. 52 ff.; EuGH (GK), Urteil vom 29.1.2013, *Radu*, C-396/11, Ziff. 36.

²² EuGH (GK), Urteil vom 5.4.2016, *Aranyosi Caldararu*, C-404/15 und C-659/15 PPU.

²³ Ebd., Ziff. 88 ff.

²⁴ EuGH (GK), Urteil vom 25.7.2018, *LM*, C-216/18 PPU.

²⁵ EuGH (GK), Urteil vom 17.12.2020, *L und P*, C-354/20 PPU.

²⁶ Ebd., Ziff. 18; EuGH (GK), Urteil vom 25.7.2018, *LM*, C-216/18 PPU, Ziff. 25.

²⁷ EuGH (GK), Urteil vom 17.12.2020, *L und P*, C-354/20 PPU, Ziff. 14 f.; EuGH (GK), Urteil vom 25.7.2018, *LM*, C-216/18 PPU, Ziff. 21.

²⁸ EuGH (GK), Urteil vom 17.12.2020, *L und P*, C-354/20 PPU, Ziff. 54.

²⁹ Ebd., Ziff. 55.

des Betroffenen verlangt, kann nicht verzichtet werden.³⁰ Der Gerichtshof erinnert an die Grundsätze des gegenseitigen Vertrauens und der gegenseitigen Anerkennung, welche die Grundsteine des Instrumentes EHB bilden.³¹ Die Verweigerung der Vollstreckung des EHB stellt somit weiterhin eine eng auszulegende Ausnahme dar, welche nur unter besonderen Umständen ausserhalb der abschliessend aufgezählten Gründe in Art. 3 f. RB zulässig ist – und zwar gestützt auf Art. 1 Abs. 3 RB.³²

Schlussfolgerung

Der vom EuGH gewählte Weg erscheint auf den ersten Blick nachvollziehbar. Es ist wünschenswert, dass der Gerichtshof grundlegende Vollstreckungsverweigerungsgründe auf der Grundlage von Art. 1 Abs. 3 RB zulässt. Somit führt die mehr oder weniger blinde Achtung der Grundsätze der gegenseitigen Anerkennung und des Vertrauens – zumindest in der Theorie – nicht zu einer Verletzung der Grundrechte der betroffenen Person.

Problematisch ist jedoch, dass der zweite Prüfungsschritt – d.h. das Erfordernis einer konkreten Gefahr für den Betroffenen – unter Umständen nur schwer prüfbar ist. Die vollstreckende Justizbehörde wird zum Zeitpunkt des Entscheids der Vollstreckung des EHB wohl kaum in der Lage sein, das weitere Verfahren im Ausstellungsstaat voranzusehen.³³ Falls die vollstreckende Justizbehörde der Ansicht ist, dass ihr bei der Entscheidung über die Auslieferung des Betroffenen Informationen fehlen, kann sie – gestützt auf Art. 15 Abs. 2 und 3 RB – durchaus den Ausstellungsstaat um Übermittlung zusätzlicher Informationen bitten. Dieser wird jedoch kaum der Vollstreckung des EHB widersprechende Aussagen liefern, da der Ausstellungsstaat sonst gewissermassen zugeben müsste, dass im Fall der Übergabe eine konkrete Gefahr der Verletzung des Rechts auf ein faires Verfahren für die betroffene Person besteht.³⁴

Eine solche Selbstkritik des Ausstellungsstaates am eigenen Justizsystem erscheint eher unwahrscheinlich.

Es ist demnach zu hoffen, dass der EuGH die Messlatte bei der Beurteilung des zweiten Prüfungsschrittes nicht zu hoch ansetzt, um weiterhin einen effektiven Grundrechtsschutz zu gewährleisten. Interessant zu beobachten wird auch sein, ob der Gerichtshof möglicherweise in Zukunft auf den zweiten Prüfungsschritt verzichten wird, falls sich die Lage in Polen weiterhin derart verschlechtert, dass systemische und allgemeine Mängel in Bezug auf die Unabhängigkeit der Justiz des Ausstellungsstaates an sich ausreichen mögen, um die Vollstreckung des EHB zu verweigern. Dies wird im Fall Polens spätestens dann geschehen, wenn der Europäische Rat gestützt auf Art. 7 Abs. 2 EUV eine schwerwiegende Verletzung der in Art. 2 EUV genannten Werte feststellt – und die Anwendung des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl gegenüber Polen ausgesetzt wird.³⁵

³⁵ EuGH (GK), Urteil vom 25.7.2018, LM, C-216/18 PPU, Ziff. 72.

³⁰ Ebd., Ziff. 55, 69; EuGH (GK), Urteil vom 25.7.2018, LM, C-216/18 PPU, Ziff. 61, 68.

³¹ EuGH (GK), Urteil vom 25.7.2018, LM, C-216/18 PPU, Ziff. 35 f.

³² Ebd., Ziff. 37.

³³ M. PAYANDEH, *Europarecht: Europäischer Haftbefehl und Grundrecht auf ein faires Verfahren*, JuS 2018, S. 919 ff., S. 921.

³⁴ P. BÁRD/W. VAN BALLEGOIJ, *Judicial Independence as a precondition for mutual trust? The CJEU in Minister for Justice and Equality v. LM*, NJECL 9 (2018), S. 353 ff., S. 361.