

Sag C-564/19**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

24. juli 2019

Forelæggende ret:

Pesti Központi Kerületi Bíróság (Ungarn)

Afgørelse af:

11. juli 2019

Tiltalt:

IS

Hovedsagens genstand

Straffesag anlagt ved Pesti Központi Kerületi Bíróság (distriktsdomstolen for det centrale Pest, Ungarn) mod den svenske statsborger IS for ulovlig anvendelse af våben og ammunition.

Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen

Den forelæggende ret anmoder om retningslinjer for fortolkningen af retten til en retfærdig rettergang dels i forbindelse med sikringen af, at sprogtolkningen er fyldestgørende (I), dels med den af præsidenten for Országos Bírósági Hivatal (den nationale domstolsmyndighed, herefter »OBH«) fremsatte erklæring om, at indkaldelsen af ansøgninger til dommerembeder og højere retslige embeder ikke har givet noget resultat (II), og dels med de ungarske dommers lønmæssige situation (III).

Retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse: artikel 267 TEUF.

Præjudicielle spørgsmål

1.A Skal artikel 6, stk. 1, TEU og artikel 5, stk. 2, i direktiv 2010/64/EU fortolkes således, at medlemsstaten for at kunne sikre retten til en retfærdig rettergang for tiltalte, som ikke er bekendte med processproget, skal oprette et register over uafhængige tolke og oversættere, som er behørigt

kvalificerede, eller – i mangel heraf – på anden vis skal sikre, at kvaliteten af sprogtolkningen under retsforhandlingerne kan kontrolleres?

- 1.B** Såfremt det foregående spørgsmål besvares bekræftende, og det i den pågældende sag som følge af en utilstrækkelig kvalitet af sprogtolkningen ikke kan fastslås, om den tiltalte er blevet gjort bekendt med genstanden for den rejste sigtelse eller tiltale mod vedkommende, skal artikel 6, stk. 1, TEU samt artikel 4, stk. 5, og artikel 6, stk. 1, i direktiv 2012/13/EU da fortolkes således, at sagen under disse omstændigheder ikke kan fortsætte som en udeblivelsessag?
- 2.A** Skal princippet om domstolenes uafhængighed, som er fastsat i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder og i Den Europæiske Unions Domstols faste praksis fortolkes således, at princippet bliver tilsidesat, såfremt præsidenten for den nationale domstolsmyndighed, som har ansvaret for den centrale forvaltning af domstolene, og som er udnævnt af parlamentet, der er den eneste instans, som præsidenten står til ansvar for, og som kan afsætte vedkommende, besætter stillingen som formand for en domstol – idet denne formand bl.a. har beføjelser på området for sagernes fordeling, indledning af disciplinærsager mod dommere samt evaluering af dommere – ved en direkte midlertidig udnævnelse, hvor proceduren med indkaldelse af ansøgninger er omgået, og hvor der konsekvent er set bort fra domstolenes kompetente selvstyrende organers standpunkter?
- 2.B** Såfremt det foregående spørgsmål besvares bekræftende, og såfremt den dommer, der behandler den pågældende sag, har rimelig grund til at frygte, at det i urimelig grad vil være ham til last som følge af hans judicielle og administrative virksomhed, skal det nævnte princip da fortolkes således, at en retfærdig rettergang ikke er sikret i den foreliggende sag?
- 3.A** Skal princippet om domstolenes uafhængighed, som er fastsat i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder og i Den Europæiske Unions Domstols faste praksis fortolkes således, at en situation, hvor de ungarske dommere siden den 1. september 2018 – til forskel fra den praksis, der er blevet fulgt i de forudgående årtier – i henhold til loven har oppebåret en lavere løn end de offentlige anklagere i den tilsvarende kategori, som ligger på samme løntrin og har samme anciennitet, og hvor deres lønninger i betragtning af landets økonomiske situation generelt ikke er i overensstemmelse med vigtigheden af de hverv, som de udøver, ikke er foreneligt med dette princip, navnlig når der henses til den praksis, der følges af personer i højere retslige embeder med hensyn til udbetaling af skønsmæssige gratialer?
- 3.B** Såfremt det foregående spørgsmål besvares bekræftende, skal det nævnte princip om domstolenes uafhængighed da fortolkes således, at retten til en retfærdig rettergang ikke kan sikres under sådanne omstændigheder?

I. Kvalitetskontrol af sprogtolkningen i lyset af retten til en retfærdig rettergang

Anførte EU-retlige forskrifter

- Traktaten om Den Europæiske Union (herefter »TEU«): artikel 6
- Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret om grundlæggende rettigheder«): artikel 47
- Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (herefter »TEUF«): artikel 82, stk. 1 og stk. 2, litra b)
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/64/EU af 20. oktober 2010 om retten til tolke- og oversætterbistand i straffesager (EUT 2010, L 280, s. 1): artikel 5, stk. 1 og 2, og artikel 9, stk. 1
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/13/EU af 22. maj 2012 om ret til information under straffesager (EUT 2012, L 142, s. 1): artikel 4, stk. 5, og artikel 6, stk. 1

Anførte nationale retsforordninger

- A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (lov nr. XC af 2017 om strafferetsplejen): § 78, stk. 1, § 201, stk. 1, § 866, stk. 2, og § 755, stk. 1, litra a), punkt aa)
- A szakfordításról és tolmácsolásról szóló 24/1986. (VI.26.) minisztertanácsi rendelet (ministerrådets dekret nr. 24/1986 af 26.6.1986 om specialiseret oversættelse og om tolkning): artikel 2 og artikel 6, stk. 1
- A szakfordító és tolmácsképesítés megszerzésének feltételeiről szóló 7/1986. (VI.26.) MM rendelet (kulturministeriets dekret nr. 7/1986 af 26.6.1986 om kravene til kvalificering af specialiserede oversættere og af tolke): artikel 1, stk. 1 og 2

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

- 1 IS blev anholdt i Ungarn den 25. august 2015 og afhørt som sigtet samme dag. Forud for afhøringen fik han beskikket en forsvarsadvokat og en tolk, eftersom IS ikke er bekendt med det ungarske sprog. Under afhøringen af IS, hvor forsvarsadvokaten ikke havde mulighed for at deltage, blev han gjort bekendt med sigtelsen, hvorefter IS nægtede at afgive forklaring, eftersom han ikke havde haft mulighed for at blive rådgivet af sin forsvarsadvokat. Ligeledes kan kommunikationen mellem IS og hans forsvarsadvokat alene finde sted under tilstedeværelse af en tolk. Selv om efterforskningsmyndigheden indkaldte en

svensk tolk under afhøringen, foreligger der ingen oplysninger om kriterierne for udvælgelsen af tolken eller om, hvorvidt der blev foretaget en behørig kontrol af tolkens egnethed eller af, om denne og den tiltalte kunne forstå hinanden.

- 2 Tilbageholdelsen af IS afsluttede efter afhøringen, og den tiltalte befinder sig i øjeblikket i udlandet. Henset til at den offentlige anklager har nedlagt påstand om idømmelse af en bøde, har det ikke været muligt at udstede en europæisk eller international arrestordre, hvorfor distriktsdomstolen skal behandle straffesagen som en udeblivelsessag, såfremt IS ikke giver møde til trods for den lovformelige tilsigelse.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 3 Det er efter IS' forsvarsadvokats opfattelse nødvendigt at indgive en anmodning om præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af bestemmelserne i direktiv 2010/64/EU angående en fyldestgørende sprogtolkning set i lyset af udøvelsen af retten til information.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 4 Direktiv 2010/64/EU er ikke blevet korrekt gennemført, hverken i 2013 eller senere. Der findes ikke noget register over tolke og oversættere i Ungarn, ligesom der ej heller findes nogen klar lovgivning eller national retspraksis med hensyn til, hvem der i hvert enkelt tilfælde kan udpeges som tolk eller oversætter, og på hvilke betingelser. Der findes alene særlige forskrifter for så vidt angår bekræftet oversættelse.
- 5 I Ungarn er kvalitetskontrollen af sprogtolkning ikke sikret systematisk. Hverken forsvarsadvokaten eller dommeren kan forvisse sig om sprogtolknings kvaliteten. Såfremt tolken ikke har en passende ekspertise, kan de tiltaltes ret til information og forsvar derimod blive krænket.
- 6 Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt den nationale lovgivning og retspraksis er forenelig med de EU-retlige direktiver vedrørende tiltaltes rettigheder, og hvorvidt det af en fortolkning af EU-retten fremgår, at distriktsdomstolen i det beskrevne tilfælde ikke kan fortsætte sagen mod den tiltalte som en udeblivelsessag.

II. Indvirkningen på domstolenes uafhængighed af erklæringen om, at indkaldelsen af ansøgninger til dommerembeder og højere retslige embeder ikke har givet noget resultat

Anførte EU-retlige forskrifter

- TEU: Artikel 2, artikel 6, stk. 1 og 3, og artikel 19, stk. 1

- Chartret om grundlæggende rettigheder: artikel 47
- Den Europæiske Unions Domstols praksis, navnlig: dom af 24. juni 2019, Kommissionen mod Polen (C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, præmis 52 og 72-74), af 25. juli 2018, Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, præmis 48, 67 og 75), og af 27. februar 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, præmis 43), generaladvokat Tanchevs forslag til afgørelse i de forenede sager A.K. m.fl. (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, ECLI:EU:C:2019:551, punkt 120-122 og 125-128), og dom af 27. maj 2019, OG & PI (C-508/18 og C-82/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:456, præmis 90)

Anførte nationale retsfor skrifter

- Magyarország Alaptörvénye (Ungarns forfatning), § 25
- A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (lov nr. CLXI af 2011 om domstolenes opbygning og forvaltning): §§ 76 og 130-133

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsfor handlingerne

- 7 Den centrale forvaltning af domstolene henhører under kompetenceområdet for OBH's præsident, som udpeges af parlamentet for en niårig periode. Beføjelserne til at føre tilsyn med OBH's præsident og til at godkende de af denne truffne beslutninger på bestemte områder, henhører under Országos Bírói Tanács (det nationale domstolsråd, herefter »OBT«), som vælges af dommerne.
- 8 Den 2. maj 2018 udstedte OBT i forbindelse med en kontrol en rapport, hvori rådet nåede frem til den konklusion, at OBH's præsident, uden et egnet faktisk grundlag og i flere tilfælde uden nogen som helst begrundelse, havde konstateret, at indkaldelsen af ansøgninger til dommerembeder og højere retslige embeder ikke havde givet resultat, hvorefter hun midlertidigt havde besat de højere embeder ved direkte udnævnelser.
- 9 I Fővárosi Törvényszék (retten i første instans i Budapest), hvis kompetenceområde omfatter den distriktsdomstol, der behandler den foreliggende straffesag, er der ikke udnævnt nogen formand siden den 5. januar 2018. OBH's præsident har i alt tre gange offentliggjort en indkaldelse af ansøgninger til besættelse af stillingen som formand, men i alle tre tilfælde har hun erklæret, at indkaldelsen ikke har givet noget resultat, og har direkte udnævnt en dommer udstationeret ved en anden domstol til det pågældende embede for etårige perioder.
- 10 Efter at have fremsat i alt otte meddelelser angående lovligheden, som i det væsentlige viste sig at være virkningsløse, indledte OBT den 8. maj 2019 en

procedure ved parlamentet angående afsættelse af OBH's præsident under henvisning til, at hun systematisk havde tilsidesat det forfatningsmæssige princip om en kontrolleret myndighedsudøvelse. Parlamentet afviste imidlertid OBT's henvendelse uden hverken forhandling eller prøvelse af sagens realitet.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 11 IS' forsvarsadvokat har anmodet om, at der forelægges en anmodning om præjudiciel afgørelse med hensyn til uforeneligheden mellem den nævnte praksis og chartret om grundlæggende rettigheder.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 12 OBH's præsident har vide beføjelser. I denne henseende er det ligeledes hende, der træffer beslutning om udnævnelse og forfremmelse af dommere. Hun har afgørende indflydelse på dommernes uddannelse, deres muligheder for at deltage i studierejser til udlandet og den daglige udøvelse af deres hverv. Når stillingen som formand for en törvényyszék (ret i første instans) eller en ítélőtábla (regional appeldomstol) besættes ved direkte udnævnelse, har OBH's præsident mulighed for at udøve væsentlig indflydelse på fordelingen af sager, dommernes disciplinæransvar og evalueringen af deres judicielle virksomhed. Dommere, som udfører judicielle funktioner, risikerer ligeledes at blive udsat for alvorlige repressalier, såfremt de udtrykker kritik med hensyn til den virksomhed, der udøves af OBH's præsident eller af personer i højere retslige embeder.
- 13 I dette retssystem repræsenterer OBT – som modpol til OBH – dommernes selvstyre. Om end OBT har beføjelse til at godkende udnævnelsen til højere retslige embeder, når det rådgivende organ ikke støtter ansøgningen, er dets beføjelser i praksis ikke egnede til at føre et reelt tilsyn med OBH's præsident. Flere internationale institutioner har betegnet det som en systemisk mangel, at OBH's præsidents magt ikke er underlagt et reelt tilsyn.
- 14 Den forelæggende ret ønsker oplyst, om dommere, der udfører judicielle funktioner ved en domstol, hvis leder er blevet udnævnt af OBH's præsident ved en direkte udnævnelse uden indkaldelse af ansøgninger, eller efter en procedure med indkaldelse af ansøgninger, hvor det er blevet konstateret, at denne ikke har givet noget resultat, kan anses for uafhængige. Den dommer, der behandler den foreliggende sag, udøver sit hverv ved Pesti Központi Kerületi Bíróság (distriktsdomstolen for det centrale Pest), som henhører under kompetencen for Fővárosi Törvényyszék (retten i første instans i Budapest). Den pågældende dommer er medlem af OBT, og hans ansøgninger til højere dommerembeder blev i 2017 afvist af OBH's præsident uden rimelig grund. Efter anmodning fra OBH's præsident indledte den tidligere formand for Fővárosi Törvényyszék – som var blevet udnævnt ved en direkte udnævnelse – en disciplinærsag mod ham i juni 2018, og som følge af hans tilhørsforhold til OBT blev der ligeledes publiceret flere forskellige ærekrænkende artikler om ham i den ungarske presse.

- 15 På nuværende tidspunkt udøves de personalemæssige beføjelser med hensyn til dommerne ved Pesti Központi Kerületi Bíróság af en formand, som er blevet udnævnt direkte, og som i kraft af sit højere retslige embede ved flere lejligheder forud herfor udtrykte sin støtte til OBH's præsident ved fremsendelse af åbne breve. Efter ligeledes at have erklæret, at en indkaldelse af ansøgninger ikke havde givet noget resultat, betroede OBH's præsident endvidere ved direkte udnævnelse udøvelsen af ledelsesfunktionen til formanden for afdelingen for strafferetlige sager, som er ansvarlig for den faglige ledelse af de strafferetsdommere, der udøver deres hverv ved Fővárosi Törvényszék.
- 16 Henset til, at OBH's præsident i Fővárosi Törvényszéks tilfælde kan udøve en afgørende politisk indflydelse på dommerne, navnlig på bestemte medlemmer af OBT, er det tvivlsomt, om dommerne ved disse domstole er uafhængige.

III. De ungarske dommers lønmæssige situation

Anførte EU-retlige forskrifter

- TEU: artikel 6, stk. 1 og 3
- Chartret om grundlæggende rettigheder: artikel 47
- Den Europæiske Unions Domstols praksis, herunder navnlig dom af 27. februar 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, præmis 45)

Anførte nationale retsforskrifter

- Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről szóló 2018. évi L. törvény (lov nr. L af 2018 om Ungarns almindelige budgetter for 2019): § 64, stk. 1
- A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (lov nr. CLXII af 2011 om dommers retsstilling og aflønning): bilag nr. 2
- A legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény (lov nr. CLXIV af 2011 om offentlige anklageres karriere og om retsstillingen for chefanklageren, de offentlige anklagere og andre ansatte ved anklagemyndigheden)

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

- 17 Ved den lovgivningsmæssige ændring, der trådte i kraft den 1. september 2018, blev løntrins- og ledelsestillæggene forhøjet for så vidt angik de offentlige anklageres løn, mens der ikke blev foretaget ændringer af dommernes løntrinstillæg eller andre af disses lønmæssige elementer. Dette indebærer et brud på

den tidligere praksis, hvorefter dommere modtog samme løn som de offentlige anklagere i den tilsvarende kategori, der lå på samme løntrin og havde samme anciennitet.

- 18 OBT har tidligere gjort justitsministeren opmærksom på behovet for en lønstigning, således at dommerne ikke kan påvirkes gennem udbetaling af skønsmæssige gratialer eller supplerende bonusser, som kan tildeles af personer i ledende stillinger. Efter OBT's opfattelse er OBH's præsidents praksis, der består i at forsøge at kompensere for de lavere lønninger gennem enkeltstående gratialer og bonusser, der tildeles på et skønsmæssigt grundlag, ikke passende. Der er hidtil ikke blevet fremsat nogen lovforslag vedrørende nye lønskalaer.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 19 IS' forsvarsadvokat har anmodet om forelæggelse af en anmodning om præjudiciel afgørelse vedrørende de ungarske dommers urimeligt lave lønniveau i forhold til de offentlige anklagere, navnlig for så vidt angår denne praksis' forenelighed med chartret om grundlæggende rettigheder.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 20 Den forelæggende ret ønsker for det første oplyst, om den omstændighed, at dommernes løn ikke er blevet reguleret gennem en længere periode, henset til dommen i sagen Associação Sindical dos Juizes Portugueses i virkeligheden har samme virkning som en lønnedgang, når der tages hensyn til inflationen, landets økonomiske formåen og den gennemsnitlige indkomst. For det andet opstår spørgsmålet om, hvorvidt den ungarske stat med sin forhøjelse af de offentlige anklageres løn bevidst har stillet den ungarske dommerstand i en uværdig situation, for så vidt som den uden nogen rimelig begrundelse har valgt ikke at regulere dommernes lønninger sammen med de offentlige anklageres.
- 21 Endvidere rejser de af OBH's præsident og personer i de højere retslige embeder tildelte skønsmæssige bonusser i sig selv spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en påvirkning af dommerne og en krænkelse af domstolenes uafhængighed. På grundlag af de ovenstående betragtninger indebærer de ungarske dommers lønninger – som selv ved en sammenligning med det europæiske niveau er urimeligt lave – og OBH's præsidents praksis med at tildele gratialer en generel og systematisk krænkelse af domstolenes uafhængighed.