

**Zaak C-269/22**

**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie**

**Datum van indiening:**

21 april 2022

**Verwijzende rechter:**

Spetsializiran nakazatelen sad (Bulgarije)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

21 april 2022

**Verdachten:**

IP

DD

ZI

SS

HYa

**Andere partij in de procedure:**

Spetsializirana prokuratura

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Strafprocedure, recht op een onpartijdig gerecht en vermoeden van onschuld, indiening van een verzoek om een prejudiciële beslissing

**Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing**

De verwijzing geschiedt op grond van artikel 267, eerste alinea, onder b), VWEU.

## **Prejudiciële vraag**

Verzetten artikel 47, tweede alinea, van het Handvest, dat voorziet in het vereiste van een onpartijdig gerecht, en artikel 48, lid 1, van het Handvest, waarin het vermoeden van onschuld is neergelegd, zich tegen een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, waarin bepaalde handelingen van de verdachten bewezen worden geacht, wanneer de verwijzende rechter vóór de indiening van het verzoek om een prejudiciële beslissing heeft voldaan aan de vereiste procedurele waarborgen voor een beslissing ten gronde?

## **Unierechtelijke bepalingen en rechtspraak**

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: „VWEU”)

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”)

Arrest van 5 juli 2016, C-614/14, EU:C:2016:514

Beschikking van 25 maart 2022, C-609/21, EU:C:2022:232

## **Bepalingen van nationaal recht**

Nakazatelno-protsesualen kodeks (Bulgaars wetboek van strafvordering; hierna: „NPK”)

## **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure**

- 1 Bij beschikking van 25 maart 2022 (EU:C:2022:232) heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) de prejudiciële vraag in zaak C-609/21 beantwoord, die betrekking had op de wijze waarop een verzoek om een prejudiciële beslissing moet worden geformuleerd. In de beschikking wordt gepreciseerd dat het Unierecht zich verzet tegen een nationale regeling volgens welke de verwijzende rechter wegens vooringenomenheid zich dient te verschonen indien hij zich in het kader van een prejudiciële procedure heeft uitgesproken over een bepaalde feitelijke situatie die hij op basis van het verkregen bewijsmateriaal heeft vastgesteld; deze regeling moet buiten toepassing worden gelaten (punten 30-34). In punt 30 stelt het Hof vast dat de verwijzende rechter artikel 267 VWEU en artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering in acht heeft genomen bij de uiteenzetting van de feiten en de juridische beoordeling van het hoofdgeding, zodat het recht op een onpartijdig gerecht als bedoeld in artikel 47, tweede alinea, van het Handvest niet is geschonden. Desondanks laat dit antwoord nog steeds ruimte voor twijfel. Die twijfel berust op de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) over de onpartijdigheid van een gerecht dat in een voor de zaak relevante beslissing (doorgaans een beslissing in verband met het gegronde vermoeden dat het feit werd gepleegd) standpunt heeft ingenomen over de feiten en de juridische

beoordeling. Volgens artikel 52, lid 3, van het Handvest moet die rechtspraak in aanmerking worden genomen bij het bepalen van de juiste betekenis van het recht op een onpartijdig gerecht.

- 2 De aanhoudende twijfel berust ook op de aanname dat het in artikel 48, lid 1, van het Handvest verankerde vermoeden van onschuld kan worden geschonden in het kader van de indiening van een verzoek om een prejudiciële beslissing. De vraag inzake de onpartijdigheid van het gerecht rijst immers juist in de context van feitelijke bevindingen van een gerecht in het verzoek om een prejudiciële beslissing, die in strijd kunnen zijn met het vermoeden van onschuld. Om deze redenen is een nieuwe prejudiciële verwijzing noodzakelijk, waarbij de nadruk moet worden gelegd op artikel 47, tweede alinea, en artikel 48, lid 1, van het Handvest.
- 3 Op 19 juni 2020 heeft de Spetsializirana prokuratura (gespecialiseerd openbaar ministerie, Bulgarije) een strafrechtelijke vervolging tegen vijf personen ingesteld wegens deelneming aan een criminele organisatie – die beoogt zich te verrijken door onderdanen van derde landen (Bangladesh en Irak) illegaal binnen te smokkelen in Bulgarije, op onrechtmatige wijze te helpen bij hun binnenkomst en in het kader daarvan steekpenningen aan te nemen en te betalen, en waarbij ambtenaren zijn betrokken, aangezien de eerste drie verdachten als beambte werkzaam zijn bij de „Granichna politsia” (grenspolitie) op de luchthaven van Sofia (Bulgarije) – hetgeen strafbaar is gesteld bij artikel 321, lid 3, punt 2, juncto lid 2, van de Nakazatelen kodeks (Bulgaars wetboek van strafrecht; hierna: „NK”). Voorts heeft de Spetsializirana prokuratura enkele verdachten ervan beschuldigd dat zij MM, RB, HN en AH op onrechtmatige wijze hebben geholpen bij hun binnenkomst, hetgeen strafbaar is gesteld bij artikel 281, lid 2, punt 2, juncto lid 1, gelezen in samenhang met artikel 20, lid 2, NK.
- 4 De Spetsializirana prokuratura voert aan dat deze derdelanders met studentenvisa hebben verbleven op Cyprus en per vliegtuig van Cyprus naar Bulgarije zijn gereisd. De Spetsializirana prokuratura verklaart dat de eerste drie verdachten de grenscontrole hebben uitgevoerd bij aankomst van de derdelanders op de luchthaven van Sofia en deze in strijd met hun ambtsplichten het land hebben laten binnenkomen. De Spetsializirana prokuratura voert meer bepaald aan dat deze verdachten de onderdanen van Bangladesh louter formeel hebben gecontroleerd, zonder hen te onderwerpen aan de verplichte tweedelijnscontrole en zonder bepaalde documenten te verlangen. Bijgevolg hebben zij het nationale recht, te weten artikel 10, lid 1, punt 22, en artikel 19, lid 5, van de Zakon za chuzhdentsite (Bulgaarse vreemdelingenwet), geschonden. Deze wet regelt een aangelegenheid die binnen de werkingssfeer van verordening 2016/399 valt.
- 5 De verwijzende rechter heeft nog niet vastgesteld of dit betoog wordt geschraagd door het bewijsmateriaal in het hoofdgeding. Met betrekking tot de vraag of bepaalde bewijzen kunnen worden gebruikt, zijn in de zaken C-348/21 en C-349/21 verzoeken om een prejudiciële beslissing ingediend. Het is echter niet onwaarschijnlijk dat deze tenlasteleggingen, met inbegrip van die inzake de

precieze wijze waarop de grenscontrole door de verdachten IP, DD en ZI is uitgevoerd, gegrond zijn. De verwijzende rechter is dan ook van oordeel dat de mogelijkheid bestaat dat artikel 67, lid 2, junctis artikel 77, lid 2, onder e), VWEU, artikel 22 van verordening 2016/399, artikel 2, punt 1, onder b), en punt 3 van deze verordening, moeten worden uitgelegd met betrekking tot de vraag of er in casu sprake is van een binnengrens. Voorts zouden ook artikel 6, leden 1 en 3, gelezen in samenhang met bijlage I, artikel 8, leden 3 tot en met 5, en artikel 14, lid 2, van verordening 2016/399 moeten worden uitgelegd in het licht van de nationale wetgeving, namelijk de vreemdelingenwet van de Republiek Bulgarije, die de aangelegenheid mogelijk anders regelt.

- 6 De verwijzende rechter wijst erop dat hij in een verzoek om een prejudiciële beslissing, gelet op de aard daarvan, concreet dient te beschrijven hoe de verdachten de derdelanders aan de grens hebben gecontroleerd. In dat verzoek moet ook worden vastgesteld of dat optreden naar nationaal recht een inbreuk op de ambtsplichten vormt. Dat is objectief noodzakelijk. Zonder voldoende duidelijke vaststellingen van de feiten in het hoofdgeding zou een verzoek om een prejudiciële beslissing dat tot een nuttig antwoord moet leiden, niet mogelijk zijn. Meer in het bijzonder moet voor een prejudiciële vraag over artikel 6 (of artikel 8) en artikel 14 van verordening 2016/399 nauwkeurig worden vastgesteld hoe de verdachten de derdelanders hebben gecontroleerd.
- 7 De verwijzende rechter is voornemens het verzoek om een prejudiciële beslissing in te dienen onder procedurele voorwaarden die volledig voldoen aan de waarborgen die de nationale wettelijke regeling vereist voor een beslissing ten gronde waarbij de rechter de verdachten veroordeelt of vrijspreekt. Dit houdt in dat in de eerste plaats bewijsmateriaal wordt vergaard, daarna de procespartijen worden gehoord over de feiten en de toegepaste voorschriften, het slotpleidooi van de verdachten wordt gehoord en de geheime beraadslaging plaatsvindt. Alvorens het verzoek om een prejudiciële beslissing aldus te kunnen formuleren, moet de verwijzende rechter echter de zekerheid hebben dat hij daarmee geen wetsovertreding begaat. [Dit zou namelijk het geval zijn] indien het verzoek om een prejudiciële beslissing als een wetsovertreding wordt beschouwd omdat het in strijd is met het vermoeden van onschuld. Dat zou ook het geval zijn wanneer de toekomstige beslissing ten gronde, die het gerecht zal wijzen na een antwoord van het Hof en waarin het gerecht rekening houdt met de gegeven uitlegging van verordening 2016/399, als een wetsovertreding wordt beschouwd omdat zij is gegeven door een gerecht dat reeds vooraf in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing standpunt heeft ingenomen over het voorwerp van het hoofdgeding (over het feitelijk kader van het door de verdachten gepleegde strafbare feit).
- 8 In de beschikking van 25 maart 2022, C-609/21(EU:C:2022:232) oordeelt het Hof dat artikel 267 VWEU en artikel 47, tweede alinea, van het Handvest zich verzetten tegen nationale rechtspraak volgens welke rechterlijke instanties die uitspraak doen in strafzaken, verplicht zijn om zich wegens vooringenomenheid te verschonen wanneer zij in het kader van een verzoek om een prejudiciële beslissing de hoedanigheid van „onpartijdig gerecht” verliezen (dictum, punt 1).

Dit resultaat wordt evenwel slechts verkregen wanneer rekening wordt gehouden met de nationale wetgeving en de relevante rechtspraak. Het Hof heeft deze vraag niet beoordeeld in het licht van artikel 6, leden 1 en 2, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”), zoals uitgelegd door het EHRM.

- 9 Volgens artikel 47, tweede alinea, van het Handvest heeft eenieder recht op een behandeling van zijn zaak door een onpartijdig gerecht, en het vermoeden van onschuld is verankerd in artikel 48, lid 1. Uit artikel 52, lid 3, van het Handvest volgt dat het vereiste van een onpartijdig gerecht overeenkomt met hetzelfde vereiste van artikel 6, lid 1, EVRM, en dat het vermoeden van onschuld overeenkomt met het vereiste in artikel 6, lid 2, EVRM. Dit betekent dat de rechtspraak van het EHRM overeenkomstig moet worden toegepast.
- 10 Het EHRM heeft verschillende uitspraken gewezen waarbij het moest beoordelen of een „onpartijdig gerecht” een uitspraak ten gronde doet wanneer dat gerecht zich eerder heeft uitgesproken over een bepaalde procedurele kwestie, waarbij het een standpunt ten gronde heeft ingenomen (over de vraag of het strafbare feit werd gepleegd en de juridische aard ervan). Het EHRM heeft telkens geoordeeld dat een dergelijke beslissing niet strookt met het vereiste van onpartijdigheid, op grond waarvan de daaropvolgende beslissing in strijd is met artikel 6, lid 1, EVRM (Chesne tegen Frankrijk, Dāvidsons en Savins tegen Letland, Mironenko en Martenko tegen Oekraïne, Ionuț-Laurențiu Tudor tegen Roemenië, Gomez de Liano Y Botella tegen Spanje, Perote Pellon tegen Spanje, Hauschildt tegen Denemarken, Ekeberg e.a. tegen Noorwegen, Cardona Serrat tegen Spanje, Nestak tegen Slowakije, Castillo Algar tegen Spanje, Matijašević tegen Servië, Cabezas Rector et tegen Spanje, Dragojević tegen Kroatië, Hernandez Cairós tegen Spanje, Kiratli tegen Turkije, Nortier tegen Nederland).
- 11 In geen van die zaken heeft het EHRM zich uitgesproken over de kwestie van een voorlopig standpunt – ook met betrekking tot de schuld van de verdachte – in een verzoek om een prejudiciële beslissing. Indien een nationale rechter een prejudiciële vraag voorlegt waarin hij op basis van de feiten ervan uitgaat dat het strafbare feit door de verdachte werd gepleegd en hij deze veronderstelling bij het begin van de procedure maakt voordat het bewijs is verzameld en de partijen zijn gehoord over de juridische betekenis ervan, lijkt het voor de hand te liggen dat het EHRM tot een resultaat komt dat in overeenstemming is met zijn eerdere rechtspraak. Indien de nationale rechter zijn verzoek om een prejudiciële beslissing echter indient nadat hij heeft voldaan aan alle nodige waarborgen voor een beslissing ten gronde – verkrijging van alle bewijzen, het horen van de partijen, slotpleidooi, formele geheime beraadslaging – kan die conclusie niet worden gemaakt.
- 12 De verwijzende rechter kan het EHRM niet verzoeken om een prejudiciële beslissing, aangezien deze mogelijkheid niet bestaat. Hij kan zijn verzoek echter indienen bij het Hof, gelet op het feit dat de vereisten van onpartijdigheid en het vermoeden van onschuld krachtens artikel 47, tweede alinea, en artikel 48 van het

Handvest dezelfde betekenis hebben als die krachtens artikel 6, leden 1 en 2, EVRM. Om die reden is de uitlegging van het Hof ook voldoende nuttig.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing**

- 13 Over de toepassing van artikel 47, tweede alinea, van het Handvest: Het is de vraag of een nationale rechter die een verzoek om een prejudiciële beslissing indient waarin hij een voldoende duidelijk standpunt over het voorwerp van de zaak (waarbij hij bepaalde omstandigheden met betrekking tot het strafbare feit van de verdachten bewezen acht), een voorlopige mening formuleert, waaruit kan worden afgeleid dat hij niet onpartijdig is. Deze vraag rijst wanneer het verzoek om een prejudiciële beslissing wordt ingediend met inachtneming van alle procedurele waarborgen die voor een beslissing ten gronde gelden.
- 14 Over de toepassing van artikel 48, lid 1, van het Handvest: De vraag is of een nationale rechter het vermoeden van onschuld schendt wanneer hij een verzoek om een prejudiciële beslissing indient waarin hij bepaalde door het openbaar ministerie aangevoerde omstandigheden bewezen acht (het feitelijk kader van het strafbare feit van de verdachten). Deze vraag rijst wanneer het verzoek om een prejudiciële beslissing wordt ingediend met inachtneming van alle procedurele waarborgen die voor een beslissing ten gronde gelden.
- 15 Artikel 48, lid 1, van het Handvest bepaalt dat eenieder tegen wie een vervolging is ingesteld, voor onschuldig wordt gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan. Is er sprake van een „vermoeden van schuld” wanneer de nationale rechter slechts bepaalde elementen vaststelt die noodzakelijk zijn voor de vaststelling van de schuld, maar de schuld uiteindelijk niet kan vaststellen? De moeilijkheden om tot deze vaststelling te komen leiden in feite tot de noodzaak van het verzoek om een prejudiciële beslissing.
- 16 In casu betekent dit concreet dat de verwijzende rechter een bepaald handelen of nalaten van de verdachten tijdens de door hen verrichte grenscontroles op de luchthaven van Sofia, waarbij zij derdelanders het land hebben laten binnenkomen, vaststelt. Dit kan echter geenszins worden gelijkgesteld met een vaststelling van schuld. Het antwoord van het Hof over de toepasselijkheid van verordening 2016/399 is noodzakelijk om – mogelijkerwijs – de schuld vast te stellen.

### **Relevantie van het antwoord van het Hof**

- 17 Door dit antwoord zou de verwijzende rechter de zekerheid hebben dat het verzoek om een prejudiciële beslissing rechtmatig is waarin hij een standpunt over het vastgestelde feitelijke kader met betrekking tot het strafbare feit van de verdachten heeft geformuleerd. Bovendien zou de toekomstige beslissing ten gronde niet worden vernietigd wegens partijdigheid van het gerecht; een vernietiging die zowel het hoofdgeding als het antwoord van het Hof overbodig zou maken.



- 18 De toekomstige beslissing ten gronde hoeft niet alleen niet te worden vernietigd omdat het Hof heeft geoordeeld dat de nationale wet die in de vernietiging voorziet, buiten toepassing moet worden gelaten (beschikking van 25 maart 2022, IP e.a., C-609/21, EU:C:2022:232). Deze beslissing hoeft niet te worden vernietigd omdat zij objectief rechtmatig zou zijn, aangezien aan het recht op een onpartijdig gerecht en het vermoeden van onschuld was voldaan toen deze is gegeven.

#### Persoonlijk standpunt van de verwijzende rechter

- 19 De indiening van een verzoek om een prejudiciële beslissing kan, zoals elke procedurele handeling van de rechter, onrechtmatig zijn. Het is denkbaar dat een verzoek om een prejudiciële beslissing wordt ingediend in omstandigheden die doen vermoeden dat de rechter zich een voorbarig, ongegrond en bijgevolg onrechtmatig oordeel heeft gevormd over het feitelijke kader van de procedure, waaronder de schuld van de verdachte.
- 20 Het is onaanvaardbaar dat de nationale rechterlijke instanties deze schending van de procedure niet kunnen vaststellen en corrigeren, noch door de rechter die het verzoek om een prejudiciële beslissing heeft ingediend (door zich te verschonen), noch door de hogere rechterlijke instanties (die de veroordeling alleen vernietigen omdat er geen sprake is van een onpartijdig gerecht), en dat deze onmogelijkheid om de schending van de procedure vast te stellen en te corrigeren slechts te wijten is aan het feit dat deze schending is begaan door het indienen van een verzoek om een prejudiciële beslissing. Het Unierecht, met name de artikelen 47 en 48 van het Handvest, heeft tot doel de rechten van de verdachten te waarborgen en niet te schenden. De indiening van een verzoek om een prejudiciële beslissing mag niet leiden tot de immuniteit van de schending van de procedure, dat wil zeggen de onmogelijkheid om deze vast te stellen en te corrigeren.

#### Aanvullende opmerkingen

- 21 De verwijzende rechter stelt een bepaalde norm voor de indiening van een verzoek om een prejudiciële beslissing voor, namelijk dat indien het bepaalde elementen van de beslissing ten gronde bevat, hiervoor dezelfde voorwaarden gelden als voor de beslissing ten gronde. Indien het Hof beslist dat andere voorwaarden in acht moeten worden genomen, zouden de uiteenzettingen dienaangaande voldoende relevant zijn.