

Sag C-634/22**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

10. oktober 2022

Forelæggende ret:

Sofijski gradski sad (Bulgarien)

Afgørelse af:

28. september 2022

Anklagemyndighed:

Sofijska gradska prokuratura

Tiltalte i straffesagen:

OT

PG

CR

VT

MD

Hovedsagens genstand

Anmodningen om præjudiciel afgørelse indgives af et dommerkollegium (herefter »det forelæggende dommerkollegium«), der som en del af Spetsializiran nakazatelen sad (særlig domstol i straffesager) har indledt behandlingen af en straffesag og fra den 28. juli 2022, efter afskaffelsen af den nævnte domstol, viderefører behandlingen af denne straffesag som en del af Sofijski gradski sad (byretten i Sofia).

Straffesagen blev indledt i 2018 og føres mod fem personer, der er blevet anklaget for at have deltaget i en kriminel organisation med henblik på at begå sekundære

strafbare handlinger i henhold til artikel 213a i Nakazatelen kodeks (straffeloven, Bulgarien) (afpresning), idet nogle af disse personer er blevet foreholdt konkrete afpresningshandling over for skadelidte personer.

Mens sagen verserede, begyndte den offentlige debat om udkastet til Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za sadebnata vlast (lov om ændring og supplerung af lov om retsvæsenet), som fastsætter, at den særlige domstol i straffesager afskaffes (herefter »lovudkastet«).

I forbindelse med denne offentlige debat blev der den 25. februar 2022 indkaldt til et møde i Grazhdanski savet kam Vissjia sadeben savet (borgerrådet ved det øverste retsråd), hvori navnlig formanden for det forelæggende dommerkollegium (som præsident for den særlige domstol i straffesager) og den advokat, der repræsenterer den tiltalte OT (som repræsentant for en NGO), deltog.

På dette møde støttede OT's advokat afskaffelsen af den særlige domstol i straffesager og erklærede, at han tilsluttede sig begrundelsen for lovudkastet. Et af de i begrundelsen anførte argumenter for afskaffelsen af den særlige domstol i straffesager er, at dette vil garantere det forfatningsmæssige princip om domstolens uafhængighed og beskyttelsen af borgernes forfatningsmæssige rettigheder.

Under straffesagen har OT's advokat ikke rejst krav om, at det forelæggende dommerkollegium erklæres inhabilt. Sidstnævnte har heller ikke konstateret nogen subjektive grunde til inhabilitet. Med henblik på, at grundene til inhabilitet bedømmes ved en objektiv tilgang, henviser det forelæggende dommerkollegium imidlertid til, at den anførte udtalelse fra OT's advokat giver anledning til begrundet tvivl om, hvorvidt der objektivt foreligger tilstrækkelige garantier for, at den særlige domstol i straffesager er uafhængig og upartisk.

Den præjudicielle forelæggelses genstand

Det forelæggende dommerkollegium ønsker oplyst, om proceduren og begrundelsen for vedtagelsen af lov om afskaffelse af den særlige domstol i straffesager er forenelig med EU-retten, om denne vil begrænse uafhængigheden af dommerne ved den særlige domstol i straffesager, og om sidstnævnte i så fald fortsat skal afsige domme.

Det forelæggende dommerkollegium er af den opfattelse, at anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling, eftersom der verserer en sag for dette kollegium, og det i denne sag skal træffe afgørelse ved en retlig handling. Domstolens besvarelse af de præjudicielle spørgsmål er nødvendig for, at det forelæggende dommerkollegium både i den foreliggende straffesag og i andre sager, som det i henhold til loven skal afslutte, kan foretage den obligatoriske vurdering af, om det skal træffe afgørelse om realiteten, udstede en processuel retsakt eller erklære sig inhabilt.

Præjudicielle spørgsmål

1. Skal artikel 2, artikel 6, stk. 1 og 3, og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, fortolkes således, at uafhængigheden af en ret, som afskaffes ved den vedtagne ændring af Zakon za sadebnata vlast (lov om retsvæsenet) (Darzjaven vestnik (DV) nr. 32/26.4.2022, med virkning fra den 27.7.2022), idet retterne dog indtil dette tidspunkt og også efterfølgende skal viderebehandle de sager, hvor der allerede er afholdt indledende retsmøder, begrænses, hvis afskaffelsen af retten begrundes med, at dette sikrer det forfatningsretlige princip om domstolens uafhængighed og beskyttelsen af borgernes forfatningsmæssige rettigheder, men der ikke redegøres forskriftsmæssigt for, hvilke kendsgerninger der fører til den konklusion, at disse principper er blevet tilsidesat[?]

2. Skal de førnævnte EU-retlige bestemmelser fortolkes således, at de er til hinder for nationale retsfor skrifter såsom bestemmelserne i lov om ændring og supplerig af lov om retssystemet (DV nr. 32/26.4.2022), som medfører en fuldstændig afskaffelse af en selvstændig judiciel myndighed i Bulgarien (den særlige domstol i straffesager) med den anførte begrundelse og en forflyttelse af dommerne (herunder dommerne ved det dommerkollegium, der behandler den konkrete straffesag) fra denne ret til forskellige andre retter, men forpligter disse dommere til at viderebehandle de sager, der allerede verserer og er påbegyndt ved den afskaffede ret?

3. I bekræftende fald, hvilke processuelle handlinger skal da – også henset til EU-rettens forrang – foretages af dommerne ved de netop afskaffede retter i den afskaffede rets sager (som de i henhold til loven skal afslutte), også henset til deres forpligtelse til nøjagtigt at vurdere, om de skal erklære sig inhabile i disse sager? Hvilke følger vil dette have for den netop afskaffede rets processuelle afgørelser i de sager, der skal afsluttes, og for de afsluttende retlige handlinger i disse sager?

Anførte EU-retlige forskrifter og retspraksis

Traktaten om Den Europæiske Union, artikel 2, artikel 6, stk. 1 og 3, og artikel 19, stk. 1, andet afsnit

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, artikel 47

Europa-Parlamentets og Rådets forordning 2020/2092 af 16. december 2020 om en generel ordning med konditionalitet til beskyttelse af Unionens budget, niende og tiende betragtning og artikel 2

Dom af 19. september 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587)

Dom af 26. januar 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39)

Dom af 17. juli 2014, Torresi (C-58/13 og C-59/13, EU:C:2014:2088)

Dom af 9. oktober 2014, TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265)

Dom af 6. oktober 2015, Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664)

Dom af 20. april 2021, Repubblica (C-896/19, EU:C:2021:311)

Dom af 18. maj 2021, Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 og C-397/19, EU:C:2021:393)

Dom af 6. oktober 2021, W.Ž. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved øverste domstol – udnævnelse) (C-487/19, EU:C:2021:798).

Bestemmelser i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder og retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol

Den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, artikel 6 og 13

EMRK's dom af 1. december 2020 i sagen Ástráðsson mod Island, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418

EMRK's dom af 9. marts 2021 i sagen Bilgen mod Tyrkiet, CE:ECHR:2021:0309JUD000157107.

Anførte nationale retsforskrifter

Republikken Bulgariens forfatning, artikel 119, artikel 129, stk. 1 og 3, og artikel 130a

Zakon za sadebnata vlast (lov om retsvæsenet), artikel 30, stk. 1, stk. 2, nr. 8 og 20, stk. 3, stk. 4, stk. 5, nr. 1, 4, 5, 6, 7, 12 og 13, artikel 161, stk. 1 og 2, artikel 165, stk. 1, 2 og 3, og artikel 194

Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za sadebnata vlast (lov om ændring og supplerung af lov om retsvæsenet), DV nr. 32 af 26.4.2022, i kraft siden den 28.7.2022), §§ 44, 49, 50, 51, 52, 53, 59 og 67 i overgangsbestemmelserne og de afsluttende bestemmelser

Nakazatelen kodeks (straffeloven), artikel 213a

Nakazatelno-protsesualen kodeks (strafferetsplejeloven), artikel 29, 31, 485 og 486.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

- 1 Straffesagen blev indledt ved et anklageskrift indgivet til Spetsializiran nakazatelen sad (den særlige domstol i straffesager) mod fem personer, hvorved disse personer blev foreholdt at have deltaget i en kriminel organisation med henblik på at begå sekundære strafbare handlinger i henhold til artikel 213a i Nakazatelen kodeks (straffeloven) (afpresning).
- 2 OT er en af de tiltalte. Han er blevet foreholdt at have deltaget i den kriminelle organisation i Bulgarien fra en ikke nærmere kendt dato i begyndelsen af december 2016 til den 14. november 2018. For denne strafbare handling er der fastsat en frihedsstraf på mere end tre år.
- 3 Under efterforskningsproceduren blev tvangsforanstaltningen varetægtsfængsling anordnet. Ved kendelse fra Apelativen spetsializiran sad (særlig appeldomstol i straffesager) af 2. april 2019 blev tvangsforanstaltningen varetægtsfængsling ændret til husarrest.
- 4 Ved kendelse fra Apelativen spetsializiran sad af 5. august 2019 blev tvangsforanstaltningen husarrest mod OT ændret til betaling af kaution på 20 000 leva [BGN].
- 5 Ved kendelse fra det forelæggende dommerkollegium af 28. januar 2020 blev tvangsforanstaltningen på 20 000 BGN nedsat til 10 000 BGN og ved kendelse af 28. juni 2021 nedsat til 2 000 BGN.
- 6 Straffesagen blev anlagt ved den særlige domstol i straffesager den 12. juli 2019 og tildelt en refererende dommer. Den 26. november 2019 blev den overdraget til en anden refererende dommer, da den oprindeligt udpegede refererende dommer blev forflyttet til en anden ret.
- 7 Den 28. november 2019 erklærede den anden refererende dommer sig inhabil på grund af relationer til en af sagens parter. Fra den samme dato blev sagen overdraget til den refererende dommer, der også er formand for det forelæggende dommerkollegium.
- 8 Den 28. januar 2020 gennemførte det forelæggende dommerkollegium et offentligt indledende retsmøde.
- 9 Ved det offentlige retsmøde den 11. marts 2020 blev hovedforhandlingen ikke indledt, da den civile sagsøger af væsentlige (helbredsmæssige) grunde ikke var til stede.
- 10 Det næste offentlige retsmøde, som var berammet til den 7. maj 2020, blev udsat til den 2. juni 2020 som følge af en suspending af offentlige retsmøder ved de bulgarske retter, der skete på anbefaling fra Vissj sadeben savet (øverste retsråd) henset til epidemisituationen og covid 19-smittetallene.

- 11 Ved det offentlige retsmøde den 2. juni 2020 blev hovedforhandlingen åbnet og bevisoptagelsen indledt.
- 12 Der er hidtil blevet afholdt 12 offentlige retsmøder; ved seks af disse er der sket vidneafhøringer, og ved de øvrige seks skete der ikke nogen udvikling i sagen, fordi de processuelle betingelser herfor ikke var opfyldt.
- 13 Det retsmøde, der var berammet til den 26. oktober 2020, blev udsat, da OT af væsentlige (helbredsmæssige) grunde ikke var til stede.
- 14 Det retsmøde, der var berammet til den 21. april 2021 blev udsat, fordi der manglede samtykke fra parterne til at afhøre de til bevisoptagelsen indkaldte vidner online ved en videokonference.
- 15 Det retsmøde, der var berammet til den 15. oktober 2021, blev udsat, da OT af væsentlige (helbredsmæssige) grunde ikke var til stede.
- 16 Det retsmøde, der var berammet til den 3. november 2021, blev udsat, da forsvareren for en anden tiltalt ikke var til stede.
- 17 Det retsmøde, der var berammet til den 18. marts 2022, blev udsat, da en anden tiltalt på grund af sygdom ikke var til stede.
- 18 Det retsmøde, der var berammet til den 27. maj 2022, blev udsat, da forsvareren for en tiltalt ikke var til stede.
- 19 Ingen af parterne har på noget tidspunkt under sagen krævet, at det forelæggende dommerkollegium, dets formand eller lægdommerne erklæres inhabile.

Hovedsagens parter væsentlige argumenter

- 20 Ved drøftelserne af lovudkastet på mødet i borgerrådet ved det øverste retsråd den 25. februar 2022 udtalte OT's advokat offentligt, at afskaffelsen af den særlige domstol i straffesager »for borgerne, dommerne, anklagere og forsvarere« var »et første skridt mod retfærdige og hurtige retsforhandlinger«. På grund af denne udtalelse fra OT's advokat forventede det forelæggende dommerkollegium, at der efter vedtagelsen af lovudkastet ville blive indgivet en begrundet anmodning om, at dommerkollegiet blev erklæret inhabilt; en sådan anmodning udeblev imidlertid.
- 21 For at underbygge denne udtalelse henviste OT's advokat til personlige erfaringer fra straffesager, hvor han havde repræsenteret tiltalte personer ved den særlige domstol i straffesager, og fremsatte en række klagepunkter, navnlig: automatisk sammenkædning af personer med henblik på bevisoptagelsen ved den særlige domstol i straffesager, idømmelse af lave straffe for strafbare handlinger, for hvilke der er fastsat høje straffe, lang varighed af varetægtsfængsling, anvendelse af denne langvarige varetægtsfængsling som pressionsmiddel med henblik på

indgåelse af en aftale [med anklagemyndigheden], et stort antal godkendelser af at anvende særlige efterforskningsmetoder, som går ud over det, der er i offentlighedens interesse, utilstrækkelige foranstaltninger til beskyttelse af vidner og gennemførelse af retsmøder i forbindelse med straffbare handlinger, for hvilke der er fastsat høje straffe, selv om tiltalte eller deres procesbefuldmægtigede objektivt er forhindret i at være til stede.

- 22 OT's advokat sluttede heraf, at den særlige domstol i straffesager som en selvstændig judiciel myndighed ikke er garant for en retfærdig rettergang, og at det ikke er nødvendigt at samle bestemte sager ved en særlig domstol, eftersom dommerne ved de regionale domstole og Sofijski gradski sad (byretten i Sofia) er tilstrækkeligt godt forberedt på også at behandle disse sager.
- 23 Efter det forelæggende dommerkollegiums opfattelse er afskaffelsen af Spetsializiran nakazatelen sad (den særlige domstol i straffesager) henset til den måde, den gennemføres på, og med den anførte begrundelse i strid med retsstatsprincippet, idet den tilsidesætter denne judicielle myndigheds uafhængighed og magtens tredeling og udgør en form for pression fra den lovgivende og udøvende magts side.
- 24 Det forelæggende dommerkollegium er af den opfattelse, at beskyldningerne om, at den særlige straffedomstols eksistens og arbejdsmåde tilsidesætter princippet om domstolenes uafhængighed og beskyttelsen af borgernes rettigheder, ikke er dokumenteret af nogen konkrete kendsgerninger. Der er blevet set bort fra flere forskellige argumenter i forbindelse med den særlige domstol i straffesagers reelle aktivitet og resultater, og alle krav om en ekspertudtalelse, der skal forelægges offentligheden med henblik på drøftelse, er blevet afvist. Lovgivningsprocessen blev gennemført i stor hast, med forkortede frister for offentlig drøftelse og på grundlag af en kun delvis og foreløbig vurdering af dens virkning. Dette rejser efter det forelæggende dommerkollegiums opfattelse mistanke om, at afskaffelsen af den særlige domstol i straffesager skyldes kritik af dens retspraksis, og at der således ved tilsyneladende lovlige foranstaltninger udøves et kraftigt pres på uafhængigheden af den særlige domstol i straffesager.
- 25 Ved drøftelsen af lovudkastet, nærmere bestemt på mødet i Narodno Sabranie (nationalforsamlingen) den 14. april 2022, blev der ytret et stort antal ubegrundede, nedværdigende vurderinger, som ifølge det forelæggende dommerkollegium skader omdømmet af den særlige domstol i straffesager som judiciel myndighed og dens dommere. I henhold til EMRK's retspraksis udgør borgernes vedvarende tillid til domstolene grundlaget for opfyldelsen af kravene om domstolenes uafhængighed og upartiskhed.
- 26 Eftersom drøftelsen af lovudkastet skete offentligt, kender parterne og vidnerne i sagerne for den særlige domstol i straffesager begrundelsen for dens afskaffelse og vurderingerne af dens arbejde. På grundlag heraf kan de muligvis få den opfattelse, at alle afsluttede og verserende sager for den særlige domstol i straffesager behandles af en judiciel myndighed, hvorom lovgiver officielt, med

begrundelsen og vurderingen af lovudkastets virkning, har erklæret, at den ikke er en uafhængig domstol og garant for borgernes rettigheder. Dette fører efter det forelæggende dommerkollegiums opfattelse til manglende retssikkerhed og sætter dommerne ved den særlige domstol i straffesager i en situation, hvor deres uafhængighed og upartiskhed på ethvert tidspunkt indtil sagens endelige afslutning drages i tvivl og kan udgøre en grund til at genoptage de afsluttede sager.

Kort fremstilling af begrundelsen for den præjudicielle forelæggelse

- 27 I henhold til Republikken Bulgariens forfatning udøves retspraksis af Varhoven kasationsen sad (øverste kassationsdomstol), Varhoven administrativen sad (øverste forvaltningsdomstol) og appel-, regional-, militær-, og kredsdomstolene. Desuden kan der ved lov oprettes særlige domstole, hvorimod ekstraordinære domstole ikke er lovlige.
- 28 De særlige domstole i Bulgarien blev oprettet i 2011. Oprindeligt blev de tildelt straffesager vedrørende strafbare handlinger, som blev begået af organiserede kriminelle organisationer. I 2015 blev deres kompetence udvidet til sager vedrørende strafbare handlinger mod Republikken og i 2015 til sager vedrørende korruptionsforbrydelser mod bestemte persongrupper – personer i høje offentlige embeder.
- 29 Den måde, hvorpå dommerne ved de særlige domstole udpeges, svarer til udpegelsen af dommere ved de andre domstole. Alle udpeges efter ansøgnings- og udvælgelsesprocedurer, som svarer til proceduren for landets øvrige dommere og anklagere, og har samme status. Garantierne for uafhængigheden af dommerne ved de særlige domstole er de samme som for de øvrige dommere og anklagere.
- 30 Konstitutionsen sad (forfatningsdomstol) har to gange (ved dom nr. 10 af 15.11.2011 og ved dom nr. 6 af 27.3.2018) truffet afgørelse om de særlige domstoles forenelighed med den bulgarske forfatning. I disse domme afvises påstanden om, at de særlige domstole udgør ekstraordinære domstole. Der henvises heri til, at de afsiger domme i henhold til de almindelige regler, og at dommerne udpeges, forflyttes, forfremmes og afskediges efter de samme regler som dommerne ved de øvrige domstole. Også teorien om, at domstolen som følge af sin specialisering med hensyn til subjekt og objekt udgør en ekstraordinær domstol, afvises.
- 31 Den 26. april 2022 blev Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za sadebnata vlast (lov om ændring og supplerung af lov om retsvæsenet) vedtaget. Denne lov fastsætter, at de særlige domstole (retten i første instans og appeldomstolen) og de tilhørende anklagemyndigheder afskaffes den 28. juli 2022. Kompetencen for de på dette tidspunkt verserende sager ændrer sig således, at Sofijski gradski sad (byretten i Sofia) indtræder som retlig efterfølger for Spetsializiran nakazatelen sad (særlig domstol i straffesager), og at Sofijski apelativen sad (appeldomstolen i

Sofia) indtræder som retlig efterfølger for Apelativen spetsializiran nakazatelen sad (særlig appeldomstol i straffesager).

- 32 Loven fastsætter, at de særlige domstole i straffesager [i perioden] fra lovens forkyndelse til den nævnte afskaffelsesdato skal indlede nye sager og behandle de allerede indledte sager. De sager, hvori der er afholdt et indledende retsmøde, skal afsluttes af det dommerkollegium, for hvilke de verserer, og må ikke begynde på ny. Med henblik herpå fastsætter loven, at sagerne indbringes for Sofijski gradski sad (byretten i Sofia) eller Sofijski apelativen sad (appeldomstolen i Sofia), at mandatet for de heri deltagende lægdommere ændres, således at de herefter regnes for lægdommere ved Sofijski gradski sad, og at de dommere, der ikke er blevet genudpeget til Sofijski gradski sad eller Sofijski Apelativen sad, forflyttes med henblik på at afslutte disse [sager].
- 33 I henhold til loven er det øverste retsråd forpligtet til at genudpege dommerne og anklagerne uden en ansøgningsprocedure, idet der gælder visse begrænsninger (en kvote) for antallet af berørte dommere, der kan udpeges til den samme ret. Disse bestemmelser træder i kraft ved lovens forkyndelse og afviger fra de almindelige bestemmelser om genudpegelse af dommere i tilfælde af afskaffelse eller reduktion af en ret. Loven forpligter det øverste retsråd til at genudpege dommerne og anklagerne med foreløbig virkning indtil den 10. juni 2022 (søgsmål til prøvelse af denne afgørelse har ikke opsættende virkning).
- 34 Den øverste anklager anlagde søgsmål til prøvelse af de anførte bestemmelser ved Konstitutionsen sad (forfatningsdomstol), hvorefter det øverste retsråd udsatte procedurerne for genudpegelse af dommerne ved de særlige domstole i straffesager. Ved dom nr. 7 af 14. juli 2022 fastslog Konstitutionsen sad (forfatningsdomstol), at de nævnte bestemmelser var forfatningsstridige, idet de tilsidesatte princippet om magtens tredeling og begrænsede dommernes uafhængighed. I henhold til denne dom blev procedurerne for genudpegelse af dommerne ved de særlige domstole i straffesager genoptaget i henhold til de almindelige regler.