

**Predmet C-634/22****Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.  
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

10. listopada 2022.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Sofijski gradski sad (Bugarska)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

28. rujna 2022.

**Državno odvjetništvo:**

Sofijska gradska prokuratura

**Optuženici u kaznenom postupku:**

OT

PG

CR

VT

MD

**Predmet glavnog postupka**

Zahtjev za prethodnu odluku uputilo je sudsko vijeće (u daljnjem tekstu: vijeće koje je uputilo zahtjev) koje je, kao dio Specializiranog nakazatelnog sada (Specijalizirani kazneni sud, Bugarska), započelo rješavanje u kaznenom predmetu i koje je nakon ukidanja navedenog suda od 28. srpnja 2022. nastavilo rješavanje u tom kaznenom predmetu u sastavu Sofijskog gradskog sada (Gradski sud u Sofiji, Bugarska).

Kazneni postupak pokrenut je 2018. protiv pet osoba optuženih za sudjelovanje u zločinačkom udruženju radi počinjenja sekundarnih kaznenih djela iz članka 213.a bugarskog Nakazatelnog kodeksa (Kazneni zakonik) (iznuda), pri čemu se neke od tih osoba tereti za konkretnu iznudu žrtava.

Za vrijeme litispendencije postupka otvorena je javna rasprava o nacrtu Zakona za izmjenenie i dopalnenie na Zakona za sadebnata vlast (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudbenoj vlasti) kojim se predviđa ukidanje Specializiranog nakazatelnog sada (Specijalizirani kazneni sud) (u daljnjem tekstu: nacrt zakona).

U okviru te javne rasprave 25. veljače 2022. sazvana je sjednica Graždanskog saveta kam Visšia sadeben savet (Vijeće građana pri Višem sudskom vijeću, Bugarska) na kojoj su sudjelovali, među ostalim, predsjednik vijeća koje je uputilo zahtjev (kao predsjednik Specializiranog nakazatelnog sada (Specijalizirani kazneni sud)) te odvjetnik koji zastupa optuženika OT (kao predstavnik jedne nevladine organizacije).

Na toj sjednici odvjetnik osobe OT podržao je ukidanje Specializiranog nakazatelnog sada (Specijalizirani kazneni sud) te je izjavio da je suglasan s obrazloženjem nacrtu zakona. Jedan od argumenata navedenih u obrazloženju za ukidanje Specializiranog nakazatelnog sada (Specijalizirani kazneni sud) jest da bi se time zajamčilo ustavno načelo neovisnosti sudbene vlasti i zaštita ustavnih prava građana.

Tijekom kaznenog postupka odvjetnik osobe OT nije zatražio izuzeće vijeća koje je uputilo zahtjev. Ni to vijeće nije utvrdilo postojanje subjektivnih razloga za izuzeće. Međutim, budući da se razlozi za izuzeće ocjenjuju na temelju objektivnog pristupa, vijeće koje je uputilo zahtjev napominje da navedena izjava odvjetnika osobe OT pobuđuje osnovanu zabrinutost u pogledu toga postoje li objektivna jamstava za neovisnost i nepristranost Specializiranog nakazatelnog sada (Specijalizirani kazneni sud).

### **Predmet zahtjeva za prethodnu odluku**

Vijeće koje je uputilo zahtjev pita jesu li postupak i obrazloženje za donošenje zakona o ukidanju Specializiranog nakazatelnog sada (Specijalizirani kazneni sud) u skladu s pravom Unije, narušavaju li neovisnost sudaca Specializiranog nakazatelnog sada (Specijalizirani kazneni sud) i, u slučaju potvrdnog odgovora, moraju li ti suci i dalje suditi.

Vijeće koje je uputilo zahtjev smatra da je zahtjev za prethodnu odluku dopušten jer je pred njim u tijeku spor, a ono u tom postupku treba donijeti sudsku odluku. Vijeću koje je uputilo zahtjev potreban je odgovor Suda na prethodna pitanja kako bi u ovom kaznenom postupku, kao i u drugim predmetima koje je prema zakonu dužno dovršiti, moglo provesti obvezno ispitivanje treba li donijeti odluku o meritumu, postupovnu odluku ili se mora izuzeti zbog pristranosti.

### **Prethodna pitanja**

1. Treba li članak 2., članak 6. stavke 1. i 3. te članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim

pravima tumačiti na način da se narušava neovisnost suda koji se ukida prihvaćenom izmjenom Zakona za sadebnata vlast (Zakon o sudbenoj vlasti) (DV br. 32 od 26. travnja 2022., čija se provedba odgađa do 27. srpnja 2022.), ali sudovi pritom trebaju dalje odlučivati u predmetima do tog trenutka, a i nakon toga ako je riječ o predmetima tog suda u kojima su već održana pripremna ročišta, ako se ukidanje suda obrazlaže poštovanjem ustavnog načela neovisnosti sudbene vlasti i zaštite ustavnih prava građana, pri čemu se pravilno ne navodi koje činjenice dovode do zaključka da su ta načela povrijeđena?

2. Treba li navedene odredbe prava Unije tumačiti na način da im se protive nacionalni propisi kao što su oni iz Zakona o sudbenoj vlasti (DV br. 32 od 26. travnja 2022., čija se provedba odgađa do 27. srpnja 2022.) koji dovode do potpunog ukidanja (Specializiran nakazatelen sada (Specijalizirani kazneni sud) kao) samostalnog pravosudnog tijela u Bugarskoj uz navedeno obrazloženje i do premještaja sudaca (uključujući suca sudskog vijeća koje rješava u konkretnoj kaznenoj stvari) s tog suda na razne druge sudove, ali obvezuju te sudove da i dalje odlučuju u predmetima koji su u tijeku pred sudom koji se ukida i koje su oni pokrenuli?

3. U slučaju potvrdnog odgovora i s obzirom na nadređenost prava Unije, koje postupovne radnje trebaju poduzeti suci tek ukinutih sudova u predmetima ukinutog suda (koje su prema zakonu dužni dovršiti), također u pogledu njihove obveze da točno ispituju moraju li se u tim predmetima sami izuzeti zbog pristranosti? Koje posljedice to ima za postupovne odluke ukinutih sudova u predmetima koje treba dovršiti i za konačne odluke u tim predmetima?

### **Navedene odredbe prava Unije i sudska praksa**

Ugovor o Europskoj uniji, članak 2., članak 6. stavci 1. i 3., članak 19. stavak 1. drugi podstavak

Povelja Europske unije o temeljnim pravima, članak 47.

Uredba (EU) 2020/2092 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2020. o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije, uvodne izjave 9. i 10. te članak 2.

Presuda od 19. rujna 2006., Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587);

presuda od 26. siječnja 2010., Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39);

presuda od 17. srpnja 2014., Torresi (C-58/13 i C-59/13, EU:C:2014:2088);

presuda od 9. listopada 2014., TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265);

presuda od 6. listopada 2015., Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664);

presuda od 20. travnja 2021., Repubblica (C-896/19, EU:C:2021:311);

presuda od 18. svibnja 2021., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393);

presuda od 6. listopada 2021., W. Ž. (Vijeće za izvanrednu kontrolu i javne poslove pri Vrhovnom sudu – Imenovanje) (C-487/19, EU:C:2021:798).

### **Odredbe Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i sudska praksa Europskog suda za ljudska prava**

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, članci 6. i 13.

Presuda ESLJP-a od 1. prosinca 2020. u predmetu Ástráðsson protiv Islanda, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418;

presuda ESLJP-a od 9. ožujka 2021. u predmetu Bilgen protiv Turske, CE:ECHR:2021:0309JUD000157107.

### **Navedene nacionalne odredbe**

Ustav Republike Bugarske, članak 119., članak 129. stavci 1. i 3. te članak 130.a

Zakon za sadebnata vlast (Zakon o sudbenoj vlasti), članak 30. stavak 1., članak 30. stavak 2. točke 8. i 20., članak 30. stavci 3. i 4., članak 30. stavak 5. točke 1., 4., 5., 6., 7., 12. i 13., članak 161. stavci 1. i 2., članak 165. stavci 1., 2. i 3. te članak 194.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudbenoj vlasti, DV br. 32 od 26. travnja 2022., na snazi od 28. srpnja 2022., članci 44., 49., 50., 51., 52., 53., 59. i 67. prijelaznih i završnih odredbi

Kazneni zakonik, članak 213.a.;

Nakazatelno-procesualen kodeks (Zakonik o kaznenom postupku), članci 29., 31., 485. i 486.

### **Sažet prikaz činjenica i postupka**

- 1 Kazneni postupak pokrenut je optužnicom podnesenom Specializiranom nakazatelnom sadu (Specijalizirani kazneni sud) koja je podignuta protiv pet osoba i u kojoj se te osobe optužuju za sudjelovanje u zločinačkom udruženju radi

počinjenja sekundarnih kaznenih djela iz članka 213.a bugarskog Kaznenog zakonika (iznuda).

- 2 Osoba OT jedan je od optuženika. Toj se osobi stavlja na teret da je u Bugarskoj sudjelovala u zločinačkom udruženju od točno neutvrđenog dana početkom prosinca 2016. do 14. studenoga 2018. Za to kazneno djelo propisana je kazna zatvora u trajanju duljem od tri godine.
- 3 Tijekom istrage osobi OT određena je 16. studenoga 2018. prisilna mjera istražnog zatvora. Rješenjem Apelativen specializiranog sada (Specijalizirani žalbeni kazneni sud, Bugarska) od 2. travnja 2019. prisilna mjera istražnog zatvora pretvorena je u kućni pritvor.
- 4 Rješenjem Apelativen specializiranog sada (Specijalizirani žalbeni kazneni sud) od 5. kolovoza 2019. prisilna mjera kućnog pritvora određena osobi OT pretvorena je u plaćanje jamčevine u iznosu od 20 000 bugarskih leva.
- 5 Rješenjem vijeća koje je uputilo zahtjev od 28. siječnja 2020. prisilna mjera snižena je s iznosa od 20 000 bugarskih leva na iznos od 10 000 bugarskih leva, a rješenjem od 28. lipnja 2021. na iznos od 2000 bugarskih leva.
- 6 Kazneni postupak pokrenut je pred Specializiranim nakazatelnim sadom (Specijalizirani kazneni sud) 12. srpnja 2019. i dodijeljen je sucu izvjestitelju. Budući da je prvotno određen sudac izvjestitelj premješten na drugi sud, predmet je 26. studenoga 2019. dodijeljen drugom sucu izvjestitelju.
- 7 Drugi sudac izvjestitelj izuzeo se 28. studenoga 2019. zbog pristranosti jer je bio povezan s jednom od stranaka postupka. Istog dana predmet je dodijeljen sucu izvjestitelju koji je ujedno i predsjednik vijeća koje je uputilo zahtjev.
- 8 Vijeće koje je uputilo zahtjev održalo je 28. siječnja 2020. javno pripremno ročište.
- 9 Na javnom ročištu od 11. ožujka 2020. nije održana rasprava zbog odsutnosti oštećenika iz važnih (zdravstvenih) razloga.
- 10 Sljedeće javno ročište, koje je zakazano za 7. svibnja 2020., odgođeno je za 2. lipnja 2020. zbog ukidanja javnih ročišta pred bugarskim sudovima na preporuku Višeg sudskog vijeća zbog epidemiološkog stanja i stope zaraze bolešću COVID-19.
- 11 Na javnom ročištu od 2. lipnja 2020. otvorena je rasprava i izvedeni su dokazi.
- 12 Do sada je održano 12 javnih ročišta, s tim da su na šest od njih saslušani svjedoci, dok na ostalih šest postupak nije napredovao jer nisu bile ispunjene postupovne pretpostavke.

- 13 Ročište zakazano za 26. listopada 2020. odgođeno je zbog odsustva osobe OT iz važnih (zdravstvenih) razloga.
- 14 Ročište zakazano za 21. travnja 2021. odgođeno je jer je nedostajala suglasnost stranaka za izvođenje dokaza saslušanja pozvanih svjedoka preko videokonferencije.
- 15 Ročište zakazano za 15. listopada 2021. odgođeno je zbog odsustva osobe OT iz važnih (zdravstvenih) razloga.
- 16 Ročište zakazano za 3. studenoga 2021. odgođeno je zbog izostanka branitelja jednog drugog optuženika.
- 17 Ročište zakazano za 18. ožujka 2022. odgođeno je zbog izostanka jednog drugog optuženika zbog bolesti.
- 18 Ročište zakazano za 27. svibnja 2022. odgođeno je zbog izostanka branitelja jednog od optuženika.
- 19 Tijekom cijelog sudskog postupka nijedna od stranaka nije podnijela zahtjev za izuzeće vijeća koje je uputilo zahtjev, njegova predsjednika ili sudaca porotnika.

#### **Glavni argumenti stranaka glavnog postupka**

- 20 Tijekom rasprava o nacrtu zakona na sjednici Vijeća građana pri Višem sudskom vijeću 25. veljače 2022. odvjetnik osobe OT javno je izjavio da je ukidanje Specializiranog nakazatelnog suda (Specijalizirani kazneni sud) „prvi korak za pristup građana, sudaca, državnih odvjetnika i branitelja poštenom i pravodobnom suđenju”. Vijeće koje je uputilo zahtjev očekivalo je na temelju te izjave odvjetnika osobe OT da će se nakon donošenja nacrta zakona podnijeti obrazloženi zahtjev za izuzeće, ali taj zahtjev nije podnesen.
- 21 Kako bi potkrijepio navedenu izjavu, odvjetnik osobe OT pozvao se na svoja osobna iskustva u kaznenim predmetima u kojima je zastupao optuženike pred Specializiranim nakazatelnim sudom (Specijalizirani kazneni sud) te je iznio niz pritužbi, osobito: automatsko povezivanje osoba kako bi Specializiran nakazatelen sad (Specijalizirani kazneni sud) protiv njih mogao provoditi istrage; izricanje blažih kazni za kaznena djela u pogledu kojih prijete visoke kazne; dugo trajanje istražnog zatvora; iskorištavanje tog dugog trajanja istražnog zatvora kao sredstva prisile radi sklapanja nagodbi [s državnim odvjetništvom]; velik broj dozvola za primjenu posebnih istražnih metoda koje nadilaze javni interes; nedovoljne mjere za zaštitu svjedoka; održavanje ročišta za kaznena djela u pogledu kojih prijete visoke kazne iako su optuženici ili njihovi zastupnici pred sudom objektivno spriječeni prisustvovati na tim ročištima.
- 22 Odvjetnik osobe OT na temelju toga zaključio je da Specializiran nakazatelen sad (Specijalizirani kazneni sud) kao samostalno pravosudno tijelo nije jamac za

pošteno suđenje te da ne postoji potreba da se pojedini postupci objedinjuju pred specijaliziranim sudom, s obzirom na to da su suci regionalnih sudova i Sofijskog gradskog sada (Gradski sud u Sofiji) dovoljno pripremljeni i za odlučivanje u tim postupcima.

- 23 Vijeće koje je uputilo zahtjev smatra da se način provedbe i navedeno obrazloženje ukidanja Specializiranog nakazatelnog sada (Specijalizirani kazneni sud) protive načelu vladavine prava, da se protive neovisnosti tog pravosudnog tijela i diobi vlasti te da predstavljaju oblik pritiska zakonodavne i izvršne vlasti.
- 24 Prema mišljenju vijeća koje je uputilo zahtjev, pritužbe protiv Specializiranog nakazatelnog sada (Specijalizirani kazneni sud), u skladu s kojima se njegovo postojanje i njegov način rada protive načelu neovisnosti sudstva i zaštiti prava građana, nisu potkrijepljene nikakvim konkretnim činjenicama. Zanemarili su se razni argumenti u vezi sa stvarnom djelatnošću i rezultatima Specializiranog nakazatelnog sada (Specijalizirani kazneni sud) te su odbijeni svi zahtjevi za vještačenje koje bi se podnijelo na javnu raspravu. Zakonodavni postupak proveden je izvanrednom brzinom, uz skraćene rokove za javnu raspravu i na temelju isključivo djelomične i privremene ocjene njegove učinkovitosti. Vijeće koje je uputilo zahtjev smatra da to stvara dvojbe u pogledu toga da je uzrok ukidanja Specializiranog nakazatelnog sada (Specijalizirani kazneni sud) kritika u pogledu njegove sudske prakse i da se time, prividno zakonitim mjerama, izvršava velik pritisak na neovisnost Specializiranog nakazatelnog sada (Specijalizirani kazneni sud).
- 25 Prilikom rasprave o nacrtu zakona, konkretno, na sjednici Narodnog sabranija (Nacionalna skupština, Bugarska) od 14. travnja 2022. iznesene su brojne neopravdane i uvredljive ocjene kojima se, prema mišljenju vijeća koje je uputilo zahtjev, nanosi šteta ugledu Specializiranog nakazatelnog sada (Specijalizirani kazneni sud) kao pravosudnog tijela kao i ugledu njegovih sudaca. Prema sudskoj praksi ESLJP-a, očuvanje povjerenja pravnih subjekata u sudove temelj je za ispunjenje pretpostavki za neovisnost i nepristranost suda.
- 26 Budući da je rasprava o nacrtu zakona bila javna, strankama i svjedocima u postupcima pred Specializiranim nakazatelnim sadom (Specijalizirani kazneni sud) poznati su razlozi za njegovo ukidanje kao i ocjene njegova rada. To bi ih moglo navesti na mišljenje da je u svim, pred Specializiranim nakazatelnim sadom (Specijalizirani kazneni sud) dovršenim postupcima, kao i onima koji su u tijeku, odlučivalo pravosudno tijelo kojem je zakonodavac obrazloženjem i ocjenom učinkovitosti nacrta zakona službeno uskratio svojstvo neovisnog suda i jamca za prava građana. Vijeće koje je uputilo zahtjev smatra da to dovodi do pravne nesigurnosti i da se suce Specializiranog nakazatelnog sada (Specijalizirani kazneni sud) stavlja u položaj u kojem se njihova neovisnost i nepristranost mogu u svakom trenutku dovesti u pitanje sve do konačnog zaključenja postupka i do toga da to može biti razlog za obnovu zaključenog postupka.

### Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 27 U skladu s Ustavom Republike Bugarske, djelatnost sudovanja obavljaju Vrhoven kasacionen sad (Vrhovni kasacijski sud, Bugarska), Vrhoven administrativen sad (Vrhovni upravni sud, Bugarska) te žalbeni, regionalni, vojni i općinski sudovi. Osim toga, zakonom se mogu uspostaviti specijalizirani sudovi, dok izvanredni sudovi nisu dopušteni.
- 28 Specijalizirani sudovi u Bugarskoj uspostavljeni su 2011. U početku su im se povjeravali slučajevi kaznenih djela koja su počinila zločinačka udruženja. Nadležnost im je 2015. proširena na slučajeve kaznenih djela protiv Republike, a 2017. na slučajeve kaznenih djela korupcije protiv određenih skupina osoba, konkretno osoba na visokim javnim funkcijama.
- 29 Način na koji se suci imenuju na specijaliziranim sudovima istovjetan je načinu imenovanja sudaca na drugim sudovima. Svi se imenuju u okviru natjecajnog postupka i postupka odabira koji su istovjetni onima za druge suce i državne odvjetnike u zemlji te imaju isti status. Jamstva za neovisnost sudaca na specijaliziranim sudovima ista su kao za druge suce i državne odvjetnike.
- 30 Konstitucionen sad (Ustavni sud, Bugarska) u dva je navrata (presudom br. 10 od 15. studenoga 2011. i presudom br. 6 od 27. ožujka 2018.) odlučivao o usklađenosti specijaliziranih sudova s bugarskim Ustavom. U tim presudama odbacuje se tvrdnja da su specijalizirani kazneni sudovi izvanredni sudovi. U tim se presudama navodi da oni sude u skladu s općim pravilima te da se njihovi suci imenuju, premještaju, promiču i razrješuju u skladu s istim pravilima kao suci drugih sudova. U tim se presudama odbacuje i tvrdnja da je sud zbog specijalizacije na temelju subjektivnih i objektivnih elemenata izvanredni sud.
- 31 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudbenoj vlasti donesen je 26. travnja 2022. Tim se zakonom propisuje da će se s 28. srpnjem 2022. ukinuti specijalizirani kazneni sudovi (prvostupanjski i žalbeni sud) kao i pripadajuća državna odvjetništva. Nadležnost za predmete koji su u tom trenutku bili u tijeku pred tim sudovima izmijenit će se na način da će Sofijski gradski sad (Gradski sud u Sofiji) biti pravni sljednik Specijaliziranog nakazatelnog sada (Specijalizirani kazneni sud), a Sofijski apelativen sad (Žalbeni sud u Sofiji, Bugarska) pravni sljednik Apelativen specializiranog nakazatelnog sada (Specijalizirani žalbeni kazneni sud).
- 32 Zakonom je propisano da će [u razdoblju] od njegove objave do navedenog datuma ukidanja specijaliziranih kaznenih sudova ti sudovi morati nastaviti pokretati nove predmete i odlučivati u predmetima koji su već u tijeku. Predmete u kojima je održano pripremno ročište moraju dovršiti oni sudovi pred kojima su ti predmeti u tijeku i ne smiju početi iznova. U tu svrhu zakonom se predviđaju upis predmeta kod Sofijskog gradskog sada (Gradski sud u Sofiji) odnosno kod Sofijskog apelativen sada (Žalbeni sud u Sofiji), promjena mandata sudaca porotnika koji sudjeluju u tim predmetima, a koji se nakon toga smatraju sucima



porotnicima na Sofijskom gradskom sadu (Gradski sud u Sofiji) te upućivanje sudaca koji nisu ponovo imenovani na Sofijskom gradskom sadu (Gradski sud u Sofiji) ili Sofijskom apelativen sadu (Žalbeni sud u Sofiji), kako bi dovršili te [predmete].

- 33 Zakon obvezuje Više sudsko vijeće da ponovno imenuje suce i državne odvjetnike bez natječajnog postupka, pri čemu vrijede određena ograničenja (kvota) za broj dotičnih sudaca koji se mogu imenovati na istom sudu. Ta pravila stupaju na snagu objavom zakona i odstupaju od općih pravila za ponovno imenovanje sudaca u slučaju ukidanja ili smanjivanja suda. Zakon obvezuje Više sudsko vijeće da ponovno imenuje suce i državne odvjetnike do 10. lipnja 2022. s privremenim učinkom (žalba protiv te odluke ne odgađa njezinu provedbu).
- 34 Glavni državni odvjetnik pobijao je navedene odredbe pred Konstitucionen sadom (Ustavni sud) zbog čega je Više sudsko vijeće prekinulo postupke za ponovno imenovanje sudaca na specijaliziranim kaznenim sudovima. Presudom br. 7 od 14. srpnja 2022. Konstitucionen sad (Ustavni sud) odlučio je da su navedene odredbe protuustavne jer se njima povređuje načelo diobe vlasti i ugrožava neovisnost sudaca. Nakon što je donesena ta presuda nastavljani su postupci za ponovno imenovanje sudaca na specijaliziranim kaznenim sudovima u skladu s općim pravilima.

RADNI DOKUMENT