

Zaak C-634/22

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:

10 oktober 2022

Verwijzende rechter:

Sofiyski gradski sad (Bulgarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

28 september 2022

Openbaar ministerie:

Sofiyska gradska prokuratura (Bulgarije)

Verdachten in de strafprocedure:

OT

PG

CR

VT

MD

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Het verzoek om een prejudiciële beslissing is ingediend door een rechtsprekende formatie (hierna: „rechtsprekende formatie”), die als onderdeel van de Spetsializiran nakazatelen sad (bijzondere strafrechter, Bulgarije; hierna: „SNS”) met de behandeling van een strafzaak is begonnen en die sinds 28 juli 2022, na de opheffing van de Spetsializiran nakazatelen sad, als onderdeel van de Sofiyski gradski sad (rechter in eerste aanleg van de stad Sofia, Bulgarije) de behandeling van die strafzaak voortzet.

De strafprocedure is in 2018 ingeleid tegen vijf personen die ervan worden beschuldigd lid te zijn van een criminele organisatie die tot doel heeft secundaire strafbare feiten in de zin van artikel 213a van de Nakazatelen kodeks (Bulgaars wetboek van strafrecht) (afpersing) te plegen, waarbij sommigen van hen worden beschuldigd van specifieke afpersingen van benadeelde personen.

Terwijl de procedure aanhangig was, was het voorstel voor de Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za sadebnata vlast (Bulgaarse wet tot wijziging en aanvulling van de wet op de rechterlijke organisatie), die voorziet in de opheffing van de SNS (hierna: „wetsvoorstel”), het voorwerp van een publiek debat.

In het kader van dat publieke debat is op 25 februari 2022 een vergadering van de Grazhdanski savet kam Visshia sadeben savet (burgerraad bij de hoge raad van justitie, Bulgarije) bijeengeroepen, waaraan met name de voorzitter van de rechtsprekende formatie (als president van de SNS) en de advocaat van de verdachte OT (als vertegenwoordiger van een niet-gouvernementele organisatie) hebben deelgenomen.

In die vergadering sprak de advocaat van OT zich uit voor de opheffing van de SNS en verklaarde hij dat hij het eens was met de motivering van het wetsvoorstel. Een van de argumenten in de motivering voor de opheffing van de SNS is dat hierdoor het grondwettelijke beginsel van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de bescherming van de grondwettelijke rechten van de burgers worden gewaarborgd.

Tijdens de strafprocedure heeft de advocaat van OT geen bezwaar gemaakt tegen de rechtsprekende formatie. Die laatste stelt eveneens geen subjectieve verschoningsgronden vast. Gelet op het feit dat de verschoningsgronden op basis van een objectieve benadering dienen te worden beoordeeld, merkt de rechtsprekende formatie echter op dat de aangevoerde verklaring van de advocaat van OT gegronde twijfels doet rijzen over de vraag of er objectief gezien voldoende waarborgen bestaan voor de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de SNS.

Voorwerp van het verzoek om een prejudiciële beslissing

De rechtsprekende formatie vraagt zich af of de procedure en de motivering voor de aanneming van de wet tot opheffing van de SNS met het Unierecht verenigbaar zijn, of deze de onafhankelijkheid van de rechters van de SNS aantasten en, zo ja, of deze rechters moeten blijven rechtspreken.

De rechtsprekende formatie is van mening dat het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk is omdat bij haar een geding aanhangig is en zij in deze procedure uitspraak moet doen door recht te spreken. Het antwoord van het Hof op de prejudiciële vragen is noodzakelijk om de rechtsprekende formatie in staat te stellen om zowel in de onderhavige strafprocedure als in de andere zaken die zij

krachtens de wet moet afdoen, de dwingende afweging te maken of zij ten gronde uitspraak moet doen, een procedurele handeling moet vaststellen of zich wegens partijdigheid moet verschonen.

Prejudiciële vragen

1. Moeten artikel 2, artikel 6, leden 1 en 3, en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, aldus worden uitgelegd dat afbreuk wordt gedaan aan de onafhankelijkheid van een gerecht dat wordt opgeheven bij de aangenomen wijziging van de Zakon za sadebnata vlast (Bulgaarse wet op de rechterlijke organisatie) (DV nr. 32 van 26 april 2022, met inwerkingtreding op 27 juli 2022), waarbij de rechters echter de behandeling van de bij dat gerecht aanhangige zaken waarin reeds preliminaire zittingen hebben plaatsgevonden, tot dat tijdstip en ook daarna moeten voortzetten, wanneer de opheffing van het gerecht wordt gemotiveerd met de waarborging van het grondwettelijke beginsel van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de bescherming van de in de grondwet verankerde rechten van de burgers, maar niet naar behoren wordt uiteengezet, uit welke feiten blijkt dat deze beginselen werden aangetast?

2. Moeten de voornoemde Unierechtelijke bepalingen aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen nationale voorschriften zoals die van de wet tot wijziging en aanvulling van de wet op de rechterlijke organisatie (DV nr. 32 van 26 april 2022) die resulteren in de volledige opheffing van een onafhankelijke rechterlijke instantie in Bulgarije (de bijzondere strafrechter) om de genoemde redenen, en tot de overplaatsing van de rechters (met inbegrip van de rechter van de rechtsprekende formatie die de specifieke strafzaak behandelt) van dat gerecht naar verschillende andere gerechten, maar deze rechters verplichten om de behandeling van de reeds bij het opgeheven gerecht aanhangig gemaakte en door hen begonnen zaken voort te zetten?

3. Zo ja, en gelet op de voorrang van het Unierecht, welke procedurele handelingen moeten dan door de rechters bij de gerechten die onlangs zijn opgeheven worden uitgevoerd in de zaken van deze gerechten (die zij krachtens de wet moeten afdoen), ook gelet op hun verplichting om nauwkeurig na te gaan of zij zich in die zaken wegens partijdigheid moeten verschonen? Wat zijn de gevolgen daarvan voor de procedurele beslissingen van het onlangs opgeheven gerecht in de zaken die tot een einde moeten worden gebracht en voor de eindbeslissingen in die zaken?

Aangevoerde Unierechtelijke bepalingen en rechtspraak

Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU): artikel 2, artikel 6, leden 1 en 3, en artikel 19, lid 1, tweede alinea

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie: artikel 47

Verordening (EU) 2020/2092 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2020 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting: overwegingen 9 en 10, artikel 2

Arrest van 19 september 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587)

Arrest van 26 januari 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39)

Arrest van 17 juli 2014, Torresi (C-58/13 en C-59/13, EU:C:2014:2088)

Arrest van 9 oktober 2014, TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265)

Arrest van 6 oktober 2015, Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664)

Arrest van 20 april 2021, Repubblica (C-896/19, EU:C:2021:311)

Arrest van 18 mei 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” e.a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19, EU:C:2021:393)

Arrest van 6 oktober 2021, W.Ż. (Kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de Sąd Najwyższy – benoeming) (C-487/19, EU:C:2021:798)

Bepalingen van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM)

Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”): artikelen 6 en 13

EHRM, 1 december 2020, Ástráðsson tegen IJsland, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418

EHRM, 9 maart 2021, Bilgen tegen Turkije, CE:ECHR:2021:0309JUD000157107

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Grondwet van de Republiek Bulgarije (hierna: „grondwet”): artikel 119, artikel 129, leden 1 en 3, artikel 130a

Zakon za sadebnata vlast (wet op de rechterlijke organisatie; hierna: „ZSV”): artikel 30, lid 1, lid 2, punten 8 en 20, leden 3 en 4, lid 5, punten 1, 4-7, 12 en 13, artikel 161, leden 1 en 2, artikel 165, leden 1-3, artikel 194

Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za sadebnata vlast (wet tot wijziging en aanvulling van de ZSV, DV nr. 32 van 26 april 2022, inwerkingtreding op 28 juli 2022; hierna: „ZIDZSV”): §§ 44, 49-53, 59 en 67 van de overgangs- en slotbepalingen

Nakazatelen kodeks (wetboek van strafrecht; hierna: „NK”): artikel 213a

Nakazatelno-protsesualen kodeks (wetboek van strafvordering; hierna: „NPK”): artikelen 29, 31, 485 en 486

Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure

- 1 De strafprocedure is ingeleid door een bij de SNS ingediende tenlastelegging tegen vijf personen, waarbij zij ervan worden beschuldigd lid te zijn van een criminele organisatie die tot doel heeft secundaire strafbare feiten in de zin van artikel 213a NK (afpersing) te plegen.
- 2 OT is één van de verdachten. Hij wordt ervan beschuldigd vanaf een onbekende datum begin december 2016 tot en met 14 november 2018 lid te zijn geweest van de criminele organisatie in Bulgarije. Op dit feit staat een gevangenisstraf van meer dan drie jaar.
- 3 Tijdens het vooronderzoek op 16 november 2018 is de dwangmaatregel van voorlopige hechtenis aan OT opgelegd. Bij beslissing van de Apelativen spetsializiran [nakazatelen] sad (bijzondere strafrechter in tweede aanleg, Bulgarije) van 2 april 2019 is de dwangmaatregel van voorlopige hechtenis omgezet in huisarrest.
- 4 Bij beslissing van de Apelativen spetsializiran [nakazatelen] sad van 5 augustus 2019 is de dwangmaatregel van huisarrest tegen OT omgezet in een borgtocht van 20 000 lev [BGN].
- 5 Bij beslissing van de rechtsprekende formatie van 28 januari 2020 is de dwangmaatregel van 20 000 lev tot 10 000 lev verlaagd en bij beslissing van 28 juni 2021 tot 2 000 lev.
- 6 De strafprocedure is op 12 juli 2019 bij de SNS ingeleid en aan een rechter-rapporteur toegewezen. Op 26 november 2019 is de zaak overgedragen aan een andere rechter-rapporteur omdat de aanvankelijk aangewezen rechter-rapporteur naar een ander gerecht werd gedetacheerd.
- 7 Op 28 november 2019 heeft de tweede rechter-rapporteur zich op grond van een relatie met een van de procespartijen wegens partijdigheid verschoond. Op dezelfde dag is de zaak aan de rechter-rapporteur overgedragen, die tegelijk de voorzitter van de rechtsprekende formatie is.

- 8 Op 28 januari 2020 heeft de rechtsprekende formatie een openbare preliminaire zitting gehouden.
- 9 In de openbare terechtzitting van 11 maart 2020 is de hoofdzitting niet geopend wegens afwezigheid van de civiele partij om dringende (gezondheids-)redenen.
- 10 De volgende, voor 7 mei 2020 geplande openbare terechtzitting is verdaagd tot 2 juni 2020 omdat de openbare terechtzittingen van de Bulgaarse gerechten werden opgeschort na aanbevelingen van de Visshia sadeben savet (hoge raad van justitie, Bulgarije; hierna: „hoge raad van justitie”) in verband met de epidemische situatie en de Covid 19-besmettingscijfers.
- 11 In de openbare terechtzitting van 2 juni 2020 is de hoofdzitting geopend en is met de bewijsverkrijging begonnen.
- 12 Tot dusver zijn twaalf openbare terechtzittingen gehouden; in zes daarvan hebben getuigenverhoren plaatsgevonden en in de overige zes kon de procedure niet worden voortgezet omdat niet aan de procedurele voorwaarden was voldaan.
- 13 De voor 26 oktober 2020 bepaalde terechtzitting is verdaagd wegens de afwezigheid van OT om dringende (gezondheids-)redenen.
- 14 De voor 21 april 2021 bepaalde terechtzitting is verdaagd omdat de partijen er niet mee instemden dat de voor de bewijsverkrijging opgeroepen getuigen online via videoconferentie worden gehoord.
- 15 De voor 15 oktober 2021 bepaalde terechtzitting is verdaagd wegens de afwezigheid van OT om dringende (gezondheids-)redenen.
- 16 De voor 3 november 2021 bepaalde terechtzitting is verdaagd wegens de afwezigheid van de verdediger van een andere verdachte.
- 17 De voor 18 maart 2022 bepaalde terechtzitting is verdaagd wegens de afwezigheid van een andere verdachte door ziekte.
- 18 De voor 27 mei 2022 bepaalde terechtzitting is verdaagd wegens de afwezigheid van de verdediger van een verdachte.
- 19 Gedurende de gehele gerechtelijke procedure heeft geen van de partijen bezwaar gemaakt tegen de rechtsprekende formatie, haar voorzitter of de lekenrechters.

Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding

- 20 Tijdens het debat over het wetsvoorstel in de vergadering van de burgerraad van de hoge raad van justitie op 25 februari 2022 heeft de advocaat van OT publiekelijk verklaard dat de opheffing van de SNS „voor burgers, rechters, openbare aanklagers en verdedigers een eerste stap is naar een eerlijke en snelle procedure”. Op grond van deze verklaring van de advocaat van OT verwachtte de

rechtsprekende formatie dat na de aannahme van het wetsvoorstel een met redenen omkleed wrakingsverzoek zou worden ingediend; dit is echter niet gebeurd.

- 21 Ter onderbouwing van deze verklaring verwees de advocaat van OT naar zijn persoonlijke ervaringen in strafzaken waarbij hij verdachten voor de SNS heeft vertegenwoordigd en voerde hij een aantal bezwaren aan, meer specifiek: de automatische koppeling van personen voor het onderzoek van de SNS tegen hen; het opleggen van lage straffen voor strafbare feiten met een hoge straf; de lange periode van voorlopige hechtenis; het gebruik van die lange periode van voorlopige hechtenis als pressiemiddel om een schikking [met het openbaar ministerie] aan te gaan; een groot aantal goedkeuringen voor het gebruik van bijzondere onderzoeksmethoden die verder gaan dan het openbaar belang; onvoldoende maatregelen om getuigen te beschermen; het houden van terechtzittingen voor strafbare feiten met een hoge straf, ook al zijn de verdachten of hun procesvertegenwoordigers objectief verhinderd om deze bij te wonen.
- 22 Hieruit leidde de advocaat van OT af dat de SNS als onafhankelijke rechterlijke instantie niet garant staat voor een eerlijke procedure en dat het niet noodzakelijk is om bepaalde procedures bij een bijzondere rechter te bundelen, aangezien de rechters van de regionale gerechten en de Sofiyski gradski sad goed in staat zijn om ook deze procedures te behandelen.
- 23 De rechtsprekende formatie is van oordeel dat de opheffing van de SNS op de wijze waarop deze is uitgevoerd en met de aangevoerde motivering in strijd is met het beginsel van de rechtsstaat, afbreuk doet aan de onafhankelijkheid van die rechterlijke instantie en de scheiding der machten, en dat op die manier druk wordt uitgeoefend door de wetgevende en de uitvoerende macht.
- 24 Volgens de rechtsprekende formatie wordt het verwijt dat het bestaan en de werkwijze van de SNS in strijd zijn met de beginselen van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de bescherming van de rechten van de burgers, niet met concrete feiten onderbouwd. Diverse argumenten met betrekking tot de werkelijke activiteiten en de resultaten van de SNS werden genegeerd en alle verzoeken om een deskundigenrapport dat het publiek ter discussie kan worden voorgelegd, werden afgewezen. De wetgevingsprocedure werd met ongebruikelijke haast doorlopen, met verkorte termijnen voor het publieke debat en op basis van slechts een gedeeltelijke, voorlopige beoordeling van de doeltreffendheid ervan. Volgens de rechtsprekende formatie doet dit de vraag rijzen, of de opheffing van de SNS het gevolg is van kritiek op haar rechtspraak en of er daardoor – met schijnbaar rechtmatige maatregelen – grote druk wordt uitgeoefend op de onafhankelijkheid van de SNS.
- 25 Tijdens het debat over het wetsvoorstel, meer bepaald tijdens de zitting van de Narodno Sabranie (Bulgaars parlement) op 14 april 2022, is een groot aantal ongegronde en beledigende beoordelingen geuit, die volgens de rechtsprekende formatie de reputatie van de SNS als rechterlijke instantie en die van haar rechters schaden. Volgens de rechtspraak van het EHRM vormt het blijvende vertrouwen

van de rechtszoekenden in de gerechten de basis voor de naleving van de vereisten voor de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht.

- 26 Aangezien het debat over het wetsvoorstel publiek werd gevoerd, zijn de partijen en de getuigen in de procedures voor de SNS bekend met de motivering voor zijn opheffing en de beoordelingen van zijn werkzaamheden. Zij zouden dan ook tot de conclusie kunnen komen dat alle bij de SNS beëindigde en aanhangige zaken worden behandeld door een rechterlijke instantie waarvan de wetgever, door de motivering en de beoordeling van de doeltreffendheid van het wetsvoorstel, officieel ontkent dat de rechters onafhankelijk zijn en de rechten van de burgers beschermen. Volgens de rechtsprekende formatie leidt dit tot rechtsonzekerheid en brengt het de rechters van de SNS in een positie waarin hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid op elk moment tot de definitieve beëindiging van de procedure in twijfel kan worden getrokken en een reden voor de heropening van afgesloten procedures kan vormen.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing

- 27 Volgens de grondwet van de Republiek Bulgarije wordt de rechterlijke macht uitgeoefend door de Varhoven kasatsionen sad (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken), de Varhoven administrativen sad (hoogste bestuursrechter), de gerechten in tweede aanleg, de regionale gerechten, de militaire gerechten en de districtsgerechten. Bovendien kunnen bij wet bijzondere gerechten worden ingesteld, maar buitengewone gerechten zijn niet toegestaan.
- 28 De bijzondere rechtbanken in Bulgarije zijn in 2011 opgericht. Aanvankelijk waren zij belast met zaken waarin strafbare feiten door criminele organisaties zijn gepleegd. In 2015 werd hun rechtsmacht uitgebreid tot de behandeling van strafbare feiten tegen de republiek en in 2017 tot corruptiezaken tegen bepaalde groepen personen, met name personen met een hoge publieke functie.
- 29 De benoeming van bijzondere rechters geschiedt op dezelfde wijze als de benoeming van rechters bij andere gerechten. Zij worden allemaal benoemd volgens dezelfde sollicitatie- en selectieprocedures als die voor andere nationale rechters en openbare aanklagers in het land en hebben dezelfde status. De waarborgen voor de onafhankelijkheid van de bijzondere rechters zijn dezelfde als die voor andere rechters en openbare aanklagers.
- 30 Het Konstitutsionen sad (grondwettelijk hof, Bulgarije) heeft zich tweemaal uitgesproken (bij arrest nr. 10 van 15 november 2011 en bij arrest nr. 6 van 27 maart 2018) over de verenigbaarheid van de bijzondere gerechten met de Bulgaarse grondwet. In deze arresten werd de bewering dat de bijzondere strafrechters buitengewone gerechten zijn, afgewezen. Daarin wordt erop gewezen dat de rechters volgens de algemene regels rechtspreken en dat zij volgens dezelfde regels worden benoemd, overgeplaatst, bevorderd en ontslagen als de rechters bij andere gerechten. Tevens wordt hierin van de hand gewezen dat het

gerecht wegens de personele en materiële specialisatie een buitengewoon gerecht is.

- 31 Op 26 april 2022 is de ZIDZSV aangenomen. Deze wet bepaalt dat de bijzondere strafrechters (in eerste en tweede aanleg) en de bijbehorende parketten per 28 juli 2022 worden opgeheven. De bevoegdheid voor de zaken die op dat tijdstip bij die gerechten aanhangig zijn, wordt gewijzigd in die zin dat de Sofiyski gradski sad de Spetsializiran nakazatelen sad vervangt en de Sofiyski apelativen sad (rechter in tweede aanleg van de stad Sofia, Bulgarije) de Apelativen spetsializiran nakazatelen sad vervangt.
- 32 De wet bepaalt dat de bijzondere strafrechters [gedurende de periode] vanaf de bekendmaking ervan tot de genoemde datum van hun opheffing nieuwe zaken in behandeling moeten nemen en reeds aangespannen zaken verder moeten behandelen. De zaken waarin een preliminaire zitting heeft plaatsgevonden, dienen te worden afgerond door de rechtsprekende formatie waarbij zij aanhangig zijn, en kunnen niet opnieuw beginnen. Daartoe voorziet de wet in de inschrijving van de zaken bij de Sofiyski gradski sad ofwel de Sofiyski apelativen sad, de wijziging van de mandaten van de daaraan deelnemende lekenrechters, die dan als lekenrechters bij de Sofiyski gradski sad worden beschouwd, en de detachering van de rechters die niet bij de Sofiyski gradski sad of bij de Sofiyski apelativen sad zijn herbenoemd om deze [zaken] af te doen.
- 33 De wet verplicht de hoge raad van justitie om rechters en openbare aanklagers te herbenoemen zonder sollicitatieprocedure, met dien verstande dat bepaalde beperkingen (een quotum) gelden voor het aantal betrokken rechters die bij hetzelfde gerecht kunnen worden benoemd. Deze bepalingen treden in werking bij de bekendmaking van de wet en verschillen van de algemene regels voor de herbenoeming van rechters bij de opheffing of inkrimping van een gerecht. De wet verplicht de hoge raad van justitie om rechters en openbare aanklagers tot uiterlijk 10 juni 2022 voorlopig te herbenoemen (een beroep tegen die beslissing heeft geen schorsende werking).
- 34 De procureur-generaal heeft de aangevoerde bepalingen aangevochten bij het Konstitutsionen sad, waarop de hoge raad van justitie de procedures voor de herbenoeming van de bijzondere strafrechters heeft geschorst. Bij arrest nr. 7 van 14 juli 2022 heeft het Konstitutsionen sad geoordeeld dat de genoemde bepalingen in strijd met de grondwet zijn omdat zij het beginsel van de scheiding der machten schenden en de onafhankelijkheid van rechters aantasten. Na deze uitspraak zijn de procedures voor de herbenoeming van de bijzondere strafrechters volgens de algemene regels hervat.