

Mål C-634/22

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

10 oktober 2022

Domstol som begär förhandsavgörande:

Sofiyski gradski sad (Bulgarien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

28 september 2022

Åklagarmyndighet:

Sofiyska gradska prokuratura

Tilltalade:

OT

PG

CR

VT

MD

Saken i det nationella målet

Begäran om förhandsavgörande har ingetts av en avdelning vid en domstol (nedan kallad den hänskjutande domstolen) som inledde förfarandet i ett brottmål som en del av Spetsializiran nakazatelen sad (särskilda brottmålsdomstolen, nedan kallad SNS). Efter att sistnämnda domstol avskaffades den 28 juli 2022 har den hänskjutande domstolen fortsatt handläggningen av samma brottmål som en del av Sofiyski gradski sad (Stadsdomstolen i Sofia).

Brottmålsprocessen inleddes år 2018 och rör fem personer som anklagas för deltagande i en kriminell organisation i syfte att begå vissa typer av brott enligt

artikel 213a i Nakazatelen kodeks (den bulgariska strafflagen) (utpressning). Vissa av dessa personer anklagas för konkreta fall av utpressning mot målsägande.

Under tiden som förfarandet pågick inleddes den offentliga debatten kring förslaget till Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za sadebnata vlast (lagen om ändring och komplettering av lagen om rättsväsendet) (nedan kallat lagförslaget). Enligt lagförslaget skulle SNS avskaffas.

Inom ramen för denna offentliga debatt genomfördes den 25 februari 2022 ett sammanträde vid Grazhdanski savet kam Visshia sadeben savet (Medborgarnämnden vid Högsta rättsrådet). Vid sammanträdet skulle bland annat ordföranden för den hänskjutande domstolen (i egenskap av ordförande för SNS) och advokaten som företräder den tilltalade OT (i egenskap av representant för en icke-statlig organisation) delta.

Under sammanträdet uttryckte OT:s advokat stöd för att avskaffa SNS och förklarade att han anser att motiveringen till lagförslaget är riktig. Ett av argumenten för att avskaffa SNS som anges i motiveringen är att det skulle bidra till att garantera den konstitutionella principen om rättsväsendets oberoende och skyddet för medborgarnas konstitutionella rättigheter.

Under brottmålsprocessen har OT:s advokat inte framställt någon jävsinvändning mot den hänskjutande domstolen. Vidare finner den hänskjutande domstolen att det inte finns några subjektiva skäl för att den ska anse sig vara jävig. Med hänsyn till att skälen för en sådan invändning ska bedömas utifrån objektiva omständigheter påpekar den hänskjutande domstolen emellertid att ovannämnda yttrande från OT:s advokat leder till tvivel med avseende på huruvida det finns tillräckliga objektiva garantier för SNS oberoende och opartiskhet.

Syfte med begäran om förhandsavgörande

Den hänskjutande domstolen vill få ett klagörande av huruvida förfarandet för att anta lagen om avskaffande av SNS och motiveringen av lagen är förenliga med unionsrätten, huruvida förfarandet och motiveringen inverkar på oberoendet för domare vid SNS, och om så är fallet, huruvida dessa domare ska fortsätta att avkunna domar.

Den hänskjutande domstolen anser att begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning, eftersom en tvist är anhängig vid den och denna ska avgöras genom att meddela en dom. Den hänskjutande domstolen behöver EU-domstolens svar på tolkningsfrågorna för att den, dels i den aktuella brottmålsprocessen och dels i andra mål som den har en lagstadgad skyldighet att avgöra, ska kunna genomföra den obligatoriska prövningen av huruvida den får avgöra målet, meddela ett processuellt beslut eller besluta att den inte får handlägga målet på grund av jäv.

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1. Ska artiklarna 2, 6.1, 6.3 och 19.1 andra stycket FEU jämförda med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna tolkas så, att uppfyllelsen av kravet på oberoende som ställs på en domstol vilken avskaffats genom ändringen av Zakon za sadebnata vlast (lagen om rättsväsendet) (DV nr 32/26.04.2022, med verkan från och med den 27 juli 2022) – enligt vilken ändring domarna emellertid fram till denna tidpunkt och även därefter ska fortsätta handläggningen av ärenden som inletts vid denna domstol i vilka förberedande förhandlingar redan genomförts – påverkas när skälen som anförts för att avskaffa domstolen är att detta ska garantera den konstitutionella principen om rättsväsendets oberoende och skyddet för medborgarnas konstitutionella rättigheter, men det däremot inte i vederbörlig ordning visats vilka omständigheter som låg till grund för slutsatsen att dessa principer åsidosatts[?]

2. Ska nämnda unionsrättsliga bestämmelser tolkas så, att de utgör hinder för nationella bestämmelser såsom de i lagen om ändring och komplettering av lagen om rättsväsendet (DV nr 32/26.04.2022) som innebär att en självständig rättslig myndighet i Bulgarien (särskilda brottmålsdomstolen) avskaffas helt mot bakgrund av den ovannämnda motiveringen och även innebär att domarna (inbegripet domarna vid avdelningen som handlägger förevarande mål) omplaceras från denna domstol till olika andra domstolar, samtidigt som dessa domare är skyldiga att fortsätta behandla de ärenden som inletts vid den avskaffade domstolen och som domarna börjat handlägga?

3. Om så är fallet: Vilka processuella åtgärder ska – även mot bakgrund av unionsrättens företräde – domarna vid de nyligen avskaffade domstolarna vidta i de mål som pågick vid den avskaffade domstolen (som de enligt lag är skyldiga att avsluta), även med hänsyn till deras skyldighet att noggrant pröva huruvida de får fortsätta handläggningen på grund av jäv? Vilka följder skulle det få för de processuella beslut som fattats av den nyligen avskaffade domstolen i de ärenden som ska avslutas och för de rättsakter varigenom dessa ärenden avslutas?

Anförda unionsbestämmelser och anförd praxis från EU-domstolen

Fördraget om Europeiska unionen, artikel 2, artikel 6.1 och 6.3, artikel 19.1 andra stycket 2,

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 47,

Europaparlamentets och rådets förordning 2020/2092 av den 16 december 2020 om en generell villkorlighetsordning för skydd av unionsbudgeten, skälen 9 och 10, samt artikel 2,

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

Dom av den 26 januari 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39),

Dom av den 17 juli 2014, Torresi (C-58/13 och C-59/13, EU:C:2014:2088),

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

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

Dom av den 20 april 2021, Republika (C-896/19, EU:C:2021:311),

Dom av den 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 och C-397/19, EU:C:2021:393);

Dom av den 6 oktober 2021, W.Ž. (avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter vid Högsta domstolen – utnämning) (C-487/19, EU:C:2021:798).

Bestämmelser i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och rättspraxis från Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna

Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, artiklarna 6 och 13,

Europadomstolens dom av den 1 december 2020 i målet Ástráðsson/Island CE:ECHR:2020:1201JUD002637418,

Europadomstolens dom av den 9 mars 2021 i målet Bilgen/Turkiet CE:ECHR:2021:0309JUD000157107.

Anförda nationella bestämmelser

Republiken Bulgariens författning, artikel 119, artikel 129.1 och 129.3 samt artikel 130a,

Zakon za sadebnata vlast (lagen om rättsväsendet), artikel 30.1 och 30.2 punkterna 8 och 20, artikel 30.3, 30.4, och 30.5 punkterna 1, 4, 5, 6, 7, 12 och 13, artikel 161.1 och 161.2, artikel 165.1, 165.2 och 165.3, samt artikel 194,

Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za sadebnata vlast (lagen om ändring och komplettering av lagen om rättsväsendet, DV nr 32 av den 26 april 2022, i kraft sedan den 28 juli 2022), 44, 49, 50, 51, 52, 53, 59 och 67 §§ i övergångs- och slutbestämmelserna,

Nakazatelen kodeks (strafflagen), artikel 213a,

Nakazatelno-protsesualen kodeks (straffprocesslagen), artiklarna 29, 31, 485 och 486.

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Brottmålsprocessen inleddes genom en stämmingsansökan mot fem personer som ingavs till SNS. I åtalet anklagades personerna för att ha deltagit i en kriminell organisation i syfte att begå vissa typer av brott enligt artikel 213a i Nakazatelen kodeks (den bulgariska strafflagen) (utpressning).
- 2 OT är en av de tilltalade. Han anklagas för att ha deltagit i den kriminella organisationen från och med en inte närmare känd dag i början av december 2016 fram till den 14 november 2018 i Bulgarien. Påföljden som föreskrivs för detta brott är ett fängelsestraff på mer än tre år.
- 3 Under förundersökningen fattades den 16 november 2018 beslut om att vidta tvångsåtgärden häktning mot OT. Genom beslut som meddelades av Apelativen spetsializiran sad (särskilda appellationsdomstolen i brottmål) den 2 april 2019 omvandlades tvångsåtgärden häktning till husarrest.
- 4 Genom beslut som meddelades av Apelativen spetsializiran sad den 5 augusti 2019 omvandlades tvångsåtgärden husarrest mot OT till betalning av borgen på 20 000 leva (BGN).
- 5 Genom beslut av den hänskjutande domstolen den 28 januari 2020 nedsattes borgen från 20 000 leva till 10 000 leva och genom beslut av den 28 juni 2021 till 2 000 leva.
- 6 Brottmålsprocessen inleddes vid SNS den 12 juli 2019 och tilldelades en referent. Den 26 november 2019 överlämnades målet till en annan referent, eftersom den första referenten förflyttats till en annan domstol.
- 7 Den 28 november 2019 avsade sig den andra referenten sitt uppdrag på grund av jäv, då referenten hade förbindelser till den ena av parterna i målet. Samma dag överlämnades målet till en ny referent som även är ordförande vid den hänskjutande domstolen.
- 8 Den 28 januari 2020 genomförde den hänskjutande domstolen en offentlig förberedande förhandling.
- 9 Vid den offentliga domstolsförhandlingen den 11 mars 2020 sköts huvudförhandlingen upp på grund av att en målsägande var frånvarande av tungt vägande skäl (hälsoskäl).
- 10 Nästa offentliga domstolsförhandling som planerats den 7 maj 2020 sköts upp till den 2 juni 2020, eftersom alla förhandlingar vid de bulgariska domstolarna

ställdes in till följd av en rekommendation från Vissh sadeben savet (Högsta rättsrådet) med hänsyn till den epidemiska utvecklingen och frekvensen av Covid-19-infektioner.

- 11 Huvudförhandlingen inleddes vid den offentliga domstolsförhandlingen den 2 juni 2020 och i samband med det inleddes även bevisupptagningen.
- 12 Hittills har tolv offentliga domstolsförhandlingar hållits. Under sex av dessa skedde vittnesförhör och vid de övriga sex förhandlingarna gick förfarandet inte framåt, eftersom alla processuella förutsättningar inte var uppfyllda.
- 13 Domstolsförhandlingen som planerats den 26 oktober 2020 sköts upp då OT var frånvarande av tungt vägande skäl (hälsoskäl).
- 14 Domstolsförhandlingen som planerats den 21 april 2021 sköts upp, eftersom det saknades samtycke från parterna för att genomföra vittnesförhör genom videokonferens.
- 15 Domstolsförhandlingen som planerats den 15 oktober 2021 sköts upp då OT var frånvarande av tungt vägande skäl (hälsoskäl).
- 16 Domstolsförhandlingen som planerats den 3 november 2021 sköts upp då en annan tilltalads advokat var frånvarande.
- 17 Domstolsförhandlingen som planerats den 18 mars 2022 sköts upp då en annan tilltalad var frånvarande på grund av sjukdom.
- 18 Domstolsförhandlingen som planerats den 27 maj 2022 sköts upp då en tilltalads advokat var frånvarande.
- 19 Ingen av parterna har under någon del av processen framställt en jävsinvändning mot den hänskjutande domstolen, dess ordförande eller nämndemännen.

Parternas huvudargument

- 20 När lagförslaget diskuterades under mötet som hölls vid Medborgarnämnden vid Högsta rättsrådet den 25 februari 2022 hävdade OT:s advokat offentligt att avskaffandet av SNS är ”ett första steg för medborgare, domare, åklagare och försvarare mot en rättvis och snabb rättsprocess”. Den hänskjutande domstolen förväntade sig efter detta yttrande från OT:s advokat att han skulle inkomma med en motiverad jävsinvändning efter att lagförslaget antagits. En sådan uteblev dock.
- 21 Till stöd för sitt yttrande åberopade OT:s advokat personliga erfarenheter från brottmålsprocesser där han varit ombud för personer som stått åtalade vid SNS och framställde ett antal klagomål, vilka bland annat omfattade följande: automatisk sammankoppling av personer i samband med att SNS genomför utredningar mot dem; milda påföljder utdöms för brott för vilka stränga påföljder är föreskrivna; långa häktningstider; utnyttjande av dessa långa häktningstider

som ett medel för utöva påtryckningar för [att få tilltalade] att ingå överenskommelser [med åklagarmyndigheten]; ett stort antal godkännanden av särskilda undersökningsmetoder som går utöver allmänhetens intresse; otillräckliga åtgärder för att skydda vittnen; genomförande av domstolsförhandlingar som avser brott för vilka stränga påföljder föreskrivs, trots att det föreligger objektiva hinder för tilltalade eller deras ombud att närvara.

- 22 Härav drog OT:s advokat slutsatsen att SNS i egenskap av självständig rättslig myndighet inte kan garantera ett rättvist förfarande och att det inte är nödvändigt att slå samman vissa förfaranden inför en särskild domstol, eftersom domarna vid de regionala domstolarna och Sofiyski gradski sad (Stadsdomstolen i Sofia) är tillräckligt väl förberedda för att även kunna handlägga dessa mål.
- 23 Den hänskjutande domstolen anser att sättet på vilket SNS avskaffats och de skäl som anförts för avskaffandet strider mot rättsstatsprincipen, mot de rättsliga myndigheternas oberoende och mot principen om maktindelning, samt att det är fråga om ett sätt att utöva påtryckningar från den lagstiftande och verkställande maktens sida.
- 24 Den hänskjutande domstolen anser att anklagelserna mot SNS som avser att myndighetens existens och arbetssätt strider mot principerna för rättsväsendets oberoende och mot skyddet för medborgarnas rättigheter inte är underbyggda med några konkreta fakta. En mängd argument som rör SNS faktiska verksamhet och resultat har ignorerats och alla krav som ställts på att ett sakkunnigutlåtande ska inhämtas i syfte att diskuteras offentligt har tillbakavisats. Lagstiftningsförfarandet har genomförts på ett särskilt skyndsamt sätt med förkortade frister för offentlig debatt och lagen har antagits trots att det endast genomförts en partiell och preliminär bedömning av dess effektivitet. Den hänskjutande domstolen anser att det väcker tvivel om huruvida avskaffandet av SNS egentligen grundas på kritik mot dess rättspraxis och att syftet med att avskaffa myndigheten är att utöva omfattande påtryckningar för att inverka på SNS oberoende genom åtgärder som endast skenbart är legitima.
- 25 Vid diskussionen kring lagförslaget, närmare bestämt under debatten i Narodno Sabranie (nationalförsamlingen) den 14 april 2022 framfördes ett stort antal ogrundade och stötande bedömningar som den hänskjutande domstolen anser skadade SNS anseende som rättslig myndighet och även dess domares anseende. Enligt Europadomstolens rättspraxis utgör rättssubjektens kontinuerliga förtroende för domstolarna grunden för att uppfylla kraven på domstolens oberoende och opartiskhet.
- 26 Då debatten beträffande lagförslaget var offentlig känner parterna och vittnena i förfarandet vid SNS till skälen till att myndigheten avskaffats och bedömningarna av dess arbete. De skulle därför kunna dra slutsatsen att alla mål som avgjorts och pågår vid SNS handläggs av en rättslig myndighet vars ställning som en oberoende domstol som garanterar medborgarnas rättigheter officiellt ifrågasatts av lagstiftaren genom motiveringen till lagförslaget och bedömningen av

förslagets effektivitet. Den hänskjutande domstolen anser att det leder till rättslig osäkerhet och innebär att domarna vid SNS försätts i en situation där deras oberoende och opartiskhet när som helst kan ifrågasättas fram till dess att ett mål avgjorts slutgiltigt och även kan utgöra ett skäl för att återuppta mål som redan avgjorts slutgiltigt.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 27 Enligt Republiken Bulgariens författning fastställs rättspraxis av Varhoven kasatsionen sad (Högsta domstolen), Varhoven administrativen sad (Högsta förvaltningsdomstolen) och appellationsdomstolarna, de regionala domstolarna, militärdomstolarna och distriktsdomstolarna. Dessutom kan särskilda domstolar inrättas genom lag, medan extraordinära domstolar däremot inte är tillåtna.
- 28 De särskilda domstolarna i Bulgarien inrättades år 2011. Ursprungligen ansvarade de för brott som begåtts av organiserade kriminella grupper. År 2015 utvidgades deras behörighet till att omfatta brott mot staten och år 2017 till mål som rör korruptionsbrott som begåtts av vissa personkategorier, närmare bestämt personer på höga offentliga poster.
- 29 Sättet för att utnämna domare till de särskilda domstolarna överensstämmer med sättet för att utnämna domare till de andra domstolarna. Alla utnämns efter en ansöknings- och urvalsprocess som motsvarar den för andra domare och åklagare i landet och har även samma status. Garantierna för domarnas oberoende vid de särskilda domstolarna är desamma som för andra domare och åklagare.
- 30 Konstitutionsionen sad (Författningsdomstolen) har avgjort två mål (genom dom nr 10 av den 15 november 2011 och dom nr 6 av den 27 mars 2018) beträffande de särskilda domstolarnas förenlighet med den bulgariska författningen. I dessa domar underkändes argumentet att de särskilda domstolarna ska anses utgöra extraordinära domstolar. I nämnda domar framhålls att de särskilda domstolarna meddelar avgöranden i enlighet med allmänt gällande bestämmelser och att domare utnämns, förflyttas, befordras och entledigas enligt samma regler som gäller för domare vid de andra domstolarna. Även påståendet att domstolen ska anses utgöra en extraordinär domstol på grund av specialiseringen utifrån personkretsen som kan bli föremål för ett förfarande och specialiseringen avseende föremålet för de mål som handläggs tillbakavisas i nämnda domar.
- 31 Den 26 april 2022 antogs Zakon za izmenenie i dopalnenie na zakona za sadebnata vlast (lagen om ändring och komplettering av lagen om rättsväsendet). Nämnda lag föreskriver att de särskilda brottmålsdomstolarna (i första instans och appellationsinstans) och de tillhörande åklagarmyndigheterna avskaffas den 28 juli 2022. Behörigheten att handlägga de mål som pågår vid denna tidpunkt ändras så, att Sofiyski gradski sad (Stadsdomstolen i Sofia) är rättslig efterträdare till Spetsializiran nakazatelen sad (särskilda brottmålsdomstolen) och Sofiyski apelativen sad (Appellationsdomstolen i Sofia) är rättslig efterträdare till

Apelativen spetsializiran nakazatelen sad (särskilda appellationsdomstolen i brottmål).

- 32 Lagen föreskriver att de särskilda brottmålsdomstolarna ska inleda nya mål och fortsätta handläggningen av redan pågående mål [under tidsperioden] från lagens offentliggörande fram till den angivna dagen då dessa domstolar avskaffas. Mål där en förberedande förhandling genomförts ska slutföras av domstolsavdelningen där de är anhängiga och får inte börjas om från början. Av denna anledning föreskriver lagen att dessa mål ska registreras vid Sofiyski gradski sad (Stadsdomstolen i Sofia) eller vid Sofiyski apelativen sad (Appellationsdomstolen i Sofia) och att mandatet för de medverkande nämndemännen ska ändras så att de i stället blir nämndemän vid Sofiyski gradski sad, och att de domare som inte återutnämnts vid Sofiyski gradski sad eller Sofiyski apelativen sad ska utplaceras för att de ska kunna avsluta dessa [mål].
- 33 Lagen förpliktar Högsta rättsrådet att återutnämna domarna och åklagarna utan ett ansökningsförfarande, varvid vissa begränsningar (en kvot) ska tillämpas för antalet berörda domare som kan utnämnas till samma domstol. Dessa bestämmelser träder i kraft när lagen offentliggörs och avviker från de allmänna bestämmelserna för återutnämning av domare när en domstol avskaffas eller minskas i storlek. Lagen förpliktar Högsta rättsrådet att med preliminär verkan återutnämna domare och åklagare fram till den 10 juni 2022 (ett överklagande av detta beslut har inte uppskjutande verkan).
- 34 Riksåklagaren överklagade nämnda bestämmelser till Konstitutionsionen sad (Författningsdomstolen), varpå Högsta rättsrådet avbröt genomförandet av förfarandet för återutnämning av domare vid de särskilda brottmålsdomstolarna. Genom dom nr 7 av den 14 juli 2022 fastslog Konstitutionsionen sad (Författningsdomstolen) att nämnda bestämmelser är oförenliga med konstitutionen, eftersom de strider mot maktodelningsprincipen och påverkar domarnas oberoende. Efter denna dom återupptogs förfarandet för att återutnämna domare vid de särskilda brottmålsdomstolarna i enlighet med de allmänna reglerna.