



Datum van inontvangstneming : 17/05/2022

**Zaak C-209/22****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:**

18 maart 2022

**Verwijzende rechter:**

Rayonen sad Lukovit (Bulgarije)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

18 maart 2022

**Partij in het hoofdgeding:**

Rayonna prokuratura Lovech, teritorialno otdelenie Lukovit

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Verzoek van een openbaar aanklager van de Rayonna prokuratura (parket van het arrondissement van Lukovit, Bulgarije) aan de Rayonen sad Lukovit (rechter in eerste aanleg te Lukovit, Bulgarije) om machtiging van de verrichte fouillering en inbeslagname in een strafrechtelijke procedure

**Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing**

Uitlegging van richtlijn 2012/13/EU en richtlijn 2013/48/EU, alsmede

van de artikelen 47 en 48 van het Handvest van de grondrechten;

Artikel 267, tweede alinea, VWEU

**Prejudiciële vragen**

„1. *Vallen situaties* waarin in het kader van een onderzoek naar een strafbaar feit in verband met het bezit van verdovende middelen tegen een natuurlijke persoon waarvan de politie aanneemt dat hij in het bezit is van verdovende middelen, dwangmaatregelen zijn aangewend in de vorm van fouillering en inbeslagname,

*binnen de werkingssfeer* van richtlijn 2013/48/EU betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming en van richtlijn 2012/13/EU betreffende het recht op informatie in strafprocedures?

2. Mocht de eerste vraag bevestigend worden beantwoord: welke status heeft een dergelijke persoon in de zin van de richtlijnen indien het nationale recht de rechtsfiguur „verdachte” niet kent en de persoon niet door middel van een officiële kennisgeving in staat van „beschuldiging” is gesteld, en dient aan een dergelijke persoon het recht op informatie en voorlichting en op toegang tot een advocaat te worden toegekend?

3. Verzetten het legaliteitsbeginsel en het verbod op willekeur zich tegen een nationale regeling als artikel 219, lid 2, van het Nakazatelno-protsesualen kodeks (Bulgaars wetboek van strafvordering), die bepaalt dat een opsporingsinstantie een persoon ook door het opmaken van het proces-verbaal van de eerste tegen de betrokkene gerichte onderzoekshandeling in staat van beschuldiging *kan* stellen, wanneer het nationale recht de rechtsfiguur „verdachte” niet kent en de rechten van de verdediging volgens het nationale recht pas ontstaan op het moment waarop de betrokkene officieel in staat van „beschuldiging” wordt gesteld, een handeling die wederom afhankelijk is van de opsporingsinstantie, en belemmert een dergelijke nationale procedure de daadwerkelijke uitoefening en de invulling van het recht op toegang tot een advocaat in de zin van artikel 3, lid 3, onder b), van richtlijn 2013/48/EU?

4. Verzet het beginsel van de praktische doeltreffendheid van het Unierecht zich tegen een nationale praktijk waarbij de rechterlijke toetsing van dwangmaatregelen ter verkrijging van bewijs, waaronder fouillering en inbeslagname in de onderzoeksprocedure, niet de mogelijkheid biedt om na te gaan of er sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending van de grondrechten van verdachten en beklaagden die worden gewaarborgd door de artikelen 47 en 48 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en door de richtlijnen 2013/48/EU 2012/13/EU?

5. Verzet het beginsel van de rechtsstaat zich tegen nationale regels en rechtspraak volgens welke de rechter niet bevoegd is om de inbeschuldigingstelling van een persoon te toetsen, terwijl juist en uitsluitend die formele handeling bepalend is voor de vraag of aan een natuurlijke persoon de rechten van verdediging worden toegekend wanneer jegens hem in het kader van een onderzoeksprocedure dwangmaatregelen worden angewend?”

## **Bepalingen van Unierecht en rechtspraak van de Unie**

Richtlijn 2012/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het recht op informatie in strafprocedures (PB 2012, L 142, blz. 1), artikel 2, lid 1, artikel 3, leden 1 en 2, en artikel 8, lid 2

Richtlijn 2013/48/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming (PB 2013, L 294, blz. 1), artikelen 2, 3 en 12

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (PB 2012, C 326, blz. 1), artikelen 47 en 48

Zaak C-467/18

## **Bepalingen van nationaal recht**

**Nakazatелno-protsesualen kodeks** (Bulgaars wetboek van strafvordering; hierna: „NPK”), van 2005

*„Beklaagde*

### **Artikel 54**

Een beklaagde is een persoon die als zodanig wordt aangemerkt onder de voorwaarden en overeenkomstig de procedure waarin deze wet voorziet.

*Rechten van de beklaagde*

### **Artikel 55**

1. De beklaagde heeft de volgende rechten: **hem wordt meegedeeld ter zake van welk strafbaar feit** en op basis van welk bewijsmateriaal **hij in staat van beschuldiging is gesteld**; hij heeft het recht om **zich al dan niet over de tenlastelegging uit te spreken**; hij heeft het recht om kennis te nemen van de processtukken [*verduidelijking*], [*opsomming van specifieke rechten*] en recht op een advocaat. **De beklaagde heeft er recht op dat zijn advocaat aanwezig is bij de onderzoekshandelingen en andere procedurele handelingen waarvoor zijn medewerking vereist is**, tenzij hij uitdrukkelijk afstand doet van dit recht [*procedurele handelingen langs elektronische weg*].

2. De beklaagde heeft recht op algemene informatie om de keuze van zijn advocaat te vergemakkelijken. Hij heeft het recht om vrijelijk met zijn advocaat te communiceren en onder vier ogen met hem te spreken, alsmede het recht op juridisch advies en kosteloze rechtsbijstand, **ook vóór het begin van en tijdens**

**de terechtzitting en elke andere procedurele handeling waaraan de beklaagde deelneemt.**

### *Inleiding van het strafrechtelijk onderzoek*

#### **Artikel 212**

1. Het *strafrechtelijk onderzoek* wordt ingeleid op bevel van het openbaar ministerie.
2. Bij verrichting van een onderzoek, met inbegrip van lichamelijk onderzoek, foullering, inbeslagname en verhoor van getuigen, wordt het strafrechtelijk onderzoek geacht te zijn ingeleid op het tijdstip waarop het proces-verbaal van de eerste onderzoekshandeling wordt opgemaakt, indien de onmiddellijke uitvoering daarvan de enige mogelijkheid is om bewijsmateriaal te vergaren en veilig te stellen, **alsmede indien een foullering wordt verricht overeenkomstig artikel 164.**
3. De opsporingsinstantie die de handeling overeenkomstig lid 2 heeft verricht, stelt het openbaar ministerie hiervan onverwijld, doch uiterlijk binnen 24 uur, op de hoogte.

### *Inbeschuldigingstelling*

#### **Artikel 219**

1. Indien voldoende bewijs is verkregen van de schuld van een bepaalde persoon aan het begaan van een ambtshalve te vervolgen strafbaar feit [*verduidelijking*], brengt de opsporingsinstantie verslag uit aan het openbaar ministerie en wordt de betrokkene bij besluit in staat van beschuldiging gesteld.
2. De opsporingsinstantie **kan de betrokkene ook door het opstellen van het proces-verbaal van de eerste tegen hem gerichte onderzoekshandeling** in staat van beschuldiging stellen, en stelt het openbaar ministerie hiervan op de hoogte.
3. In het besluit tot inbeschuldigingstelling en in het proces-verbaal van de onderzoekshandeling overeenkomstig lid 2 wordt het volgende vermeld:
  1. de datum en de plaats van het besluit;
  2. de instantie die het besluit heeft vastgesteld;
  3. de volledige naam van de in staat van beschuldiging gestelde persoon, **het aan de betrokkene ten laste gelegde feit en de juridische kwalificatie ervan;**
  4. bewijzen waarop de inbeschuldigingstelling gebaseerd is, voor zover het onderzoek hierdoor niet wordt belemmerd;
  5. de eventueel opgelegde vrijheidsbenemende maatregel;

**6. de rechten van de betrokkene overeenkomstig artikel 55, met inbegrip van het recht om te zwijgen en het recht op een zelf gekozen of een ambtshalve aangewezen advocaat.**

8. De opsporingsinstantie **mag geen** onderzoekshandelingen verrichten **waarbij de beklaagde is betrokken** voordat zij aan haar verplichtingen in de zin van de leden 1 tot en met 7 heeft voldaan.

### *Fouillering*

**Artikel 164** (1) Het fouilleren van een persoon in een onderzoeksprocedure zonder voorafgaande machtiging door de bevoegde rechter in eerste aanleg of de rechter in eerste aanleg van het arrondissement waarin de handeling wordt verricht, is toegestaan:

1. bij arrestatie;

2. *[in andere gevallen].*

(2) De fouillering wordt verricht door een persoon van hetzelfde geslacht in aanwezigheid van getuigen van hetzelfde geslacht.

(3) Het proces-verbaal van de verrichte onderzoekshandeling wordt onverwijld, doch uiterlijk binnen 24 uur, voor machtiging voorgelegd aan de rechter.

**Zakon za otgovornostta na darzhavata i obshtinite za vredi (wet inzake de aansprakelijkheid van de overheid en gemeenten voor schade; hierna: „ZODOV”)**

### Artikel 1

1. De overheid en de gemeenten zijn aansprakelijk voor schade die door natuurlijke en rechtspersonen is geleden ten gevolge van onrechtmatige rechtshandelingen en onrechtmatig handelen of nalaten door hun organen of ambtenaren bij de uitoefening van hun overheidstaak of als gevolg daarvan *[alsmede op grond van bestuursrechtelijke bepalingen].*

[...]

### Artikel 2

1. De overheid is aansprakelijk voor schade die aan natuurlijke personen wordt berokkend door de opsporingsorganen, het openbaar ministerie of de rechtbank bij:

1. detentie, met inbegrip van voorlopige hechtenis, [...] wanneer deze is opgeheven, [...] en in alle andere gevallen van vrijheidsbeneming in strijd met artikel 5, lid 1, van het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en

de Fundamentele Vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950 (hierna: „EVRM”);

2. schending van de door artikel 5, leden 2 tot en met 4, van het EVRM beschermde rechten;

3. inbeschuldigingstelling wegens het begaan van een strafbaar feit wanneer de betrokkene wordt vrijgesproken of de ingeleide strafvervolgning wordt gestaakt [*redenen voor staking*];

4. oplegging van een straf krachtens het Nakazatelen kodeks (wetboek van strafvordering) of een bestuursrechtelijke sanctie indien de betrokkene wordt vrijgesproken of de bestuursrechtelijke sanctie wordt herroepen;

5., 6., 7. [*aangaande bestuursrechtelijke maatregelen, ten uitvoer gelegde sancties en bijzondere bepalingen betreffende de inlichtingendiensten*].

Artikel 2c

1. [*Procedure inzake vorderingen tot schadevergoeding tegen de overheid wegens schending van het Unierecht*]

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

- 1 Op 8 februari 2022 rond 13.30 uur hielden drie politieagenten van de districtpolitie Lukovit (Rayonno upravlenie na politsiata) in Dermantsi, gemeente Lukovit, een motorvoertuig staande ten einde de bestuurder IJ en zijn passagiers AB (die een crimineel verleden heeft) en KL aan een controle te onderwerpen.
- 2 De politieagenten verzochten een team van de verkeerspolitie (Kontrol na avtomobilnia transport; hierna: „KAT”) om assistentie om door middel van een drugstest vast te stellen of de bestuurder van het motorvoertuig verboden verdovende middelen had gebruikt.
- 3 De passagiers verklaarden tegenover de politie in het bezit te zijn van verdovende middelen. Hiervan stelde politieagent EF de dienstdoende politieambtenaar MN van het politiebureau Lukovit om 14.05 uur op de hoogte. Deze maakte proces-verbaal op van een mondelinge melding van een strafbaar feit, waarin hij de melding als volgt weergaf: „bij een controle van een motorvoertuig met drie inzittenden verklaren twee van hen in het bezit te zijn van verdovende middelen, te weten pico”.
- 4 Nadat het „KAT”-team was gearriveerd, werd de bestuurder IJ onderworpen aan een drugstest, waaruit bleek dat hij „amfetamine” en „methamfetamine” had gebruikt. Naar aanleiding daarvan voerde politieagent CD om 14.20 uur een voertuigcontrole uit overeenkomstig de Zakon za Ministerstvo na vatreshnite raboti (wet inzake het ministerie van Binnenlandse zaken, hierna: „ZMVR”).

- 5 Om 15.00 uur ging politieambtenaar MN over tot een lichamelijk onderzoek van één van de passagiers, namelijk AB. Hiervan maakte hij proces-verbaal op overeenkomstig het model van een proces-verbaal inzake fouillering en inbeslagname in spoedeisende gevallen met rechterlijke machtiging achteraf. Volgens het proces-verbaal werd de fouillering verricht in het kader van een strafrechtelijk onderzoek dat in het register van het politiebureau Lukovit is ingeschreven onder nummer 48/2022 (dosadebno proizvodstvo, DP). Ter rechtvaardiging van het fouilleren zonder voorafgaande rechterlijke machtiging werd het volgende aangegeven: „er is voldoende bewijs van het bezit van wettelijk verboden voorwerpen, hetgeen volgt uit een proces-verbaal van de mondelinge melding van een strafbaar feit in Dermantsi”. Voorts werd verklaard dat de politieambtenaar passagier AB had voorgesteld de wettelijk verboden voorwerpen in zijn bezit, te weten verdovende middelen, vrijwillig af te staan, waarop de fouillering werd verricht in aanwezigheid van twee mannelijke getuigen en twee politieambtenaren van het politiebureau Lukovit.
- 6 In het gedeelte van het proces-verbaal dat betrekking heeft op de gevonden en in beslag genomen voorwerpen, werd de kleding van de gefouilleerde persoon beschreven en verklaard dat in de rechterzak van een rood „sweatshirt” (bovenkleding) een tot een envelop gevouwen vel was gevonden. Hierin werd een witte kristalachtige substantie aangetroffen, die bij een drugstest ter plaatse reageerde als „methamfetamine”. De enveloppe met inhoud werd in een door de getuigen van de fouillering ondertekende verzegelde polytheen enveloppe gedaan, die als voorwerp nr. 1 in beslag werd genomen. In het gedeelte van het proces-verbaal betreffende verzoeken, opmerkingen en bezwaren van de aanwezigen, werd geconstateerd dat deze niet zijn geuit. In het gedeelte over de verklaringen van de persoon over de gevonden voorwerpen schreef AB eigenhandig het volgende: „Wat U bij mij heeft gevonden is pico, die ik voor eigen gebruik heb”. Het onderzoek eindigde om 15.20 uur.
- 7 In de loop van het reeds ingeleide strafrechtelijke onderzoek eiste politieambtenaar EF – rechercheur bij de recherche („kriminalna politisia”) – na verrichting van de fouillering op een niet nader aangegeven tijdstip en plaats (waarschijnlijk op het politiebureau) van AB een schriftelijke verklaring volgens de procedure van de ZMVR. In zijn schriftelijke verklaring van 8 februari 2022 gaf AB naast zijn persoonsgegevens ook het volgende aan: „[...] Ik gebruik al vele jaren verdovende middelen. Ik neem pico en marihuana. In dit specifieke geval kan ik het volgende zeggen: het bij mij gevonden pakje bevat ‘pico’. Ik wil niet zeggen van wie ik het heb. Ik heb het voor eigen gebruik genomen en bij me gedragen [...] Ze hebben ons op de hoofdweg in Dermantsi op weg naar Aglen staande gehouden en bij mij en █████ verdovende middelen gevonden [...]”
- 8 Op 8 februari 2022 deelde de met het onderzoek belaste politieambtenaar MN de officier van justitie mee dat hij die dag onder spoedeisende omstandigheden het in het register van het politiebureau Lukovit onder nummer 48/22 geregistreerde strafrechtelijke onderzoek had ingeleid, aangezien diezelfde dag in Dermantsi in de rechter borstzak van een rood sweatshirt in een tot een envelop gevouwen vel



een verdovend middel met een hoog risico met een tot dusver onbekend gewicht was aangetroffen. Het bezit van het betrokken verdovende middel, waarvoor geen officiële vergunning is verleend in de zin van artikel 16 van de Zakon za kontrol na narkotichnite veshtestva i prekursorite (wet inzake de controle van verdovende middelen en grondstoffen) en dat in strijd is met artikel 30 van die wet, is een strafbaar feit in de zin van artikel 354a, lid 3, eerste alinea, van de Nakazatelen kodeks (wetboek van strafrecht; hierna: „NK”).

- 9 Op 9 februari 2022 diende de officier van justitie om 12.50 uur bij de Rayonen sad Lukovit (rechter van eerste aanleg te Lukovit) een verzoek in om goedkeuring van het proces-verbaal van de bij AB verrichte fouillering en inbeslagname onder verwijzing naar artikel 164, lid 3, NPK als rechtsgrondslag. In zijn motivering stelt de officier van justitie dat het strafrechtelijk onderzoek is ingeleid omdat op 8 februari 2022 in Dermantsi in de rechter borstzak van een rood sweatshirt in een tot een envelop gevouwen vel een verdovend middel met een hoog risico met een tot dusver onbekend gewicht was aangetroffen. Het bezit van het betrokken verdovende middel, waarvoor geen officiële vergunning is verleend in de zin van artikel 16 van de Zakon za kontrol na narkotichnite veshtestva i prekursorite (wet inzake de controle van verdovende middelen en grondstoffen) en dat in strijd is met artikel 30 van die wet, is een strafbaar feit in de zin van artikel 354a, lid 3, eerste alinea, van de Nakazatelen kodeks (wetboek van strafrecht; hierna: „NK”). Het strafrechtelijk onderzoek heeft zijn aanvang genomen met de eerste onderzoekshandeling, namelijk de fouillering van en inbeslagname bij AB.

### **Wezenlijke argumenten van de partijen in het hoofdgeding**

- 10 De verwijzende rechter stelt de prejudiciële vragen omdat hij twijfels koestert omtrent de principiële verenigbaarheid van de betrokken procedure met de richtlijnen waarvan hij om uitlegging verzoekt en met het Handvest. De enige partij in het hoofdgeding is het openbaar ministerie, dat de verwijzende rechter heeft verzocht om goedkeuring van het proces-verbaal van de verrichte fouillering en inbeslagname, zonder dat aan de gefouilleerde persoon een status is toegekend op basis waarvan hij de mogelijkheid zou hebben om zich op de rechten van verdediging te beroepen. Het verzuim om de betrokkene een bepaalde status toe te kennen en de schending van zijn rechten die hieruit in de visie van de verwijzende rechter voortvloeit, hebben hem ertoe bewogen het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing voor te leggen aan het Hof

### **Korte uiteenzetting van de motivering van het verzoek om een prejudiciële beslissing**

- 11 Het verzoek om een prejudiciële beslissing is ingediend tegen de achtergrond van de idee dat de rechterlijke macht in elke rechtsstaat borg staat voor de grondrechten en fundamentele vrijheden als universele waarden, en dat de rechter ter uitoefening van die taak volledige bevoegdheid dient te genieten. De verwijzende rechter, die uitgaat van zijn in artikel 4, lid 3, van het EU-Verdrag

verankerde verplichting om het Unierecht doeltreffend toe te passen, betwijfelt of de in het nationale recht vastgelegde rechterlijke toetsing van dwangmaatregelen in strafrechtelijke onderzoeken en de nationale wetgeving die de rechtsfiguur van de verdachte niet kent, de door de richtlijnen van de Europese Unie gegarandeerde rechten niet alleen ten gunste van beklaagden, maar ook van verdachten kunnen waarborgen.

- 12 Voornoemde twijfels zijn ingegeven door de volgende omstandigheden: a) het ontbreken van een duidelijke nationale wettelijke bepaling waarin de reikwijdte van de rechterlijke toetsing van dwangmaatregelen ter verkrijging van bewijs in het strafrechtelijk onderzoek is vastgelegd; b) de heersende rechtspraak volgens welke de toetsing van de doorzoeking, de fouillering en de inbeslagname beperkt blijft tot de formele rechtmatigheid ervan; c) een reeks veroordelingen van de Republiek Bulgarije door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) vanwege het feit dat de rechterlijke toetsing van dwangmaatregelen in het kader van het strafrechtelijk onderzoek louter formeel van aard was, waardoor met name de artikelen 8 en 3 van het EVRM zijn geschonden; d) het feit dat het Bulgaarse recht de procedurele figuur van de „verdachte” niet kent, terwijl de rechtsfiguur van de „beklaagde” principieel ontstaat naar aanleiding van een handeling van het openbaar ministerie of de opsporingsinstantie; e) het een gangbare praktijk is dat de politie en het openbaar ministerie in het stadium van het strafrechtelijk onderzoek het moment van inbeschuldigingstelling van een persoon uitstellen, waardoor de verplichtingen tot eerbiediging van de rechten van verdachten de facto worden omzeild; f) het feit dat in theorie en praktijk wordt aangenomen dat de rechter de inbeschuldigingstelling van een persoon niet mag toetsen, aangezien dit een inbreuk zou zijn op de grondwettelijk verankerde bevoegdheid van het openbaar ministerie om een aanklacht in te dienen.
- 13 De in punt 12, onder a), b) en c), samengevatte conclusies over de grenzen van de rechterlijke toetsing en het gebrek aan overeenstemming daarvan met de normen van het EVRM, worden bevestigd door de bevindingen van het Bulgaarse ministerie van Justitie (Ministar na pravosadieto) in het laatste, achtste jaarverslag 2020 over de uitvoering van de arresten van het EHRM tegen Bulgarije, dat kan worden geraadpleegd op de website van het ministerie (<https://justice.government.bg/home/index/1228e52f-b6d8-42f3-9eee39d0ba163701>). De verwijzende rechter citeert en analyseert uitvoerig de arresten van het EHRM tegen Bulgarije evenals de beoordeling ervan door de Bulgaarse minister van Justitie in het genoemde verslag (punt 2.1 inzake fouillering en inbeslagname). Voorts verklaart hij dat de minister de volgende maatregelen noodzakelijk acht: „1) wijziging van de wet *teneinde de reikwijdte van de rechterlijke toetsing vast te leggen* [...], alsmede 2) invoering van een nationaal rechtsmiddel door middel van wetswijziging of wijziging van de rechtspraak teneinde betwisting van onderzoekshandelingen mogelijk te maken.” Dergelijke maatregelen waren op het tijdstip van indiening van het verzoek om een prejudiciële beslissing nog niet vastgesteld. Aangaande de rechtspraak van het EHRM betwijfelt de verwijzende rechter nog steeds of bij rechterlijke toetsing achteraf, naast de beoordeling van de spoedeisendheid van de handeling, ook moet

worden nagegaan of aan de betrokkene de volgens de richtlijnen vereiste minimumrechten van verdediging zijn toegekend, in overeenstemming met artikel 6, lid 1, en artikel 3 EVRM.

- 14 De nationale rechters weigeren in hun rechtspraak unaniem informatie van personen die weliswaar feitelijk verdacht worden, maar vaak als „getuigen” over hun eigen handelingen zijn verhoord, als bewijs te aanvaarden. In de visie van de verwijzende rechter biedt dit echter geen voldoende waarborg. Met name wordt hierdoor niet gegarandeerd dat natuurlijke personen altijd reeds vanaf de vroegste fase van de strafrechtelijke procedure de rechten van de verdediging worden toegekend, zonder dat dit afhankelijk is van de arbitraire beslissing van de voor het strafrechtelijk onderzoek bevoegde instantie om al dan niet een formele procedurele stap te zetten.
- 15 De verwijzende rechter betwijfelt of er een gemakkelijk toegankelijk en doeltreffend nationaal rechtsmiddel bestaat dat toegang tot de rechter waarborgt voor personen tegen wie dwangmaatregelen zijn ingezet zonder dat hun rechten van verdediging zijn toegekend, maar die niet formeel in staat van beschuldiging zijn gesteld. Een dergelijke laakbare praktijk brengt niet alleen de rechtsstaat in Bulgarije in gevaar, maar druist ook in tegen het algemeen belang bij de ontmaskering en bestraffing van de verantwoordelijken van strafbare feiten, aangezien het niet ongebruikelijk is dat rechtbanken een beklagde vrijspreken enkel en alleen omdat het bewijsmateriaal is verkregen onder schending van diens rechten. Voorts rijst de kwestie van de aansprakelijkheid van de overheid voor schade als gevolg van de schending van de rechten van de verdediging in gevallen waarin in een later stadium geheel geen formele aanklacht tegen de betrokkene wordt ingediend. De ZOKOV biedt geen rechtsgrondslag voor schadeclaims wegens schending van de rechten van de verdediging, alsmede wegens schending van het recht op informatie over de rechten en op toegang tot een advocaat.
- 16 Zodra een persoon de status van beklagde heeft verkregen, waarborgt het Bulgaarse NPK de in de richtlijnen vastgelegde minimumrechten. De status van „beklaagde” krijgt de betrokkene echter uitsluitend op grond van een formeel besluit van de voor het strafrechtelijk onderzoek verantwoordelijke autoriteit. Hierdoor bestaat in beginsel de mogelijkheid om bij vermijding/uitstel van het besluit tot inbeschuldigingstelling onderzoek te doen naar de betrokkene in zijn hoedanigheid van beklagde. De verwijzende rechter heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie in zaak C-467/18 op die problematiek gewezen. Het Hof stelde in zijn arrest van 19 september 2019 vast dat personen die worden verdacht van het begaan van een strafbaar feit, zo spoedig mogelijk informatie moeten krijgen over hun rechten zodra de op hen rustende verdenking in omstandigheden waarin geen sprake is van spoedeisendheid rechtvaardigt dat de bevoegde autoriteiten hun vrijheid beperken door middel van dwangmaatregelen, en uiterlijk vóór hun eerste officiële verhoor door de politie. Die uitlegging is in de visie van de verwijzende rechter in het onderhavige geding niet voldoende, aangezien niet duidelijk is of het Hof, dat bij spoedeisendheid een zekere vertraging bij de verstrekking van informatie toelaatbaar acht, het heeft over de spoedeisendheid in

geval van vrijheidsbeneming of andere handelingen. Dit te meer daar in casu naar opvatting van de verwijzende rechter de foullering van een persoon zonder voorafgaand bevel van de rechter inderdaad spoedeisend was, maar feitelijk niet duidelijk is waarom de dwangmaatregel niet gepaard is gegaan met het verstrekken van informatie over de rechten en toegang tot een advocaat.

- 17 In casu staat vast dat de betrokkene reeds tegenover de agenten van de verkeerspolitie mondeling had „bekend” in het bezit te zijn van verboden middelen. Van die bekentenis hebben de agenten mondeling melding gedaan en op basis daarvan heeft een opsporingsambtenaar het strafrechtelijk onderzoek ingeleid met de eerste onderzoekshandelingen, namelijk de foullering en inbeslagname. Niettemin is AB, nadat het strafrechtelijk onderzoek reeds was ingeleid en de foullering was verricht, zonder ook maar op enige wijze te zijn voorgelicht over zijn rechten, verhoord over het strafbare feit in de vorm van het bezit van verdovende middelen. Dit echter niet in het kader van de strafrechtelijke procedure, maar door een andere politieambtenaar in het kader van een naar aanleiding van het strafrechtelijk onderzoek verrichte politiecontrole. Blijkbaar werd de betrokkene vanaf het tijdstip van de controle van het motorvoertuig door de politie in het dorp Dermantsi, die omstreeks 13.30 uur plaatsvond, vastgehouden tot een onbekend tijdstip na 15.20 uur. Dit volgt uit het feit dat het laatste genoteerde tijdstip 15.20 uur is, toen de doorzoeking in Dermantsi was beëindigd, maar AB vervolgens op een niet nader gespecificeerd tijdstip door een politieagent op het politiebureau in het kader van een politiecontrole een schriftelijke verklaring werd afgenomen, waarbij uitdrukkelijk werd vermeld dat dit deel uitmaakte van het strafrechtelijk onderzoek. Blijkbaar zijn tegen de betrokkene twee procedures ingeleid, namelijk een strafrechtelijke procedure en een administratieve procedure (door de politie), wegens hetzelfde strafbare feit en is hem in geen van beide procedures het recht van verdediging verleend. Volgens de verwijzende rechter kan een dergelijke situatie de grondslagen van de rechtsstaat ondermijnen en ruimte laten voor willekeurige handelingen die afbreuk kunnen doen aan het door de Unie erkende en gewaarborgde recht op een eerlijk proces en die, zelfs indien zij ter kennis van de rechter worden gebracht, deze rechter wegens de beperkingen van zijn bevoegdheid stilzwijgend medeplichtig kunnen maken aan de schending.
- 18 De tweede essentiële vraag die rijst, is of de rechter inbreuk zou maken op een exclusieve bevoegdheid van het openbaar ministerie indien de rechterlijke toetsing van dwangmaatregelen in het kader van het strafrechtelijk onderzoek ook betrekking zou hebben op de vraag of de betrokkene de rechten van verdediging zijn toegekend. Zo ja, zou de rechter in de visie van de verwijzende rechter de bevoegdheid worden ontnomen om te toetsen of de normen van de rechten van verdediging van verdachten en beklaagden in acht zijn genomen. Tegelijkertijd zou in een rechtsstaat een situatie kunnen ontstaan waarin de bevoegdheden van het openbaar ministerie niet aan controle worden onderworpen met het oog op de waarborging van de grondrechten. Wanneer in het vroegste stadium van de strafrechtelijke procedure geen informatie over de rechten wordt verstrekt en geen toegang wordt verleend tot een advocaat, dan is er sprake van een onherstelbare

procedurefout die afbreuk kan doen aan de eerlijkheid van de gehele verdere procedure. Derhalve moeten de vragen betreffende de doeltreffendheid aldus worden uitgelegd dat de reikwijdte van de rechterlijke toetsing wordt uitgebreid tot het vraagstuk van de eerbiediging van de procedurerechten.

- 19 Problematisch in de praktijk is de status van personen die niet in staat van beschuldiging zijn gesteld. Het nationale recht voorziet tegenwoordig niet in de rechtsfiguur van de verdachte: in het thans geldende NPK van 2005 is het concept van het oude NPK, dat naast de rechtsfiguur van de beklaagde ook die van de „verdachte” kende, afgeschaft. Hierdoor is op wettelijk niveau een einde gemaakt aan een laakbare praktijk die vergelijkbaar was met de huidige. Niettemin bestaat er een nationale bepaling, namelijk artikel 219, lid 2, NPK, uit hoofde waarvan in beginsel rechten van verdediging kunnen worden toegekend aan personen voor wier schuld weliswaar onvoldoende bewijs bestaat, maar die, omdat hun medewerking voor de noodzakelijke verrichting van onderzoekshandelingen vereist is, de procedurele status van „beklaagde” kunnen krijgen. Hierdoor zouden hun de rechten uit hoofde van artikel 55 NPK, die aan de vereisten van de richtlijnen voldoen, worden toegekend.
- 20 De verwijzende rechter twijfelt er niet aan dat in een zaak als de onderhavige de betrokkene de status heeft van beklaagde van een strafbaar feit in de autonome zin van het EVRM, ongeacht het nationale recht [*uitvoerige uiteenzetting van de rechtspraak van het EHRM*].
- 21 De voltallige zitting van de strafkamers van de Varhoven Sad (hoogste rechterlijke instantie) heeft in zijn interpretatief arrest nr. 52/1989 in het kader van zijn beslissing over de niet-ontvankelijkheid van het lezen van verklaringen die een verdachte tijdens het strafrechtelijk onderzoek heeft afgelegd, een toelichting gegeven op de rechtsfiguur „verdachte” die was neergelegd in de reeds afgeschafte artikelen 202 tot en met 206 NPK: „*Deze rechtsfiguur is in het leven geroepen met een tweeledig doel: a) een einde te maken aan de onderzoekspraktijk waarbij personen die van een strafbaar feit worden verdacht, in het kader van het strafrechtelijk onderzoek als getuigen worden verhoord over het strafbare feit waarvan zij worden verdacht, dat wil zeggen zonder dat hun een procedurele status wordt toegekend waaruit zij rechten van verdediging zouden kunnen afleiden; [...] De rechtsfiguur wordt uitsluitend gehanteerd het kader van de procedure die voorafgaat aan het proces en hiervan wordt [...] in uitzonderlijke gevallen (indien nodig) gedurende een korte periode gebruik gemaakt, waarna de figuur van de verdachte ophoudt te bestaan.*” Aan die laakbare praktijk waarnaar de Varhoven Sad in 1989 heeft verwezen, is zelfs tot op het tijdstip van het verzoek om een prejudiciële beslissing nog geen einde gemaakt. Maar in tegenstelling tot het reeds afgeschafte NPK staat het thans geldende NPK niet alleen toe dat personen die verdacht worden van betrokkenheid bij het strafbare feit waarop het onderzoek betrekking heeft, worden verhoord, maar ook dat jegens hen dwangmaatregelen worden getroffen, zoals in de onderhavige zaak, zonder dat hun echter de door het EVRM en het Unierecht gewaarborgde rechten van verdediging worden toegekend.

- 22 Dat de rechten van *de facto* beklagde personen principieel feitelijk zijn afgeschaft, blijkt uit het officiële advies van het openbaar ministerie van de Republiek Bulgarije naar aanleiding van de poging, in 2016, om richtlijn 2013/48/EU betreffende het recht op toegang tot een advocaat om te zetten in nationaal recht door middel van een Zakon za izmenenie i dopalnenie na NPK (wet tot wijziging en aanvulling van het NPK) (het advies is beschikbaar op de officiële website voor openbare raadplegingen <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=2327>). De Zamestnik glavniat prokuror (plaatsvervangend procureur-generaal) verklaarde in punt 2 van zijn advies: „*In het Bulgaarse strafprocesrecht omvat de kring van partijen bij de strafprocedure thans niet de persoon die van een strafbaar feit wordt verdacht. In het kader van de uitvoering van de richtlijn moet worden nagegaan of de voorschriften en doelstellingen ervan in overeenstemming zijn met de Bulgaarse wetgeving tot regeling van de rechten van de beklagde in strafprocedures en in procedures op grond van de Zakon za ekstraditsiata i evropeyskata zapoved za arest (wet inzake uitlevering en het Europees aanhoudingsbevel; hierna: „ZEEZA”). Bovendien voorziet het Bulgaarse wetboek van strafvordering niet in enige regeling en kent het geen rechtsfiguren die binnen de werkingssfeer van artikel 2 [lid] 3 van de richtlijn vallen. In ons land is het niet mogelijk dat een persoon die voordien niet de status van beklagde had, die status in de loop van een verhoor door de politie of een andere wetshandhavingdienst verkrijgt*”. Die officiële verklaring is van wezenlijk belang voor de praktijk van het openbaar ministerie, aangezien de procureur-generaal volgens artikel 126, lid 2, van de Konstitutsia (grondwet) toezicht uitoefent op de rechtmatigheid van en methodisch leiding geeft aan de activiteiten van alle openbare aanklagers.
- 23 De overheersende opvatting in de rechtspraak en de doctrine is dat de inbeschuldigingstelling een grondwettelijke bevoegdheid van het openbaar ministerie is en dat de rechterlijke instanties deze procedurehandeling derhalve direct noch indirect mogen toetsen. Dit leidt echter tot een situatie als de onderhavige, waarin de rechter die de dwangmaatregelen in het kader van het strafrechtelijk onderzoek toetst, er weliswaar van op de hoogte is dat de rechten van verdediging van de betrokkene ernstig en wezenlijk zijn geschonden, maar de verrichte handeling wegens de beperkte reikwijdte van de rechterlijke toetsing volgens de heersende opvatting moet aanvaarden voor zover deze onder dwingende spoed is geschied, zelfs indien duidelijk is dat daarbij de rechten van de verdediging zijn geschonden en hun wezenlijke inhoud is uitgehold. Het uiteengezette probleem moet zowel op zichzelf worden beschouwd, in de zin van de reikwijdte van de rechterlijke toetsing die nodig is om de daadwerkelijke toepassing van de uit het recht van de Unie voortvloeiende rechten te waarborgen, als in de zin van de mogelijkheid van een in beginsel tegenstrijdige uitlegging als gevolg van de vaagheid van de nationale regel inzake de inbeschuldigingstelling van personen voor wier schuld onvoldoende bewijs is vergaard, maar jegens wie, zoals in casu, in het kader van het strafrechtelijk onderzoek dwangmaatregelen moeten worden toegepast.