



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
YVES BOT
föredraget den 4 april 2017¹

Mål C-612/15

**Brottmål
mot
Nikolay Kolev,
Milko Hristov,
Stefan Kostadinov**

(begäran om förhandsavgörande från Spetsializiran nakazatelen sad (Särskilda brottmålsdomstolen, Bulgarien))

”Begäran om förhandsavgörande – Straffrättsligt förfarande – Direktiv 2012/13/EU – Rätt att bli informerad om anklagelsen – Rätt att få tillgång till material som rör målet – Direktiv 2013/48/EU – Rätt till tillgång till försvarare – Bedrägerier som riktar sig mot Europeiska unionens finansiella intressen – Brott – Effektiva och avskräckande påföljder – Lagstadgad frist – Nedläggning av det straffrättsliga förfarandet utan prövning av anklagelsen i sak – Rätt till en rättvis rättegång – Rätten till försvar – Skälig tid”

1. Förevarande mål ger domstolen möjlighet att uttala sig om grundläggande straffrättsliga begrepp. Spetsializiran nakazatelen sad (Särskilda brottmålsdomstolen, Bulgarien) har således vänt sig till domstolen för att den ska slå fast huruvida unionsrätten ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning som ålägger en domstol, efter ansökan av berörd person, att lägga ned det straffrättsliga förfarandet som inletts mot förevarande person när en frist på två år har löpt ut sedan början på förundersökningen, oavsett hur allvarligt ett mål är och utan att det är möjligt att avhjälpa de tilltalades avsiktliga förhållning. Domstolen har ombetts undersöka vad som under dessa omständigheter är konsekvenserna av att den nationella lagstiftningen eventuellt strider mot unionsrätten.

2. Den hänskjutande domstolen har dessutom ställt domstolen flera frågor om vid vilken tidpunkt den tilltalade ska informeras om anklagelsen och vid vilken tidpunkt personen i fråga eller dess advokat ska få tillgång till materialet i målet. Domstolen ska slutligen pröva om det strider mot unionsrätten att en bestämmelse i nationell rätt föreskriver att en advokat, som skyddar tilltalade med motstridiga intressen i ett och samma ärende, ska entledigas och ersättas av en advokat som förordnas ex officio.

¹ Originalspråk: franska.

I – Tillämpliga bestämmelser

A – Unionsrätt

1. Primärrätt

3. I artikel 325 FEUF föreskrivs följande:

”1. [Europeiska] unionen och medlemsstaterna ska bekämpa bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen genom åtgärder som ska vidtas i enlighet med denna artikel och som ska ha avskräckande effekt och ge ett effektivt skydd i medlemsstaterna liksom i unionens institutioner, organ och byråer.

2. Medlemsstaterna ska vidta samma åtgärder för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen, som de vidtar för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot deras egna ekonomiska intressen.

...

4. Europaparlamentet och rådet ska i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter att ha hört revisionsrätten besluta om nödvändiga åtgärder som rör förebyggande av och kamp mot bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen för att ge effektivt och likvärdigt skydd i medlemsstaterna liksom i unionens institutioner, organ och byråer.

...”

2. Sekundärrättsliga bestämmelser

a) Förordning (EG) nr 450/2008

4. Enligt artikel 21.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 450/2008 av den 23 april 2008 om fastställande av en tullkodex för gemenskapen (Moderniserad tullkodex)² ”[ska] [v]arje medlemsstat ... fastställa påföljder för överträdelser av gemenskapens tullagstiftning. Påföljderna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.”

b) PIF-konventionen och första protokollet till PIF-konventionen

5. I ingressen till konventionen som utarbetats på grundval av artikel K.3 i fördraget om Europeiska unionen, om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, som undertecknades i Luxemburg den 26 juli 1995,³ anges att de höga fördragsslutande parterna till denna konvention, Europeiska unionens medlemsstater, är övertygade om ”att skyddet för Europeiska gemenskapernas finansiella intressen skall vara sådant att alla bedrägliga förfaranden som riktar sig mot dessa intressen blir föremål för straffrättslig lagföring och att det krävs att en gemensam definition införs i detta syfte”⁴

2 EUT L 145, 2008, s. 1.

3 EGT C 316, 1995, s. 49 (nedan kallad PIF-konventionen).

4 Punkt 5 i ingressen.

och om ”behovet av att belägga sådana förfaranden med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder, utan att detta påverkar möjligheten att använda andra påföljder när så är lämpligt liksom om behovet av att, åtminstone när det är fråga om allvarliga fall, införa frihetsberövande påföljder”⁵.

6. I artikel 1.1 b första strecksatsen och 1.2 i PIF-konventionen föreskrivs följande:

”I denna konvention förstås med bedrägeri som riktar sig mot Europeiska gemenskapernas finansiella intressen

...

b) i fråga om inkomster, varje uppsåtlig handling eller uppsåtlig underlåtenhet som är att hänföra till

- användning eller presentation av falska, felaktiga eller ofullständiga uppgifter eller dokument, om detta leder till att medel från Europeiska gemenskapernas allmänna budget eller från de budgetar som förvaltas av Europeiska gemenskaperna eller för deras räkning minskas på ett olagligt sätt,

– ...

2. ... [V]arje medlemsstat [ska] vidta nödvändiga och lämpliga åtgärder för att överföra bestämmelserna i punkt 1 till den nationella straffrätten så att de förfaranden som avses där beläggs med straff.”

7. Artikel 2.1 i konventionen har följande lydelse:

”Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att sådana förfaranden som avses i artikel 1, liksom medhjälp, anstiftan eller försök till de gärningar som avses i artikel 1.1, beläggs med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder, däribland, åtminstone i allvarliga fall, frihetsberövande påföljder som kan medföra utlämning, varvid det står klart att med allvarliga fel menas de bedrägerier som rör minst det minimibelopp som varje medlemsstat fastställt. Detta minimibelopp får inte överstiga 50 000 [euro].”

8. Artikel 2 i protokollet som upprättats på grundval av artikel K 3 i fördraget om Europeiska unionen, till konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen⁶, har rubriken ”Mutbrott” och däri anges följande:

”1. I detta protokoll avses med mutbrott varje avsiktlig handling som utförs av en tjänsteman för att, direkt eller genom tredje man, för egen räkning eller för tredje mans räkning, begära eller ta emot förmåner, oavsett art, eller att acceptera löften härom för att på ett sätt som strider mot hans officiella förpliktelser utföra eller inte utföra en handling i tjänsten eller vid utövandet av tjänsten, och som skadar eller kan skada Europeiska gemenskapernas finansiella intressen.

2. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som behövs för att säkra att en sådan gärning som avses i punkt 1 straffbeläggs.”

5 Punkt 6 i ingressen.

6 EGT C 313, 1996, s. 2 (nedan kallat första protokollet till PIF-konventionen).

9. Artikel 3 i första protokollet till PIF-konventionen är rubricerad ”Bestickning” och har följande lydelse:

”1. I detta protokoll avses med bestickning varje avsiktlig handling som utförs av en person för att direkt eller genom tredje man utlova eller bevilja en förmån, oavsett art, till en tjänsteman, för egen räkning eller för tredje mans räkning, för att denne på ett sätt som strider mot hans officiella förpliktelser skall utföra eller underlåta att utföra en handling i tjänsten eller vid utövandet av tjänsten och som skadar eller kan skada Europeiska gemenskapernas finansiella intressen.

2. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som behövs för att säkra att en sådan gärning som avses i punkt 1 straffbeläggs.”

c) Direktiv 2012/13/EU

10. Enligt artikel 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/13/EU av den 22 maj 2012 om rätten till information vid straffrättsliga förfaranden⁷, är direktivets syfte att ”fastställ[a] bestämmelser om misstänkta eller tilltalade personers rätt till information om deras rättigheter vid straffrättsliga förfaranden och om anklagelsen mot dem”.

11. Artikel 6 i direktivet har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna ska se till att misstänkta och tilltalade personer erhåller information om den brottsliga gärning som de är misstänkta eller anklagade för. Den informationen ska tillhandahållas utan dröjsmål och vara så utförlig som krävs för att säkerställa ett rättvist förfarande och ett effektivt utövande av rätten till försvar.

...

3. Medlemsstaterna ska se till att utförlig information om anklagelsen, inbegripet brottets art och brottsrubriceringen liksom det sätt på vilket den tilltalade personen varit delaktig i brottet, tillhandahålls senast när de sakförhållanden som ligger till grund för anklagelsen lämnas in till en domstol.

4. Medlemsstaterna ska se till att misstänkta eller tilltalade personer utan dröjsmål informeras om alla ändringar i den information som tillhandahållits i enlighet med denna artikel, där så krävs för att man ska kunna säkerställa ett rättvist förfarande.”

12. I artikel 7 i direktivet anges följande:

”1. När en person anhålls och häktas under något skede av ett straffrättsligt förfarande ska medlemsstaterna se till att handlingar som rör det specifika målet, som är i de behöriga myndigheternas besittning och som är väsentliga för att i enlighet med nationell rätt effektivt angripa anhållandets eller häktningsbeslutets laglighet, görs tillgängliga för frihetsberövade personer eller för deras försvarare.

2. Medlemsstaterna ska säkerställa att tillgång till åtminstone all bevisning som är i behöriga myndigheters besittning, oavsett om den talar för eller emot de misstänkta eller tilltalade personerna, ges dessa personer eller deras försvarare, för att man ska kunna säkerställa ett rättvist förfarande och för att förbereda försvaret.

⁷ EUT L 142, 2012, s. 1.

3. Utan att det påverkar punkt 1 ska den tillgång till det material som avses i punkt 2 beviljas inom rimlig tid – senast när de sakförhållanden som ligger till grund för anklagelsen lämnas in till en domstol för avgörande – för att rätten till försvar ska kunna utövas effektivt. Om de behöriga myndigheterna kommer i besittning av ytterligare bevisning ska de bevilja tillgång till denna inom rimlig tid, så att den kan beaktas.

...”

d) Direktiv 2013/48/EU

13. I artikel 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/48/EU av den 22 oktober 2013 om rätt till tillgång till försvarare i straffrättsliga förfaranden och förfaranden i samband med en europeisk arresteringsorder samt om rätt att få en tredje part underrättad vid frihetsberövande och rätt att kontakta tredje parter och konsulära myndigheter under frihetsberövandet,⁸ föreskrivs följande:

”Detta direktiv fastställer minimiregler om rättigheterna för misstänkta och tilltalade i straffrättsliga förfaranden och för personer som är föremål för förfaranden enligt rambeslut 2002/584/RIF ... att få tillgång till en försvarare, att få en tredje part underrättad om frihetsberövande och att kontakta tredje parter och konsulära myndigheter under frihetsberövandet.”

14. Artikel 3.1 i direktivet har följande lydelse:

”Medlemsstaterna ska se till att misstänkta och tilltalade har rätt till tillgång till en försvarare i så god tid och på sådant sätt att de berörda personerna kan utöva sin rätt till försvar i praktiken och på ett effektivt sätt.”

B – Det straffrättsliga förfarandet i Bulgarien

15. Under förundersökningen har åklagaren en avgörande roll. Det är nämligen åklagaren som leder utredningar som har överlämnats till de utredande organen och åklagaren bestämmer själv vilken riktning en förundersökning ska ta.

16. Beträffande utredningen har åklagaren, enligt artikel 234 i Nakazatelno-protsesualen kodeks (straffprocesslagen) (nedan kallad NPK), två månader på sig att genomföra utredningen. Fristen kan förlängas en gång med fyra månader av den berörda åklagarens administrativa chef och den kan även i undantagsfall förlängas ett obegränsat antal gånger och på obegränsad tid av den allmänna åklagarmyndighetens administrativa chef. Den hänskjutande domstolen preciserade att förevarande förlängning används i stor utsträckning i komplexa ärenden, såsom ärendet i det nationella målet.

17. Det anges i artiklarna 219, 221 och 246 NPK att när tillräckligt med bevisning mot den person som misstänkts ha begått ett brott har samlats in, ska anklagelsen upprättas och undertecknas av det utredande organet. Anklagelsen är en skriftlig handling som ska uppfylla klart fastställda villkor. Den ska bland annat innehålla en redogörelse för överträdelsens huvudsakliga omständigheter och den rättsliga rubriceringen av dessa omständigheter. Det är vid denna tidpunkt som en person som misstänks ha begått ett brott och dess advokat informeras om anklagelsen genom att handlingen överlämnas. De ska då ta del av innehållet i anklagelsen och underteckna den. Sedan hörs den tilltalade och han eller hon kan antingen lämna förklaringar eller tiga och, liksom sin advokat, även inkomma med begäran.

⁸ EUT L 294, 2013, s. 1.

18. Delgivningen av uppgifter i utredningen regleras i artiklarna 226–230 NPK. Den tilltalade och advokaten får på begäran tillgång till materialet i målet. Om begäran framställs ska åklagaren besluta vilken åtgärd som ska vidtas.

19. När en begäran om delgivning av uppgifterna i utredningen har framställts, ska den tilltalade och advokaten kallas minst tre dagar före delgivningen. Om de inte inställer sig till kallelsen utan giltiga skäl, förfaller delgivningsskyldigheten. Vid delgivningen ska den person som leder utredningen ge den tilltalade och advokaten en lämplig frist för att ta del av samtliga uppgifter avseende utredningen.

20. När uppgifterna i utredningen väl har delgivits och det, i förekommande fall, har fattats beslut om den tilltalades och advokatens begäranden, ska utredningen avslutas.

21. Ett nytt skede inleds med ingivandet av åklagarens åtal, nämligen förfarandet i domstol. I åtalet, som enligt den hänskjutande domstolen är den handling där anklagelsen slutligen preciseras, anges fullt ut vad anklagelsen består i vad gäller omständigheterna och den rättsliga rubriceringen. Den utgörs nämligen av två delar. I den ena delen anges omständigheterna och i den andra och avslutande delen anges omständigheternas rättsliga rubricering. Åtalet, varav en kopia senare skickas till den tilltalade och advokaten, inges till domstolen, som är skyldig att inom 15 dagar kontrollera om några väsentliga formföreskrifter har åsidosatts.

22. I artikel 348.3 led 1 NPK anges att åsidosättandet av formföreskrifter är av väsentlig betydelse när det innebär en betydande kränkning av en processuell rättighet som är erkänd i lag. I artikeln preciseras att åsidosättandet av formföreskrifter förblir ”väsentligt”, såvida åsidosättandet inte avhjälpas.

23. Innehållet i åtalet ska uppfylla strikta formföreskrifter. Motsägelser mellan åtalet och den senaste anklagelse som det utredande organet meddelade den tilltalade utgör således ett åsidosättande av en väsentlig formföreskrift. Motsägelser i själva åtalet utgör även ett åsidosättande av en väsentlig formföreskrift. Den omständigheten att åklagaren i motiveringen i åtalet gjorde gällande att de två tilltalade i det nationella målet genom ansiktsuttryck gav uttryck för sitt missnöje för den låga summa pengar som erbjöds som muta, trots att åklagaren i den avslutande delen av åtalet angav att de tilltalade med ord uttryckte sitt missnöje, ansågs således i det nationella målet som ett åsidosättande av väsentliga formföreskrifter.

24. Det anses även som ett åsidosättande av väsentliga formföreskrifter att inte delge en anklagelse som upprättats av det utredande organet, oavsett skälen därtill och även om det är en följd av att exempelvis den tilltalade avsiktligt motarbetar detta. Jag erinrar om att det är det utredande organet som direkt ska delge den tilltalade och advokaten anklagelsen.

25. Den hänskjutande domstolen preciserade att i samtliga brottmål i Bulgarien tar försvaret del av innehållet i åtalet och således av information om anklagelsen, efter det att åtalet har inlämnats till domstol men före prövningen av själva anklagelsen.

26. Parallellt med detta föreskriver artiklarna 368 och 369 NPK att om förundersökningen inte avslutas inom två år, har den eller de tilltalade rätt att ansöka om att domstolen ålägger åklagaren att inom tre månader lägga ned förundersökningen eller väcka åtal. Åklagaren har ytterligare 15 dagar på sig att upprätta åtalet. Om åklagaren inte avslutar förundersökningen inom den föreskrivna fristen, tar domstolen över målet och lägger ned det straffrättsliga förfarandet.

27. Om däremot åklagaren inger åtalet till domstol, ska domstolen undersöka och kontrollera att förundersökningen genomfördes i laga ordning. Om väsentliga formföreskrifter har åsidosatts återförvisar domstolen på nytt ärendet till åklagaren, som har en månad på sig att avhjälpa åsidosättandena. Om åklagaren inte lämnar in ärendet inom fristen eller om ärendet inges till domstolen men domstolen på nytt konstaterar att väsentliga formföreskrifter har åsidosatts, läggs det straffrättsliga förfarandet ned.

28. Nedläggning av det straffrättsliga förfarandet är en slutgiltig handling som inte kan överklagas och lagenligheten av förevarande handling kan endast prövas i undantagsfall. Den allmänna åklagarmyndigheten kan därmed inte längre väcka åtal mot den person som misstänkts ha begått brott.

29. Beträffande rätten att få tillgång till en försvarare föreskrivs det i artiklarna 91.3 och 92 NPK att domstolen ska entlediga en advokat som företräder en tilltalad och som är eller har varit ombud för en annan tilltalad, om försvaret för en av de tilltalade strider mot den andra tilltalades försvar. Enligt fast bulgarisk rättspraxis föreligger det motstridiga intressen om en av de tilltalade lämnar förklaringar som utgör bevisning mot en annan tilltalad som i sin tur inte ger någon förklaring. I det fallet kan inte dessa personer ha en gemensam advokat. Advokaten är således skyldig att på eget initiativ avsäga sig uppdraget, och om advokaten inte gör det ska åklagaren eller domstolen entlediga advokaten. I motsatt fall åsidosätter de väsentliga formföreskrifter som medför att åklagarens eller domstolens åtgärder ogiltigförklaras.

II – Bakgrund till målet vid den nationella domstolen

30. Nikolay Kolev och Stefan Kostadinov (nedan kallade de tilltalade i det nationella målet) anklagas för att ha deltagit i en kriminell organisation under perioden 1 april 2011–2 maj 2012 medan de var tulltjänstemän i Svilengrad (Bulgarien) vid gränsen till Turkiet. De anklagas nämligen för att ha begärt mutor från förare av nyttofordon och personbilar som korsade gränsen från Turkiet till Bulgarien i utbyte mot att de inte utförde någon tullkontroll och inte angav de konstaterade oegentligheterna i de offentliga handlingarna. Efter avslutat skift delade de tilltalade i det nationella målet upp den insamlade summan sinsemellan.

31. Samtliga personer som var inblandade i den kriminella organisationen, inklusive de tilltalade i det nationella målet, greps under natten mellan den 2 och 3 maj 2012. Direkt efter genomsökningen vid gripandet, anklagades personerna för att ha deltagit i en kriminell organisation och tre av dem, däribland en av de tilltalade i det nationella målet, anklagades för häleri av de belopp som hittades såväl på arbetsplatsen som på en av dessa personer.

32. I februari och mars 2013 preciserades anklagelserna mot de åtta personer som var inblandade i den kriminella organisationen och samtliga informerades därom. De tilltalade i det nationella målet och deras ombud informerades närmare bestämt den 21 mars 2013 om anklagelserna, den insamlade bevisningen och allt annat material i målet. Därefter preciserades anklagelsen mot Nikolay Kolev ytterligare och han informerades därom den 17 juli 2013.

33. Fyra av de åtta personer som var inblandade i den kriminella organisationen ingick en uppgörelse med åklagarmyndigheten för att lägga ned anklagelserna om delaktighet i en kriminell organisation. Uppgörelsen lämnades in två gånger till Spetsializiran nakazatelen sad (Särskilda brottmålsdomstolen) för godkännande och underkändes två gånger på grund av att anklagelsen inte hade antagits av det behöriga organet och med anledning av åsidosättande av formföreskrifter. Förevarande domstol beslutade således att återförvisa ärendet till den behöriga åklagaren för att på nytt upprätta anklagelsen.

34. Den 7 november 2013 lämnades ärendet över till den specialiserade åklagarmyndigheten. Den angivna fristen för utredningen förlängdes vid flera tillfällen. Åklagaren vidtog således åtgärder ex officio, såsom att återförvisa ärendet till de utredande avdelningarna med anvisningar samt begäran om att fristerna för utredningen skulle förlängas och begäran om information.

35. De tilltalade i det nationella målet, som ansåg att fristen som föreskrivs i artikel 368.1 NPK hade löpt ut, inledde ett förfarande enligt artikel 369 NPK. Domstolen konstaterade att fristen på två år från och med att förundersökningen inleddes mycket riktigt hade löpt ut och återförvisade således ärendet till åklagaren med skyldighet att avsluta förundersökningen inom tre månader i enlighet med artikel 369 NPK, att delge de tilltalade i det nationella målet anklagelsen och uppgifterna i utredningen. Fristen började löpa den 29 oktober 2014 och löpte ut den 29 januari 2015. Det var således vid detta datum som samtliga utredningsåtgärder, inklusive upprättandet av anklagelsen och delgivning av anklagelsen till de tilltalade i det nationella målet, skulle vara avslutade. Åklagaren hade sedan 15 dagar på sig att upprätta åtalet och väcka åtal.

36. Det var omöjligt att delge de tilltalade och deras advokater de nya anklagelseskrifter som upprättades efter domstolens beslut. Nikolay Kolev erhöll en kallelse den 13 januari 2015 till att inställa sig den 19 januari 2015. Hans advokat meddelade samma dag via fax att han inte kunde inställa sig på grund av hälsoskäl. Nikolay Kolev kallades på nytt, via telefon, till att inställa sig den 22 januari 2015. Dock infann sig varken han eller hans advokat. Advokaten angav att hans klient var på sjukhus och att han själv var upptagen på grund av yrkesmässiga skäl. Nikolay Kolev kallades återigen till att inställa sig den 27 och den 28 januari 2015 utan framgång, då advokaten angav att han var inlagd på sjukhus. De kallades på nytt till att inställa sig den 29 januari 2015, men infann sig inte. Nikolay Kolevs advokat anförde att han var upptagen med ett annat mål. Nikolay Kolev informerades således inte om anklagelserna mot honom.

37. Vad slutligen gäller Stefan Kostadinov, fanns han inte på den angivna adressen. Hans advokat angav att han inte hade varit i kontakt med honom. Det beslutades således att han skulle inställa sig med tvång. Hans advokat inkom dock med ett läkarintyg på att han hade varit inlagd på sjukhus. Stefan Kostadinov informerades således inte heller om anklagelsen mot honom.

38. Förundersökningen avslutades således inom den av domstolen fastställda fristen och åklagaren upprättade ett åtal.

39. Genom beslut av den 20 februari 2015 ansåg domstolen att väsentliga formföreskrifter hade åsidosatts under förundersökningen. Dels hade väsentliga formföreskrifter åsidosatts genom att den senaste anklagelsen inte hade delgivits de tilltalade eller deras advokater, dels fanns det en motsägelse mellan anklagelsen och åtalet, eftersom den senaste anklagelsen inte hade delgivits de tilltalade i det nationella målet och den kunde därmed inte återges i åtalet. Åtalet borde enbart ha innehållit den anklagelse som parterna hade delgivits.

40. Domstolen ansåg dessutom att hindren för att delge Nikolay Kolev och Stefan Kostadinov de nya anklagelserna inte legitimerade att deras processuella rättigheter åsidosattes.

41. Domstolen gav således åklagaren en frist på en månad för att avhjälpa dessa åsidosättanden, med risk för att det straffrättsliga förfarandet mot de tilltalade i det nationella målet annars skulle läggas ned. Ärendet skickades till åklagaren den 7 april 2015 och fristen löpte ut den 7 maj 2015.

42. Det var dock inte möjligt för åklagaren att delge de tilltalade i det nationella målet och deras advokater de nya anklagelserna. De angav bland annat medicinska och yrkesmässiga skäl för att undvika delgivningen.

43. Genom beslut av den 22 maj 2015 konstaterade således Spetsializiran nakazatelen sad (Särskilda brottmålsdomstolen) att åklagaren inte hade avhjälpt åsidosättandena av väsentliga formföreskrifter och hade gjort sig skyldig till nya åsidosättanden och nämnda domstol ansåg att de tilltalades processuella rättigheter hade åsidosatts och att motsägelserna i åtalet inte hade tagits bort.

44. Även om förevarande särskilda brottmålsdomstol gav uttryck för uppfattningen att de två tilltalade i det nationella målet och deras advokater hade missbrukat sina rättigheter i syfte att få fristen att löpa ut så att det straffrättsliga förfarandet mot dem skulle läggas ned, konstaterade nämnda domstol att förutsättningarna för att lägga ned förfarandet var uppfyllda. Den särskilda brottmålsdomstolen beslutade dock att inte lägga ned det straffrättsliga förfarandet, utan att i stället avskryva det.

45. Åklagaren, som inte ansåg att några väsentliga formföreskrifter hade åsidosatts, överklagade beslutet av den 22 maj 2015.

46. Genom beslut av den 12 oktober 2015 återförvisade överklagandeinstansen målet till den hänskjutande domstolen, nämligen Spetsializiran nakazatelen sad (Särskilda brottmålsdomstolen), med anledning av att nämnda domstol borde ha lagt ned det pågående straffrättsliga förfarandet mot de tilltalade i det nationella målet i enlighet med artiklarna 368 och 369 NPK.

47. Mot denna bakgrund beslutade den hänskjutande domstolen att vända sig till EU-domstolen och att ställa de tolkningsfrågor som följer av nästa punkt.

III – Tolkningsfrågorna

48. I det nationella målet beslutade Spetsializiran nakazatelen sad (Särskilda brottmålsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

- ”1. Är en nationell lag förenlig med en medlemsstats skyldighet att effektivt lagföra överträdelse från tulltjänstemän, om det straffrättsliga förfarande mot tulltjänstemän som genomförs enligt denna lag på grund av deltagande i en kriminell organisation med syfte att begå korruptionsbrott i tjänsten (mottagande av mutor för att avstå från tullinspektion) samt på grund av konkreta mutor och [häleri i form av] hemlighållande av mottagna mutor, läggs ned utan att domstolen prövar anklagelserna i sak om följande villkor är uppfyllda: a) fristen på två år sedan anklagelsen har löpt ut, b) den tilltalade har ansökt om att den straffrättsliga förundersökningen ska avslutas, c) domstolen har förelagt åklagarmyndigheten att avsluta förfarandet inom tre månader, d) åklagarmyndigheten har inom denna frist ’åsidosatt väsentliga formföreskrifter’ (nämligen en underlåtenhet att korrekt delge kompletterande anklagelser, underlåtenhet att delge utredningsmaterialet samt motstridigheter i anklagelsen), e) domstolen har förelagt åklagarmyndigheten att åtgärda dessa ’åsidosättanden av väsentliga formföreskrifter’ inom en ny frist på en månad, f) åklagarmyndigheten har inte åtgärdat dessa ’åsidosättanden av väsentliga formföreskrifter’ inom denna frist – varvid grunden för dessa åsidosättanden inom den första fristen på tre månader och underlåtenhet att åtgärda åsidosättandena inom en sista frist på en månad kan hänföras såväl till åklagarmyndigheten (underlåtenhet att åtgärda motstridigheter i åtalet, underlåtenhet att vidta faktiska åtgärder under den övervägande delen av fristerna) som till försvaret (åsidosättande av skyldigheten att medverka vid delgivning av anklagelsen och av utredningsmaterialet på grund av de tilltalades sjukhusvistelse och påstådda andra yrkesmässiga förpliktelser för advokaterna), och g) de tilltalade har fått en subjektiv rätt till nedläggning av det straffrättsliga förfarandet på grund av att ’åsidosättanden av väsentliga formföreskrifter’ inte har åtgärdats inom de fastställda fristerna?
2. Om [den första frågan] besvaras nekande: Vilken del av ovannämnda lagbestämmelse ska den nationella domstolen underlåta att tillämpa för att säkerställa en effektiv tillämpning av unionsrätten: a) nedläggningen av det straffrättsliga förfarandet när fristen på en månad löper ut, b) klassificeringen av ovannämnda fel som ’åsidosättanden av väsentliga formföreskrifter’ eller c) skyddet för den enligt första frågan g) uppkomna subjektiva rätten – om det är möjligt att avhjälpa detta åsidosättande inom ramen för domstolsförfarandet?

- a) Ska beslutet att underlåta att tillämpa en nationell lagbestämmelse, enligt vilken föreskrivs att det straffrättsliga förfarandet ska läggas ned, underkastas villkoret att
- i) åklagarmyndigheten beviljas en ytterligare frist för att åtgärda 'åsidosättandet av väsentliga formföreskrifter' som motsvarar den frist under vilken nämnda myndighet på grund av hinder som beror på försvaret objektivt sett inte hade möjlighet att göra detta?
 - ii) domstolen i situation i) fastställer att dessa hinder har uppkommit till följd av ett rättsmissbruk?
 - iii) om den andra frågan a) i) besvaras nekande, domstolen fastställer att den nationella lagstiftningen ger tillräckliga garantier för att den straffrättsliga förundersökningen ska avslutas inom rimlig tid?
- b) Är beslutet att inte tillämpa den enligt nationell rätt föreskrivna kvalificeringen av ovannämnda brister som 'åsidosättande av väsentliga formföreskrifter' förenlig med unionsrätten, det vill säga:
- i) Är rätten för försvaret att erhålla utförlig information om anklagelsen enligt artikel 6.3 i [direktiv 2012/13] ... tillräckligt säkerställd,
 - om denna information lämnas efter det att åtalet faktiskt har lämnats in till en domstol, men före den rättsliga prövningen, och försvaret vid en tidigare tidpunkt, när åtalet ännu inte lämnats in till domstolen, har erhållit all information om väsentliga delar av åtalet (såsom i fråga om den tilltalade [Milko] Hristov)?
 - om den andra frågan b) i) första strecksatsen besvaras jakande – om denna information lämnas efter det faktiska inlämnandet av åtalet till domstol, men innan domstolen har prövat åtalet, och försvaret har erhållit delar av informationen om väsentliga delar av åtalet vid en tidigare tidpunkt, när åtalet ännu inte lämnats in till domstolen, varvid anledningen till att endast delar av informationen har tillhandahållits beror på hinder från försvarets sida (såsom i fråga om de tilltalade [Nikolay] Kolev och [Stefan] Kostadinov)?
 - om denna information är motstridig när det gäller hur kravet på mutor konkret har kommit till uttryck (en gång anges att en annan tilltalad uttryckligen har krävt mutor, medan den tilltalade [Milko] Hristov gav uttryck för sitt missnöje genom sitt ansiktsuttryck när den person som omfattades av tullinspektionen erbjöd för lite pengar, medan det sedan uppges att den tilltalade [Milko] Hristov bokstavligen och konkret har krävt mutor)?
 - ii) Är rätten enligt artikel 7.3 i direktiv 2012/13 för försvaret att beviljas tillgång till materialet 'senast när de sakförhållanden som ligger till grund för anklagelsen lämnas in till en domstol för avgörande' tillräckligt säkerställd i det nationella målet om försvaret hade tillgång till väsentliga delar av materialet vid en tidigare tidpunkt och gavs möjlighet att få tillgång till materialet, men som på grund av hinder (sjukdom, yrkesmässiga förpliktelser) och med hänvisning till nationell rätt, enligt vilken det för att få tillgång till materialet krävs en kallelse tre dagar tidigare, inte har utnyttjat denna rätt? Krävs det att en andra möjlighet beviljas efter det att hindren har bortfallit med en frist för kallelse på minst tre dagar? Krävs det en prövning av huruvida nämnda hinder objektivt har förelegat eller huruvida det föreligger ett rättsmissbruk?

- iii) Har de lagstadgade krav som föreskrivs i artikel 6.3 och artikel 7.3 i direktiv 2012/13 'senast när de sakförhållanden som ligger till grund för anklagelsen lämnas in till en domstol' samma betydelse i båda bestämmelserna? Vilken betydelse har detta krav – före det faktiska inlämnandet av de sakförhållanden som ligger till grund för anklagelsen till en domstol, eller senast när de lämnas in till domstolen, eller efter det att de lämnats in men innan domstolen vidtar åtgärder för att pröva dessa anklagelser?
- iv) Har de lagstadgade kraven på tillhandahållande av information om anklagelsen till försvaret och tillgång till material som rör ett mål på ett sådant sätt att 'ett effektivt utövande av rätten till försvar' och 'ett rättvist förfarande' kan säkerställas enligt artikel 6.1 och artikel 7.2 och 7.3 i direktiv 2012/13 samma betydelse i båda bestämmelserna? Är detta krav uppfyllt
- om den detaljerade informationen om anklagelsen visserligen tillhandahålls försvaret efter inlämnande av sakförhållandena till domstol, men innan några åtgärder har vidtagits för att pröva dem i sak, och försvaret har beviljats en tillräcklig frist för förberedelser? Vid en tidigare tidpunkt tillhandahölls endast ofullständig och delvis information om anklagelsen.
 - om försvaret visserligen beviljas tillgång till allt material efter inlämnandet av sakförhållandena till domstol, men innan åtgärder vidtas för att pröva dem i sak, och har beviljats en tillräcklig frist för att förbereda sig? Försvaret har vid en tidigare tidpunkt beviljats tillgång till den största delen av materialet i målet.
 - om en domstol skulle vidta åtgärder för att garantera för försvaret att alla yttranden som det lämnar in efter att ha tagit del av de utförliga sakförhållandena och allt material i målet, skulle ha samma verkan som de hade haft om de hade lämnats in till åklagarmyndigheten innan åtalet lämnades in till domstol?
- v) Är 'ett rättvist förfarande' enligt artikel 6.1 och 6.4 samt 'ett effektivt utövande av rätten till försvar' enligt artikel 6.1 i direktiv 2012/13 säkerställt om domstolen skulle besluta att inleda ett domstolsförfarande avseende en slutlig anklagelse som är motstridig vad gäller hur kravet på mutor har kommit till uttryck, men där domstolen därefter har berett åklagarmyndigheten tillfälle att åtgärda dessa motstridigheter och har möjliggjort för parterna att helt och fullt göra gällande de rättigheter som de hade haft om anklagelsen hade lämnats in till domstol utan sådana motstridigheter?
- vi) Är den rätt som stadgas i artikel 3.1 i direktiv 2013/48 till tillgång till försvarare tillräckligt säkerställd om advokaten under den straffrättsliga förundersökningen har beretts tillfälle att infinna sig för att erhålla information om den preliminära anklagelsen och få fullständig tillgång till allt material i målet, men denne på grund av yrkesmässiga förpliktelser och med åberopande av nationell rätt, enligt vilken det föreskrivs en kallelsefrist på minst tre dagar, inte har infunnit sig? Krävs det att en ny frist på minst tre dagar beviljas när dessa förpliktelser har fallit bort? Krävs det en prövning av huruvida det finns grund för att inte infinna sig eller av huruvida det föreligger ett rättsmissbruk?
- vii) Skulle ett åsidosättande under den straffrättsliga förundersökningen av den rätt som stadgas i artikel 3.1 i direktiv 2013/48 om rätt till tillgång till försvarare påverka 'utövandet av rätten till försvar i praktiken och på ett effektivt sätt' om domstolen – efter det att sakförhållandena lämnats in till denna – ger advokaten full tillgång till den slutgiltiga och detaljerade anklagelsen samt till allt material i målet, och därefter vidtar åtgärder för att garantera för advokaten att alla yttranden som advokaten lämnar in efter

att ha tagit del av den utförliga anklagelsen och allt material i målet, skulle ha samma verkan som de hade haft om de hade lämnats in till åklagarmyndigheten innan åtalet lämnades in till domstol?

- c) Är den subjektiva rätt till nedläggning av det straffrättsliga förfarandet som uppkommit för den tilltalade (på ovannämnda villkor) förenlig med unionsrätten, oberoende av att det föreligger en möjlighet att helt avhjälpa 'åsidosättandet av väsentliga formföreskrifter' som åklagarmyndigheten inte har åtgärdat genom att domstolen vidtar åtgärder under domstolsförfarandet, vilket i slutändan innebär att den tilltalade befinner sig i en likadan rättslig situation som vederbörande hade befunnit sig i om åsidosättandet hade åtgärdats i rätt tid?
- 3) Får förmånligare nationella bestämmelser beträffande rätten att få sin sak prövad inom skälig tid, rätten till information samt rätten till tillgång till försvarare tillämpas om de i förening med ytterligare omständigheter (det förfarande som beskrivs ovan i den första frågan) skulle leda till att det straffrättsliga förfarandet läggs ned?
- 4) Ska artikel 3.1 i direktiv 2013/48 tolkas så, att den nationella domstolen har befogenhet att entlediga en advokat från domstolsförfarandet, vilken har företrätt två av de tilltalade, där en av de tilltalade har lämnat uppgifter om faktiska omständigheter som påverkar den andra tilltalades intressen negativt, vilken tilltalad i sin tur inte har lämnat några uppgifter?

Om denna fråga besvaras jakande, skulle domstolen säkerställa rätten till tillgång till försvarare enligt artikel 3.1 i direktiv 2013/48 om den – efter att ha godkänt att en advokat som samtidigt har företrätt två tilltalade med motstridiga intressen deltar vid domstolsförfarandet – för var och en av de tilltalade utsåg olika, nya offentliga försvarare?"

IV – Bedömning

49. Innan jag föreslår en omformulering av tolkningsfrågorna vill jag lämna följande två synpunkter.

50. För att skingra alla tvivel om huruvida unionsrätten är tillämplig i det nationella målet, ska jag för det första erinra om att det i artikel 325 FEUF anges att unionen och medlemsstaterna ska bekämpa bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen.⁹

51. I detta avseende föreskriver artikel 1.1 b första strecksatsen i PIF-konventionen att med sådant bedrägeri förstås, i fråga om inkomster, varje uppsåtlig handling eller uppsåtlig underlåtenhet som är att hänföra till användning eller presentation av falska, felaktiga eller ofullständiga uppgifter eller dokument, om detta leder till att medel från Europeiska gemenskapernas allmänna budget eller från de budgetar som förvaltas av Europeiska gemenskaperna eller för deras räkning minskas på ett olagligt sätt. Enligt artikel 1.2 i konventionen ska dessa förfaranden beläggas med straff i den nationella rätten.

52. I artikel 2.1 i konventionen preciseras att varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att sådana förfaranden som avses i artikel 1, liksom medhjälp, anstiftan eller försök till de gärningar som avses i artikel 1.1, beläggs med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder. Enligt första protokollet till PIF-konventionen ska även mutbrott och bestickning¹⁰ straffbeläggas i varje medlemsstats nationella lagstiftning.

⁹ Se dom av den 8 september 2015, Taricco m.fl. (C-105/14, EU:C:2015:555, punkt 37).

¹⁰ För en definition av dessa två begrepp, se punkterna 8 och 9 i förevarande förslag till avgörande.

53. I förevarande fall anklagas de tilltalade i det nationella målet för att ha begått korruptionsbrott genom att begära mutor från förare av nyttofordon och personbilar som korsade unionens yttre gräns, nämligen gränsen mellan Bulgarien och Turkiet, i utbyte mot att förarna inte blev föremål för tullkontroll. Enligt artikel 301 NPK är detta brott belagt med fängelse i sex år och böter på 5 000 BGN (cirka 2 500 euro). Ett sådant handlande, som de tilltalade i det nationella målet anklagas för, kan ha skadat unionens finansiella intressen genom att frånta unionen en del av dess egna medel. Det råder således inga tvivel om att unionsrätten är tillämplig i det nationella målet.

54. För det andra meddelade den hänskjutande domstolen, genom beslut av den 28 september 2016, som inkom till domstolen den 25 oktober 2016, att en av de tilltalade, Milko Hristov, hade avlidit den 9 september 2016 och att det straffrättsliga förfarandet mot honom därmed hade lagts ned. Jag anser således att frågorna om Milko Hristovs situation inte längre är relevanta för utgången i det nationella målet.

A – Inledande synpunkter

55. Den hänskjutande domstolen har ställt ett tjugotal frågor och delfrågor till domstolen. Jag anser att de kan prövas i två stora övergripande frågor.

56. Den hänskjutande domstolens första frågeställning är nämligen direkt knuten till genomförandet av det straffrättsliga förfarandet vars orimliga formföreskrifter skulle, enligt den hänskjutande domstolen, kunna strida mot unionsrätten. Införandet av det förfarande som föreskrivs i artiklarna 368 och 369 NPK i kombination med strikta formkrav avseende rätten att bli informerad om anklagelsen och för delgivningen av materialet i målet kan således leda till att det straffrättsliga förfarandet läggs ned utan att de personer som misstänks ha skadat unionens finansiella intressen åtalas.

57. Denna övergripande fråga innebär således att jag först ska pröva om unionsrätten utgör hinder för nationella bestämmelser, såsom artiklarna 368 och 369 NPK, som ålägger den nationella domstolen att lägga ned det straffrättsliga förfarandet om inte den lagstadgade fristen iakttas, även om orsaken till förseningen beror på att den tilltalade avsiktligt förhåller förfarandet. Om så är fallet, ska följderna av en sådan oförenlighet fastställas.

58. Genom den andra frågan b) undrar den hänskjutande domstolen för det andra om artikel 6.3 i direktiv 2012/13 utgör hinder för en nationell praxis, såsom den nu aktuella, som anger att information om anklagelsen överlämnas till den tilltalade efter det att åtalet lämnats in till en domstol, men innan förevarande domstol påbörjar prövningen av anklagelsen. Den hänskjutande domstolen undrar även om artikel 7.3 i förevarande direktiv utgör hinder för samma nationella praxis enligt vilken det slutliga åtalet inges till den behöriga domstolen trots att försvararen, som har haft möjlighet att ta del av materialet i målet, inte utnyttjade denna rätt på grund av yrkesmässiga hinder eller på grund av den tilltalades hälsa.

59. Den andra övergripande frågan avser direktiv 2013/48. Den hänskjutande domstolen önskar få klarhet i om artikel 3.1 i direktivet ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den nu aktuella, som föreskriver att en nationell domstol ska, från domstolsförfarandet, entlediga en tilltalads advokat som är eller har varit ombud för en annan tilltalad om försvararen för en av de tilltalade strider mot försvararen för den andra. Om så är fallet, ska artikel 3.1 i direktivet tolkas så, att rätten till tillgång till försvararen säkerställs om förevarande domstol ex officio förordnar nya försvarare som ska företräda de tilltalade?

60. I den kommande bedömningen ska jag pröva dessa frågor i tur och ordning.

B – Prövning av tolkningsfrågorna

1. Huruvida det straffrättsliga förfarandet i artiklarna 368 och 369 NPK är förenligt med unionsrätten samt konsekvenserna av en eventuell oförenlighet

61. Genom den första och den tredje frågan undrar den hänskjutande domstolen i själva verket om unionsrätten ska tolkas så, att den utgör hinder för bestämmelser i nationell rätt, såsom artiklarna 368 och 369 NPK, som ålägger den nationella domstolen att lägga ned det straffrättsliga förfarandet om inte den lagstadgade fristen iakttas, även om orsaken till förseningen beror på att den tilltalade avsiktligt förhalar förfarandet.

62. Denna lagstadgade frist definieras som ”en i lag fastställd handlingsfrist vars förlopp, till skillnad från preskription, varken kan frysas eller avbrytas”.¹¹

63. Förfarandet, som domstolen ska pröva, motsvarar precis denna definition. Omständigheterna i fallet visar att det av förfarandet följer en systemrisk för straffrihet avseende brott som skadar unionens finansiella intressen.

64. Mot bakgrund av olika skriftliga och muntliga förklaringar som har ingetts till domstolen framgår det att Republiken Bulgarien antog lagstiftningen på grund av en strävan att motverka processuella fördröjningar som hade medfört att Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna vid flera tillfällen hade fällt denna medlemsstat för att ha åsidosatt kravet på skälig tid.¹²

65. Frågan som har ställts till domstolen i förevarande mål är den motsatta: leder inte antagandet av lagstadgade frister, under de processuella omständigheter som den hänskjutande domstolen har redogjort för, till att det införs en frist för att pröva målet som även är orimlig för att den är för kort och är orubblig, vilket leder till straffrihet?

66. Vanligtvis åberopas nämligen åsidosättande av kravet på skälig tid inom ramen för iakttagandet av rätten till försvar när det är fråga om en tidsfrist som är oskälig för att den är för lång. I förevarande fall är det snarare fråga om att pröva detta krav inom ramen för en oskäligt kort tidsfrist som förhindrar att de begångna gärningarna beläggs med den påföljd som vanligtvis krävs.

67. Såsom jag angav ovan i punkterna 50–53 är unionsrätten tillämplig och den fråga som ställs rör i själva verket unionsrättens effektivitet och i synnerhet primärrättens effektivitet.

68. Det är således en legitim fråga om den aktuella nationella lagstiftningen är anpassad till denna skyldighet som följer av fördragen och som ålägger medlemsstaterna att bekämpa olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen genom åtgärder som ska vara avskräckande och effektiva, och att vidta samma åtgärder för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen, som de som medlemsstaterna vidtar för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot deras egna ekonomiska intressen.¹³

69. Domstolen ska i detta syfte analysera den nationella rätten i den mån samma bestämmelser i såväl den nationella rätten som unionsrätten är tillämpliga på situationen i fråga, likvärdighetsprincipen fullt ut är uppfylld och ineffektiviteten är en följd av likvärdigheten.

¹¹ Se Cornu, G., *Vocabulaire juridique*, Presses universitaires de France, Paris, 2011.

¹² Se, bland annat, Europadomstolen, 10 maj 2011, Dimitrov och Hamanov mot Bulgarien (CE:ECHR:2011:0510JUD004805906), samt punkterna 34.1 och 37 i begäran om förhandsavgörande.

¹³ Se artikel 325 FEUF och dom av den 8 september 2015, Taricco m.fl. (C-105/14, EU:C:2015:555, punkt 37).

70. De handlingar som skadar unionens finansiella intressen är till sin natur komplexa och således svåra att fastställa. Även om omständigheterna i det nationella målet framstår som relativt enkla, är flera medbrottslingar och medhjälpare inblandade, vilket alltid är en försvårande omständighet som kräver flera förhör och konfrontationer.

71. Det skulle för övrigt vara obegripligt om inte betydelsen av den olagliga handeln i fråga om varaktighet och det genererade värdet försökte fastställas i utredningarna. Det är även nödvändigt att försöka utreda om de förskingrade beloppen därefter blev föremål för penningtvätt, eftersom det enda sättet att begränsa den orsakade skadan är generellt sett att beslagta den egendom som förvärvats med vinsten från brottet.

72. I ett mål av detta slag är det allmänt känt att utredningens frister är otillräckliga. Den grundläggande fristen är på två månader och det är möjligt med förlängningar, men högst med två år, vilket är den yttersta fristen.

73. Hur kan man då föreställa sig att till exempel en utredning kan vara framgångsrik i ett ärende med karusellbedrägerier av mervärdesskatt som omfattar flera brevlådeföretag som är utspridda i flera länder och som kräver tekniska utredningar, såsom sakkunnigutlåtanden inom redovisning och att rättsliga och polisiära samarbetsåtgärder används?

74. Om man till detta tillägger att de tilltalades uppenbara oärlighet och ombudens förhållning – som den hänskjutande domstolen beskrev som avsiktlig – räcker för att helt blockera förfarandet och leder till att det straffrättsliga förfarandet läggs ned, anser jag att det tydligt är visat att den konstaterade oförmågan är systemisk. I synnerhet då den hänskjutande domstolens beskrivning av de olika etapperna av förfarandet visar att det saknas åtgärder för att frångå dessa obligatoriska frister och de försök som vidtas leder snabbt till ett misslyckande som sanktioneras i andra instans.¹⁴

75. Det finns således ingen annan lösning än att underlåta att tillämpa de nationella bestämmelser som leder till förevarande situation, eftersom det här inte går att göra en konform tolkning, vilken den hänskjutande domstolen själv medgav.

76. Förevarande lösning styrs för övrigt av en allmän princip i unionsrätten, nämligen proportionalitetsprincipen.

77. Såsom allmän princip i unionsrätten har den nu kommit till uttryck i artikel 5.1 och 5.4 FEU i dess lydelse enligt Lissabonfördraget.

78. Enligt artikel 5.1 FEU har proportionalitetsprincipen tillsammans med subsidiaritetsprincipen den viktiga rollen att styra utövandet av unionens befogenheter vars gränser fastställs, med tillämpning av samma bestämmelse, genom principen om tilldelade befogenheter.

79. Unionen vidtar endast åtgärder, inom sina befogenheters gränser, för att uppnå målen i fördragen.

80. Enligt artikel 5.4 FEU ska åtgärder vidtas med iakttagande av proportionalitetsprincipen, som kräver att dessa vare sig i sak eller till form inte går utöver vad som är nödvändigt för att nå de aktuella målen.

81. Proportionalitetsprincipen har dock inte till syfte att försvaga eller paralysera unionens åtgärder, även om den oftast åberopas för att förhindra att ett unionsinstrument eller en unionsbestämmelse, som anses vara skadlig för nationell rätt, tillämpas.

¹⁴ Se ovan punkterna 44 och 46 i förevarande förslag till avgörande.

82. Enligt denna princip är det visserligen förbjudet att agera överdrivet i förhållande till det som är nödvändigt för att uppnå det mål som unionen angett, men inom förevarande gräns kan den inte förhindra att alla åtgärder som är nödvändiga vidtas.

83. Till exempel, även om den verkställande staten enligt skäl 11 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/41/EU av den 3 april 2014 om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området¹⁵ har rätt att i stället för den begärda åtgärden välja en annan åtgärd i den nationella rätten som är mindre inkräktande, är det under förutsättning att den nationella åtgärden är lika effektiv.

84. Jag anser att jämförelsen kräver en annan anmärkning: för medlemsstaterna är det i det här fallet fråga om att, inom hela unionen i enlighet med förordning nr 450/2008 och i de medlemsstater som har undertecknat PIF-konventionen, säkerställa en enhetlig bekämpning av handlingar som riktar sig mot unionens finansiella intressen.

85. Dessa texter – och i första hand förordning nr 450/2008 – föreskriver att de berörda medlemsstaterna ska föreskriva proportionella, avskräckande och effektiva straffrättsliga påföljder. Kravet på effektivitet kan därmed inte vara uppfyllt om de processuella bestämmelserna i själva verket utgör ett hinder för att tillämpa påföljderna.

86. Såsom visades ovan är det uppenbart att på grund av de lagstadgade fristerna är inte den aktuella nationella bestämmelsen anpassad till det mål som eftersträvas med de tillämpliga unionsrättsliga texterna. Samtidigt som proportionalitetsprincipen såsom allmän princip legitimerar och, vid behov, ger rättsligt stöd till ett beslut att inte tillämpa de aktuella nationella bestämmelserna,¹⁶ anger den även med vad de ska ersättas.

87. Följden kan nämligen inte bli att det sker en överdrift från ett annat håll. Såsom allmän rättsprincip är proportionalitetsprincipen, som är erkänd i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, även en grundläggande frihet som här ska tillämpas med beaktande av denna ytterligare aspekt.

88. Den hänskjutande domstolen är alltså bunden av kravet att iaktta bestämmelserna om skälig tid, som för övrigt endast är ett av flera uttryck för proportionalitetsprincipen, men denna gång har den kommit till uttryck i en konkret processuell åtgärd.

89. Frågan huruvida den tid som förflutit innan dom meddelas är skälig ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt ärende, såsom ärendets komplexitet och parternas uppträdande.¹⁷ Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har även vid upprepade tillfällen slagit fast att ”huruvida ett straffrättsligt förfarande har pågått under skälig tid ska bedömas utifrån omständigheterna i ärendet och mot bakgrund av kriterierna i rättspraxis, i synnerhet ärendets komplexitet och klagandens och de behöriga myndigheternas uppträdande”.¹⁸

90. Utan den lagstadgade fristen, vilket är följden av att den nationella lagstiftning som strider mot unionsrätten undanröjs, ska således den nationella domstolen säkerställa att förundersökningen har genomförts inom skälig tid. Nämnda domstol ska, såsom tidigare framgått, pröva proportionaliteten mot bakgrund av omständigheterna i varje enskilt ärende, såsom ärendets komplexitet och parternas och de rättsliga myndigheternas uppträdande.

¹⁵ EUT L 130, 2014, s. 1.

¹⁶ Enligt domstolens fasta praxis är den hänskjutande domstolen skyldig att, med stöd av sin egen behörighet, underlåta att tillämpa de nationella bestämmelser som strider mot unionsrätten. Den hänskjutande domstolen behöver därvid inte begära eller invänta att bestämmelserna först upphävs genom lagstiftning eller något annat konstitutionellt förfarande. Se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 september 2015, Taricco m.fl. (C-105/14, EU:C:2015:555, punkt 49 och där angiven rättspraxis).

¹⁷ Se dom av den 16 juli 2009, Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland/kommissionen (C-385/07 P, EU:C:2009:456, punkt 181).

¹⁸ Se Europadomstolen, 24 juli 2012, D.M.T. och D.K.I. mot Bulgarien (CE:ECHR:2012:0724JUD002947606, § 93).

91. Avseende ärendets komplexitet ska det enligt min mening beaktas att utredningen omfattar åtta tilltalade som åtalas för att ha deltagit i en kriminell organisation och att de omständigheter som utgjorde överträdelsen pågick i lite mer än ett år. De utredande organen ska således förfoga över tillräckligt med tid för att samla in nödvändig bevisning, vittnesmål och alla andra användbara uppgifter. Uppträdandet avseende de tilltalade i det nationella målet kan även vara en omständighet som talar för en ytterligare frist, eftersom det inte råder några tvivel om att de avsiktligt bidrog till att åklagaren inte skulle kunna uppfylla sina skyldigheter under förundersökningen i det straffrättsliga förfarandet, bland annat skyldigheten att delge anklagelsen och uppgifterna i utredningen.

92. Jag vill tillägga att en orimligt kort frist för att genomföra en förundersökning riskerar att få som följd att utredningen framför allt riktas in på omständigheter som talar mot den misstänkta personen, till förfång för omständigheter som talar för den misstänkta personen eller som, genom förklaringar till ett motiv eller uppträdande, kan vägas in i påföljdens stränghet och därmed förhindra att straffet är oproportionerligt i förhållande till lagöverträdelsen, såsom föreskrivs i artikel 49.3 i stadgan om de grundläggande rättigheterna avseende proportionalitetsprincipen.

93. Mot bakgrund av ovan angivna omständigheter anser jag att artikel 325 FEUF, artikel 2.1 i PIF-konventionen och artiklarna 2.2 och 3.2 i första protokollet till PIF-konventionen ska tolkas så, att de utgör hinder för bestämmelser i nationell rätt, såsom artiklarna 368 och 369 NPK, som ålägger den nationella domstolen att lägga ned det straffrättsliga förfarandet om inte den lagstadgade fristen iakttas, även om orsaken till förseningen beror på att den tilltalade avsiktligt förhalar förfarandet. Det ankommer på den nationella domstolen att ge unionsrätten full verkan genom att, vid behov, underlåta att tillämpa bestämmelser i nationell rätt som hindrar den berörda medlemsstaten att iakttas sina skyldigheter enligt dessa bestämmelser.

2. Rätten att bli informerad om anklagelsen och rätten att få tillgång till material som rör målet

94. Genom den andra frågan b) önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida artikel 6.3 i direktiv 2012/13 utgör hinder för en nationell praxis, såsom den nu aktuella, som anger att information om anklagelsen överlämnas till den tilltalade efter det att åtalet lämnats in till en domstol, men innan förevarande domstol påbörjar prövningen av anklagelsen. Den hänskjutande domstolen undrar även om artikel 7.3 i förevarande direktiv utgör hinder för samma nationella praxis enligt vilken det slutliga åtalet inges till den behöriga domstolen trots att försvaret, som har haft möjlighet att ta del av materialet i målet, inte utnyttjade denna rätt på grund av yrkesmässiga hinder eller på grund av den tilltalades hälsa.

95. Jag anser att denna fråga endast kan besvaras nekande. Vad tjänar det till att frånga de lagstadgade fristerna och bevilja åklagaren längre frister, även mycket långa, om det saknas möjlighet att förbise de tilltalades förhållanden?

96. Jag anser att denna praxis, som den hänskjutande domstolen hänvisade till, tog sin början, åtminstone till viss del, just för att avhjälpa denna förhållning som utgör ett hinder för att väcka åtal. Förevarande praxis ska, särskilt mot bakgrund av effektivitetsprincipen, godkännas.

97. Jag anser dessutom att denna praxis säkerställer iakttagandet av rätten till försvar, som bland annat avses med direktiv 2012/13.

98. I artiklarna 6.3 och 7.3 i direktivet anges inte vid exakt vilken tidpunkt under förfarandet dessa uppgifter, det vill säga information om anklagelsen och tillgång till material som rör målet, ska tillhandahållas den person som misstänks ha begått ett brott. I respektive bestämmelse anges nämligen endast att utförlig information om anklagelsen ska tillhandahållas ”senast när de

sakförhållanden som ligger till grund för anklagelsen lämnas in till en domstol” och att tillgång till material som rör målet ”beviljas inom rimlig tid – senast när de sakförhållanden som ligger till grund för anklagelsen lämnas in till en domstol för avgörande – för att rätten till försvar ska kunna utövas effektivt”.

99. Anklagelsen, i likhet med tillgång till material som rör målet, syftar till att informera den misstänkta personen om exakt det han eller hon läggs till last och till att personen i fråga ska kunna förbereda och effektivt utöva sitt försvar, vilka är förutsättningarna för en rättvis rättegång.¹⁹

100. Det ska preciseras att den franska språkversionen av artikel 6.3 i direktiv 2012/13 är tvetydig enligt mitt förmenande. Strikt talat är det nämligen vid överläggningen som domstolen uttalar sig om huruvida anklagelsen är befogad. Bestämmelsen ska därför förstås så, att delgivningen av åtalpunkterna, brottsrubriceringen, anklagelserna och handlingarna i målet ska ske senast när förhandlingen inleds vid domstolen. Denna tolkning menar jag stöds av de andra språkversionerna av direktivet.²⁰

101. För att säkerställa reglerna för en rättvis rättegång är det uppenbart att delgivningen ska medföljas av en skälig frist för att den tilltalade ska kunna förbereda sitt försvar, vilket krav i förekommande fall gör det nödvändigt att senarelägga målet i detta syfte.

102. Vad exempelvis gäller delgivningen av det material som rör målet vill jag erinra om att materialet bland annat gör det möjligt för den tilltalade och advokaten att inge väldigt precisa förfrågningar om bevisningen eller begära ytterligare utredning. Den tilltalade eller advokaten ska således få tillgång till det material som rör målet vid en tidpunkt som gör det möjligt för dem att på ett ändamålsenligt och effektivt sätt förbereda sitt försvar, och de ska inte under några omständigheter ges tillgång till materialet under överläggningen. Om en domstol konstaterar att en begäran om att få tillgång till material har inkommit, men att de, av skäl som ligger utanför den tilltalades och advokatens kontroll, inte har kunnat ta del av materialet i målet, anser jag att förevarande domstol även i det fallet ska skjuta upp förfarandet och ge den tilltalade och advokaten tillgång till materialet samtidigt som de får tillräckligt med tid för att ta del av det och, i förekommande fall, inkomma med begäran som de har rätt att framställa.

103. Mot bakgrund av ovan angivna omständigheter anser jag följaktligen att artikel 6.3 i direktiv 2012/13 ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en nationell praxis som anger att information om anklagelsen överlämnas till den tilltalade efter det att åtalet lämnats in till en domstol, i den mån den tilltalade vid förfarandet under huvudförhandlingen har möjlighet att ta del av och förstå vad som läggs honom eller henne till last och ges rimligt med tid för att diskutera de uppgifter som har åberopats mot personen i fråga.

104. Jag anser dessutom att artikel 7.3 i direktivet ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en nationell praxis som föreskriver att parterna på begäran ska få tillgång till det material som rör målet, under förundersökningen men innan det slutliga åtalet upprättas. Här är det endast praktiska överväganden som dikterar svaret. Om en annan lösning valdes skulle det förutsätta att handlingarna i målet överlämnades till den tilltalade och advokaten med risken att handlingarna kunde gå förlorade eller komma att förstöras. Eftersom det är fråga om material som rör målet kan de vara väldigt omfattande och för denna typ av brottslighet kan de exempelvis innehålla beslagtagna räkenskapshandlingar.

¹⁹ Se skälen 27 och 28 i direktiv 2012/13.

²⁰ På italienska, exempelvis, har bestämmelsen följande lydelse: "Gli Stati membri garantiscono che, al più tardi al momento in cui il merito dell'accusa è sottoposto all'esame di un'autorità giudiziaria, siano fornite informazioni dettagliate sull'accusa, inclusa la natura e la qualificazione giuridica del reato, nonché la natura della partecipazione allo stesso dell'accusato". På engelska anges följande: "Member States shall ensure that, at the latest on submission of the merits of the accusation to a court, detailed information is provided on the accusation, including the nature and legal classification of the criminal offence, as well as the nature of participation by the accused person".

105. Det är däremot i detta avseende av vikt att den nationella domstolen säkerställer att den tilltalade eller advokaten faktiskt får tillgång till materialet för att effektivt kunna förbereda den tilltalades försvar.

3. Rätten till tillgång till försvarare

106. Genom den fjärde frågan undrar den hänskjutande domstolen om artikel 3.1 i direktiv 2013/48 ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den nu aktuella, som föreskriver att en nationell domstol ska, från domstolsförfarandet, entlediga en tilltalads advokat som är eller har varit ombud för en annan tilltalad om försvaret för en av de tilltalade strider mot försvaret för den andra, och som föreskriver att förevarande domstol ex officio ska förordna nya advokater som ska företräda de tilltalade.

107. Det ska först anges att enligt artikel 15 i direktivet var medlemsstaterna skyldiga att sätta i kraft de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 27 november 2016. Vid tidpunkten för omständigheterna i målet hade således fristen inte löpt ut. Även om bestämmelsen inte är tillämplig på rättsliga situationer som har uppkommit och blivit bestående under den äldre bestämmelsens giltighetstid, är den dock tillämplig på framtida verkningar av dessa situationer liksom på nya situationer.²¹ Dessutom saknar direktiv 2013/48 specialbestämmelser som reglerar dess tillämpning i tiden. Härav följer, enligt min mening, att direktivet är tillämpligt på situationen gällande de tilltalade i det nationella målet.

108. Jag erinrar om att i artikel 3.1 i direktivet anges att "[m]edlemsstaterna ska se till att misstänkta och tilltalade har rätt till tillgång till en försvarare i så god tid och på sådant sätt att de berörda personerna kan utöva sin rätt till försvar i praktiken och på ett effektivt sätt". Rätten till tillgång till en försvarare är således en väsentlig del av rätten till en rättvis rättegång.²²

109. Direktiv 2013/48 syftar i själva verket endast till att definiera minimiregler om rätten att få tillgång till en försvarare i straffrättsliga förfaranden.²³ I den mån direktivet saknar bestämmelser om möjligheten för en domstol att från det straffrättsliga förfarandet entlediga en advokat som försvarar klienter med motstridiga intressen i ett och samma mål, ges svaret helt enkelt av var och ens grundläggande rättighet att åtnjuta ett försvar som är objektivt och vars intressen är kompromisslösa och otvetydiga.

110. Det uppenbara med denna princip förklarar att den nästan inte ens behöver komma till uttryck i en text. I förevarande fall anser jag att den nationella lagstiftningen, som tillåter entledigandet av en advokat som försvarar tilltalade med motstridiga intressen i ett och samma mål, just säkerställer denna rätt, eftersom jag har svårt att se hur en och samma advokat till fullo och effektivt skulle kunna försvara två tilltalade med olika intressen, i synnerhet i förevarande fall där den ena tilltalades uttalanden är till nackdel för den andra. Detta skulle i själva verket leda till att en av de tilltalade, om det inte är båda två, helt enkelt skulle fräntas sin grundläggande rättighet att bistås av en försvarare och hindra dem från att utöva sin rätt till försvar i praktiken och på ett effektivt sätt.²⁴

111. Vad gäller att en advokat förordnas ex officio när en domstol entledigar en advokat med intressekonflikter, anser jag att även det kan säkerställa rätten till tillgång till en försvarare, såsom beskrivs ovan.

21 Se dom av den 7 november 2013, Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712, punkt 22).

22 Se skäl 12 i direktiv 2013/48.

23 Se artikel 1 i samma direktiv.

24 Se artikel 3.1 i direktiv 2013/48. Se även artikel 1 i samma direktiv.

112. Den nationella domstolen ska däremot säkerställa att en försvarare som förordnas ex officio har tillräckligt med tid för att ta del av materialet i målet och för att effektivt försvara sin klient. Den nationella domstolen kan i detta syfte, vid behov, skjuta upp förfarandet för att den ex officio förordnade advokaten, i förekommande fall, kan vidta en processhandling, såsom att begära att få ta del av uppgifterna i utredningen eller begära ett sakkunnigutlåtande. Begäran föreskrivs uttryckligen i den nationella rätten för att på bästa sätt kunna förbereda klientens försvar.

113. Mot bakgrund av ovan angivna omständigheter anser jag att artikel 3.1 i direktiv 2013/48 ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en nationell lagstiftning, som den nu aktuella, som föreskriver att en nationell domstol ska, från domstolsförfarandet, entlediga en tilltalads advokat som är eller har varit ombud för en annan tilltalad om försvaret för en av de tilltalade strider mot försvaret för den andra och som föreskriver att förevarande domstol ex officio ska förordna nya advokater som ska företräda de tilltalade.

V – Förslag till avgörande

114. Med beaktande av det anförda föreslår jag att domstolen ska svara Spetsializiran nakazatelen sad (Särskilda brottmålsdomstolen, Bulgarien), på följande sätt:

- 1) Artikel 325 FEUF, artikel 2.1 i konventionen som utarbetats på grundval av artikel K.3 i fördraget om Europeiska unionen, om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, som undertecknades i Luxemburg den 26 juli 1995, och artiklarna 2.2 och 3.2 i det protokoll som upprättats på grundval av artikel K.3 i fördraget om Europeiska unionen, till konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, ska tolkas så, att de utgör hinder för bestämmelser i nationell rätt, såsom artiklarna 368 och 369 NPK, som ålägger den nationella domstolen att lägga ned det straffrättsliga förfarandet om inte den lagstadgade fristen iakttas, även om förseningen beror på att den tilltalade avsiktligt förhalar förfarandet. Det ankommer på den nationella domstolen att ge unionsrätten full verkan genom att, vid behov, underlåta att tillämpa bestämmelser i nationell rätt som hindrar den berörda medlemsstaten att iaktta sina skyldigheter enligt dessa bestämmelser.
- 2) Artikel 6.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/13/EU av den 22 maj 2012 om rätten till information vid straffrättsliga förfaranden ska tolkas så, att den inte utgör ett hinder för en nationell praxis som anger att information om anklagelsen överlämnas till den tilltalade efter det att åtalet lämnats in till domstol, i den mån den tilltalade vid förfarandet under huvudförhandlingen har möjlighet att ta del av och förstå vad som läggs honom eller henne till last och ges rimligt med tid för att diskutera de uppgifter som har åberopats mot personen i fråga.
- 3) Artikel 7.3 i direktiv 2012/13 ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en nationell praxis som innebär att parterna på begäran ska få tillgång till det material som rör målet under förundersökningen, men innan det slutliga åtalet upprättas. Det är däremot i detta avseende av vikt att den nationella domstolen säkerställer att den tilltalade eller advokaten faktiskt kan få tillgång till materialet för att effektivt kunna förbereda den tilltalades försvar.
- 4) Artikel 3.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/48/EU av den 22 oktober 2013 om rätt till tillgång till försvarare ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en nationell lagstiftning, som den nu aktuella, som föreskriver att en nationell domstol ska, från domstolsförfarandet, entlediga en tilltalads advokat som är eller har varit ombud för en annan tilltalad om försvaret för en av de tilltalade strider mot försvaret för den andra och som föreskriver att förevarande domstol ex officio ska förordna nya advokater som ska företräda de tilltalade.