Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
A.M. COLLINS
fremsat den 4. oktober 2024[1]

Sag C-292/23

Den Europæiske Anklagemyndighed
mod
I.R.O.,
F.J.L.R.

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Juzgado Central de Instrucción nº 6 de la Audiencia Nacional (central forundersøgelsesret nr. 6 under den nationale domstol i visse straffe-, forvaltnings- og arbejdsretlige sager, Spanien))

»Præjudiciel forelæggelse – retligt samarbejde i straffesager – Den Europæiske Anklagemyndighed – forordning (EU) 2017/1939 – artikel 42, stk. 1 – proceduremæssige retsakter vedtaget af Den Europæiske Anklagemyndighed, der skal have retsvirkning over for tredjemand – vidneindkaldelser – national lovgivning, der udelukker direkte domstolskontrol ved de nationale domstole – artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – ret til en effektiv domstolsbeskyttelse – ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet«

Indledning

1. Med henblik på at bekæmpe strafbare handlinger, der skader Den Europæiske Unions finansielle interesser, blev Den Europæiske Anklagemyndighed (herefter »EPPO«) oprettet ved forordning 2017/1939[2] som et »uafhængigt« og »uadskilleligt EU-organ, der fungerer som én enkelt myndighed med en decentral struktur«[3]. EPPO er organiseret på to niveauer: et centralt kontor med hjemsted i Luxembourg og et decentralt niveau af europæiske delegerede anklagere, der er forankret i medlemsstaternes retssystemer[4]. De europæiske delegerede anklagere er både en integreret del af EPPO og handler på dennes vegne, samtidig med at de er integreret i deres respektive nationale anklagemyndigheder på et operationelt niveau[5]. De er ansvarlige for

[1] – Originalsprog: engelsk.

[2] – Forordning (EU) 2017/1939 af 12.10.2017 om gennemførelse af et forstærket samarbejde om oprettelse af [EPPO] (EUT 2017, L 283, s. 1) (herefter »EPPO-forordningen«). EPPO-forordningen blev vedtaget gennem et forstærket samarbejde i henhold til artikel 86 TEUF. Når udtrykket »medlemsstat« anvendes i forordningen, betegner det normalt de deltagende medlemsstater (EPPO-forordningens artikel 2, stk. 1).

[3] – EPPO-forordningens artikel 3, stk. 1, artikel 6, stk. 1, og artikel 8, stk. 1.

[4] – EPPO-forordningens artikel 8, stk. 2-4.

[5] – EPPO-forordningens artikel 13, stk. 1.

efterforskning[6], retsforfølgning af lovovertrædelser og indbringelse af sager for domstolene, idet de udøver både de beføjelser, som EPPO-forordningen tillægger dem direkte, og dem, som de udøver i deres egenskab af nationale anklagere[7].

2. EPPO udfører ikke kun sin opgave i tæt samarbejde med medlemsstaternes nationale myndigheder, men baserer sig i den forbindelse også i vid udstrækning på national ret. I henhold til EPPO-forordningens artikel 5, stk. 3, regulerer forordningen »efterforskningen og retsforfølgningen på vegne af EPPO«, og national ret finder anvendelse, når forordningen ikke indeholder bestemmelser herom[8]. Den bestemmer endvidere, at den nationale lovgivning, der finder anvendelse, i princippet er den, der finder anvendelse på den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen. Mange bestemmelser i EPPO-forordningen, især dem af proceduremæssig karakter[9], henviser til national ret for at identificere de betingelser og procedurer, hvorunder de finder anvendelse.

3. Med den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Juzgado Central de Instrucción nº 6 de la Audiencia Nacional (central forundersøgelsesret nr. 6 under den nationale domstol i visse straffe-, forvaltnings- og arbejdsretlige sager, Spanien), der fungerer som »Juez de Garantías« (garantidommer)[10], anmodes Domstolen om for første gang at fortolke EPPO-forordningens artikel 42, stk. 1. Denne bestemmelse tillægger de nationale domstole kompetence til at efterprøve lovligheden af EPPO's proceduremæssige retsakter, der skal have retsvirkning over for tredjemand[11]. Den forelæggende ret ønsker navnlig oplyst, om en national lovgivning, der udelukker vidneindkaldelser udstedt af en europæisk delegeret anklager fra direkte domstolskontrol, er forenelig med denne bestemmelse samt med det EU-retlige ækvivalensprincip og det EU-retlige effektivitetsprincip.

Retsforskrifter

EU-retten – EPPO-forordningen

4. For så vidt som det forekommer relevant for omstændighederne i denne sag, fremgår følgende af 86.-89. betragtning til EPPO-forordningen:

»(86) I medfør af artikel 86, stk. 3, i TEUF har EU-lovgiveren adgang til at fastsætte regler om domstolskontrol med de proceduremæssige foranstaltninger, som EPPO træffer under udøvelsen af sit hverv. Denne kompetence, som EU-lovgiveren er blevet tillagt, afspejler den specifikke karakter af EPPO's opgaver og struktur, hvilke adskiller sig fra alle andre EU-organer og -agenturers og kræver særlige regler om domstolskontrol.

6 – I henhold til EPPO-forordningens artikel 13, stk. 1, og artikel 28, stk. 1, kan den europæiske delegerede anklager, der er ansvarlig for de efterforskninger og retsforfølgninger, som den pågældende har indledt, som er blevet tildelt denne, eller som vedkommende har overtaget ved udøvelsen af retten til oplysning (herefter »den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen«), i overensstemmelse med denne forordning og den pågældende medlemsstats lovgivning enten selv gennemføre en efterforskning og andre foranstaltninger eller give de kompetente myndigheder i den relevante medlemsstat instrukser herom (jf. i denne retning dom af 21.12.2023, G.K. m.fl. (Den Europæiske Anklagemyndighed), C-281/22, EU:C:2023:1018, præmis 43).

7 – Artikel 13, stk. 1 og 3, i og 43. betragtning til EPPO-forordningen.

8 – 88. betragtning, andet afsnit, til EPPO-forordningen henviser også hertil.

9 – EPPO-forordningens artikel 26-42.

10 – Den spanske lovgivning har etableret funktionen garantidommer med henblik på at udøve domstolskontrol med EPPO's aktiviteter som efterforsker (jf. punkt 36 i dette forslag til afgørelse).

11 – EPPO-forordningens artikel 42, stk. 1, tillægger også de nationale domstole kompetence til at efterprøve EPPO's manglende vedtagelse af en proceduremæssig retsakt, som den er forpligtet til at vedtage i henhold til forordningen, og som har til formål at have sådanne virkninger. Den foreliggende sag vedrører ikke udøvelsen af denne kompetence.

(87) I henhold til artikel 86, stk. 2, i TEUF optræder EPPO som anklager ved medlemsstaternes kompetente domstole. EPPO's handlinger i forbindelse med efterforskningen er nært forbundet med den retsforfølgning, som efterforskningen eventuelt munder ud i, og påvirker dermed medlemsstaternes retsorden. I mange tilfælde vil handlingerne blive udført af de retshåndhævende myndigheder i medlemsstaterne efter instruks fra EPPO, i visse tilfælde efter at have opnået en retskendelse fra en national domstol.

Det er derfor passende at overveje, om proceduremæssige retsakter vedtaget af EPPO, der skal have retsvirkning over for tredjemand, bør prøves af de kompetente nationale domstole i overensstemmelse med de krav og procedurer, der er fastlagt i national ret. Dette bør sikre, at EPPO's proceduremæssige retsakter, der er vedtaget, inden der rejses tiltale, og som skal have retsvirkning over for tredjemand (en kategori, der omfatter den mistænkte, ofret og andre berørte personer, hvis rettigheder kan blive krænket af sådanne retsakter), underkastes domstolskontrol ved de nationale domstole. […]

Sager, der anlægges ved kompetente nationale domstole, fordi EPPO undlader at handle, er sager vedrørende proceduremæssige retsakter, som EPPO har en retlig forpligtelse til at vedtage, og som skal have retsvirkning over for tredjemand. Hvis national ret foreskriver domstolskontrol af proceduremæssige retsakter, der ikke skal have retsvirkning over for tredjemand, eller søgsmål vedrørende andre undladelser, bør denne forordning ikke fortolkes som en erstatning for eller en indskrænkning af sådanne retlige bestemmelser. Desuden bør medlemsstaterne ikke være forpligtet til at sørge for domstolskontrol ved de kompetente nationale domstole af proceduremæssige retsakter, der ikke skal have retsvirkning over for tredjemand, f.eks. udpegelse af eksperter eller refusion af udgifter til vidner.

Endelig berører denne forordning ikke nationale domstoles beføjelser.

(88) Lovligheden af EPPO's proceduremæssige retsakter, der skal have retsvirkning over for tredjemand, bør kunne underkastes domstolskontrol ved de nationale domstole. I den forbindelse bør der sikres effektive retsmidler i overensstemmelse med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, i TEU. Derudover må de nationale procedureregler for sagsanlæg til beskyttelse af de individuelle rettigheder, der anerkendes i EU-retten, som understreget af Domstolens retspraksis ikke være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende nationale søgsmål (ækvivalensprincippet), og de må heller ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til EU-retten (effektivitetsprincippet).

Når nationale domstole kontrollerer lovligheden af sådanne retsakter, kan de gøre dette på basis af EU-retten, herunder denne forordning, samt på basis af national ret, der finder anvendelse i det omfang, et spørgsmål ikke er omfattet af denne forordning. Som understreget i Domstolens retspraksis bør nationale domstole altid forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål, når de nærer tvivl om gyldigheden af disse retsakter i forhold til EU-retten.

[…]

(89) Bestemmelsen i denne forordning om domstolskontrol ændrer ikke Domstolens beføjelser til at efterprøve EPPO's administrative afgørelser, der skal have retsvirkning over for tredjemand, navnlig afgørelser, der ikke er truffet under udøvelsen af dens hverv med efterforsknings-, retsforfølgnings- eller domfældelsesfunktioner. Denne forordning berører

heller ikke en EU-medlemsstats, Europa-Parlamentets, Rådets eller [Europa-]Kommissionens mulighed for at anlægge annullationssøgsmål i henhold til artikel 263, stk. 2, og artikel 265, stk. 1, i TEUF og traktatbrudssøgsmål i medfør af artikel 258 og 259 i TEUF.«

5. EPPO-forordningens artikel 30 med overskriften »Efterforskningsforanstaltninger og andre foranstaltninger« har følgende ordlyd:

»1. I sager, hvor den lovovertrædelse, der er genstand for efterforskning, kan straffes med en maksimumsstraf på mindst fire års fængsel, sikrer medlemsstaterne, at de europæiske delegerede anklagere har ret til at foreskrive eller anmode om følgende efterforskningsforanstaltninger:

a) ransagning af lokaliteter, transportmidler og private boliger og undersøgelse af tøj og andre personlige ejendele og EDB-systemer [...]

b) fremlæggelse af alle relevante genstande eller dokumenter [...]

c) fremlæggelse af lagrede elektroniske data, krypteret eller ikkekrypteret [...]

d) indefrysning af redskaber, der har være anvendt til at begå strafbare handlinger [...]

e) opfangelse af elektronisk kommunikation [...]

f) opsporing og eftersporing af en genstand ved hjælp af tekniske hjælpemidler [...]

[…]

4. De europæiske delegerede anklagere har ret til at anmode om eller foreskrive andre foranstaltninger i deres medlemsstat, som er tilgængelige for anklagere i henhold til national ret i lignende nationale sager, ud over de foranstaltninger, der er nævnt i stk. 1.

5. De europæiske delegerede anklagere må kun foreskrive de foranstaltninger, der er omhandlet i stk. 1 og 4, når der er rimelig grund til at antage, at den specifikke omhandlede foranstaltning kan frembringe nyttige oplysninger eller nyttigt bevismateriale til efterforskningen, og hvis ingen mindre indgribende foranstaltning er tilgængelig, som kan nå samme mål. Procedurer og nærmere regler for at træffe foranstaltninger er omfattet af gældende national ret.«

6. EPPO-forordningens artikel 41 med overskriften »Mistænktes og tiltaltes rettigheder« bestemmer:

»1. EPPO's virksomhed udføres i fuld overensstemmelse med mistænktes og tiltaltes rettigheder som fastsat i [Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«)], herunder retten til en retfærdig rettergang og retten til et forsvar.

2. Enhver mistænkt eller tiltalt i en straffesag, der er rejst af EPPO, skal som minimum have proceduremæssige rettigheder som fastsat i EU-retten, herunder direktiver vedrørende mistænktes og tiltaltes rettigheder i straffesager som gennemført i national ret, såsom:

a) ret til tolke- og oversætterbistand som fastsat i direktiv 2010/64/EU

b) ret til information og aktindsigt som fastsat i [direktiv] 2012/13/EU

c) ret til adgang til advokatbistand og ret til kommunikation med og underretning af en tredjemand i tilfælde af frihedsberøvelse som fastsat i direktiv 2013/48/EU

d) ret til ikke at udtale sig og ret til uskyldsformodning som fastsat i direktiv (EU) 2016/343

e) ret til retshjælp som fastsat i direktiv (EU) 2016/1919.

3. De rettigheder, der henvises til i dette kapitel, berører ikke alle de proceduremæssige rettigheder, som mistænkte og tiltalte såvel som andre personer, der er involveret i en straffesag, der er rejst af EPPO, har i henhold til gældende national ret, herunder muligheden for at fremlægge bevismateriale, anmode om udpegelse af eksperter eller afhøring af eksperter og vidner og for at anmode EPPO om at tilvejebringe sådanne foranstaltninger på vegne af forsvaret.«

7. EPPO-forordningens artikel 42 med overskriften »Domstolskontrol« bestemmer:

»1. Proceduremæssige retsakter vedtaget af EPPO, der skal have retsvirkning over for tredjemand, underkastes domstolskontrol ved de kompetente nationale domstole i overensstemmelse med de krav og procedurer, der er fastlagt i national ret. Det samme gælder, hvis EPPO undlader at vedtage proceduremæssige retsakter, der skal have retsvirkning over for tredjemand, og som den var retlig forpligtet til at vedtage i henhold til denne forordning.

2. Domstolen har i overensstemmelse med artikel 267 i TEUF kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål om:

a) gyldigheden af EPPO's proceduremæssige retsakter, for så vidt et sådant spørgsmål om gyldighed rejses ved en ret i en af medlemsstaterne direkte på grundlag af EU-retten

b) fortolkningen eller gyldigheden af bestemmelser i EU-retten, herunder denne forordning

[…]

3. EPPO's afgørelser om at henlægge en sag kan, for så vidt som de anfægtes direkte på grundlag af EU-retten, uanset stk. 1 underkastes domstolskontrol ved Domstolen i overensstemmelse med artikel 263, stk. 4, i TEUF.

[…]

8. Denne artikel berører ikke domstolskontrol foretaget af Domstolen i overensstemmelse med artikel 263, stk. 4, i TEUF af afgørelser truffet af EPPO, der påvirker de registreredes rettigheder i henhold til kapitel VIII, og afgørelser truffet af EPPO, der ikke er proceduremæssige retsakter, såsom EPPO's afgørelser vedrørende retten til aktindsigt i dokumenter, eller afgørelser om afskedigelse af europæiske delegerede anklagere, der vedtages i henhold til artikel 17, stk. 3, i denne forordning, eller andre administrative afgørelser.«

Spansk ret

8. Artikel 42, stk. 1 og 3, i Ley Orgánica 9/2021 de aplicación del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea (organisk lov nr. 9/2021 om gennemførelsen af [EPPO-forordningen]) af 1. juli 2021 [12] (herefter »organisk lov nr. 9/2021«) med overskriften »De europæiske delegerede anklageres undersøgelsesbeføjelser« bestemmer:

»1. De europæiske delegerede anklagere skal i overensstemmelse med bestemmelserne i [organisk lov nr. 9/2021], [EPPO]-forordningen og de regler, der er fastsat i dens forretningsorden, gennemføre efterforskningen med henblik på at afslutte alle efterforskningsskridt og træffe de midlertidige beskyttelsesforanstaltninger, der er fastsat i Ley de Enjuiciamiento Criminal [(strafferetsplejeloven)], med undtagelse af dem, der er forbeholdt domstolene i henhold til forfatningen og andre lovbestemmelser, som skal godkendes af garantidommeren.

[…]

3. Efterforskningen gennemføres i overensstemmelse med strafferetsplejelovens bestemmelser, undtagen i de særlige tilfælde, der udtrykkeligt er fastsat i [organisk lov nr. 9/2021].«

9. Artikel 43 i organisk lov nr. 9/2021 med overskriften »Vidneforklaringer« har følgende ordlyd:

»1. Den europæiske delegerede anklager kan indkalde og indhente vidneudsagn fra enhver person med kendskab til forhold og omstændigheder, der er relevante for konstateringen af, om der er begået et strafbart forhold og fastlæggelsen af, hvem der er ansvarlig, eller som kan give nyttige oplysninger med henblik herpå.

Med undtagelse af personer, der er fritaget for pligten til at give møde og afgive vidneforklaring i forbindelse med den mundtlige del af retssagen, er enhver person, der er indkaldt af den europæiske delegerede anklager, forpligtet til at give møde og til som vidne at afgive forklaring om alt, hvad den pågældende ved om de spørgsmål, denne stilles.

2. Vidneforklaringen udfærdiges på den måde, der er fastsat i strafferetsplejeloven.

Parterne i sagen kan gennem deres advokater overvære vidneforklaringen, i hvilket fald de ved afslutningen af forklaringen skal have mulighed for at anmode vidnet om de præciseringer, de finder nødvendige.«

10. Artikel 90 i organisk lov nr. 9/2021 med overskriften »Tilfælde« bestemmer:

»De afgørelser, som den europæiske delegerede anklager træffer under efterforskningen, kan kun anfægtes for garantidommeren i de tilfælde, der udtrykkeligt er fastsat i [organisk lov nr. 9/2021].«

11. I henhold til organisk lov nr. 9/2021 kan forsvaret anfægte følgende af den europæiske delerede anklagers afgørelser:

– afgørelsen om at indlede en efterforskning

[12] – BOE nr. 157, 2.7.2021, s. 78523.

– afgørelsen om at afvise at lade den person, der efterforskes, og som havde anmodet herom, afgive en ny forklaring

– afgørelsen om at afvise at gennemføre de efterforskningsforanstaltninger, som den europæiske delegerede anklager er blevet anmodet om

– afgørelsen om afslag på at lade fremlagte dokumenter og rapporter indgå i sagsakterne

– afgørelsen om at afvise den af forsvaret udpegede ekspert vedrørende det ekspertiseområde, som den pågældende har accepteret at udtale sig om

– afgørelsen om at afvise en ekspert

– afgørelsen om midlertidige beskyttelsesforanstaltninger

– afgørelsen om varetægtsfængsling og

– afgørelsen om at genåbne efterforskningen.

12. Artikel 91 i organisk lov nr. 9/2021 beskriver de processuelle skridt, der skal følges for så vidt angår anmodninger om at anfægte sådanne afgørelser.

13. Strafferetsplejelovens artikel 311, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:

»Undersøgelsesdommeren foretager enhver bevisoptagelse, der foreslås af anklagemyndigheden eller af en part i sagen, medmindre undersøgelsesdommeren finder bevisoptagelsen unødvendig eller skadelig.

En afgørelse om afslag på at foretage de ønskede efterforskningsforanstaltninger kan påklages, hvorefter afgørelsen straks og uden opsættende virkning indbringes for den kompetente domstol.«

De faktiske omstændigheder, tvisten, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

14. I.R.O. og F.J.L.R. var direktører i en fond oprettet i henhold til spansk lov, som modtog støtte til gennemførelsen af et projekt finansieret af EU-midler. Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) meddelte Fiscalía de área de Getafe-Leganés (anklagemyndigheden i Getafe-Leganés, Spanien), at de direkte udgifter til personale, som denne fond havde gjort krav på for to forskere, som den havde ansat til at gennemføre projektet, nemlig Y.C. og I.M.B., ikke var tilstrækkeligt begrundede. Fiscalía de área de Getafe-Leganés (anklagemyndigheden i Getafe-Leganés) anlagde sag ved Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Getafe (retten i første instans og forundersøgelsesdomstol nr. 1 i Getafe, Spanien) med påstand om, at der var begået bidragssvig [13]. Den 20. april 2021 indledte denne ret en strafferetlig efterforskning mod I.R.O.

[13] – En lovovertrædelse som omhandlet i artikel 308 eller i givet fald artikel 306 i Ley Orgánica 10/1995 del Código Penal (straffeloven) af 23.11.1995 (BOE nr. 281 af 24.11.1995, s. 33987).

15. I forbindelse med denne efterforskning afhørte Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Getafe (retten i første instans og forundersøgelsesdomstol nr. 1 i Getafe) den 21. maj 2021 I.R.O som »investigado« (en person under efterforskning). I.R.O. udøvede sin ret til ikke at udtale sig. Den 2. juli 2021 afhørte denne ret Y.C. som vidne.

16. Den 12. august 2021 afviste Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Getafe (retten i første instans og forundersøgelsesdomstol nr. 1 i Getafe) at have kompetence til fordel for EPPO. Den 21. september 2021 henviste EPPO sagen til de kompetente nationale myndigheder. EPPO underrettede Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Getafe (retten i første instans og forundersøgelsesdomstol nr. 1 i Getafe) om sin afgørelse om ikke at udøve sin ret til oplysning af sagen.

17. Ved kendelse af 9. juni 2022 [14] besluttede Tribunal Supremo (øverste domstol, Spanien) som svar på et kompetencespørgsmål rejst af Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Getafe (retten i første instans og forundersøgelsesdomstol nr. 1 i Getafe) at tildele EPPO kompetence til at foretage efterforskningen. Ved afgørelse af 26. juli 2022 udøvede de europæiske delegerede anklagere, der behandlede sagen i Spanien, deres ret til oplysning og indledte den efterforskning, der ligger til grund for den foreliggende præjudicielle forelæggelse.

18. Ved kendelse af 27. juli 2022 indledte den forelæggende ret, Juzgado Central de Instrucción nº 6 de la Audiencia Nacional (central forundersøgelsesret nr. 6 under den nationale domstol i visse straffe-, forvaltnings- og arbejdsretlige sager), i sin egenskab af garantidommer, garantiproceduren.

19. Ved afgørelser af 22. august og 25. oktober 2022 indkaldte de europæiske delegerede anklagere, der behandlede sagen, i henhold til artikel 27 i organisk lov nr. 9/2021 henholdsvis I.R.O. og F.J.L.R. til »Primera comparecencia para el traslado de cargos« (et første retsmøde med henblik på underretning om faktiske forhold og beviser) med det formål at oplyse hver af dem om, at de var under efterforskning for bidragssvig og dokumentfalsk [15]. I.R.O.s retsmøde fandt sted den 5. oktober 2022. F.J.L.R.s retsmøde blev afholdt den 15. december 2022.

20. Ved afgørelse af 2. februar 2023, truffet i henhold til artikel 43 i organisk lov nr. 9/2021, indkaldte de europæiske delegerede anklagere, der behandlede sagen, Y.C. og I.M.B. til at give møde for dem som vidner. Med henvisning til artikel 90 i organisk lov nr. 9/2021 indgav advokater, der repræsenterede I.R.O. og F.J.L.R., den 7. februar 2023 en klage over denne afgørelse til EPPO, for så vidt som EPPO havde indkaldt Y.C. til at give møde som vidne [16]. De gjorde gældende, at efterforskningsforanstaltningen hverken var relevant, nødvendig eller hensigtsmæssig, eftersom Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Getafe (retten i første instans og forundersøgelsesdomstol nr. 1 i Getafe) allerede havde hørt Y.C. i denne egenskab. Den 8. februar 2023 blev denne klage indbragt for den forelæggende ret. Den 23. februar 2023 indgav de europæiske delegerede anklagere, der behandlede sagen, skriftlige bemærkninger i forbindelse med denne sag. De europæiske delegerede anklagere og advokaterne for I.R.O. og F.J.L.R. indgav skriftlige indlæg henholdsvis den 22. og 23. marts 2023 vedrørende den forelæggende rets mulighed for at indgive en anmodning om præjudiciel afgørelse.

[14] – Forelæggelsesafgørelsen nævner den 9.6.2021. Det fremgår af den spanske regerings og EPPO's indlæg, at afgørelsen er dateret den 9.6.2022.

[15] – På grundlag af henholdsvis straffelovens artikel 308 eller i givet fald artikel 306 og samme lovs artikel 390 og 392.

[16] – Hverken Y.C. eller I.M.B. anfægtede afgørelsen af 2.2.2023.

21. Den forelæggende ret har anmodet Domstolen om at give den vejledning om fortolkningen af EU-retten med henblik på at sætte den i stand til at vurdere virkningerne af EPPO-forordningen på organisk lov nr. 9/2021 for så vidt angår garantidommerens beføjelser til at efterprøve visse af de europæiske delegerede anklageres proceduremæssige retsakter, der skal have retsvirkning over for tredjemand. Den har henvist til, at der i henhold til artikel 42 og 43 i organisk lov nr. 9/2021, sammenholdt med lovens artikel 90, udtrykkeligt skal gives adgang til domstolsprøvelse af en kategori af de europæiske delegerede anklageres proceduremæssige retsakter. Eftersom vidneindkaldelser ikke indgår i denne kategori, kan afgørelsen af 2. februar 2023 ikke indbringes for garantidommeren.

22. Den forelæggende ret har anført, at EPPO's proceduremæssige retsakter, der skal have retsvirkning over for tredjemand, i henhold til EPPO-forordningens artikel 42 skal underkastes domstolskontrol. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at afgørelsen af 2. februar 2023 udgør en sådan proceduremæssig retsakt. Den har indledningsvis anført, at denne afgørelse har en direkte indvirkning på Y.C.s og I.M.B.s ret til fri bevægelighed og ret til frihed, som er sikret ved chartrets artikel 6, eftersom de vil være retligt forpligtede til at befinde sig på et givet sted på det tidspunkt og på den dato, der er angivet i indkaldelserne [17]. Afgørelsen kan ligeledes tilsidesætte Y.C.s og I.M.B.s ret til forsvar i strid med chartrets artikel 48, for så vidt som de er forpligtede til at sige alt, hvad de ved, og til at afgive sandfærdige forklaringer [18], under omstændigheder, hvor spansk procesret ikke foreskriver, at vidnerne bistås af en advokat, når de afgiver deres forklaring. I den foreliggende sag er tilsidesættelsen af retten til forsvar så meget desto mere alvorlig, som der foreligger en »rimelig mulighed« for, at der vil kunne udledes indicier om deres medvirken til efterforskede forhold. Den mulighed, som de europæiske delegerede anklagere, der har behandlet sagen, har henvist til i deres indlæg af 22. marts 2023, for at personer under efterforskning i henhold til artikel 29 i organisk lov nr. 9/2021 under retssagen kan begære en proceduremæssig retsakt erklæret ugyldig som følge af forsinkelsen af det første retsmøde med henblik på underretning om faktiske forhold og beviser, er en ekstraordinær indsigelse. Bl.a. af hensyn til retssikkerheden er det ikke ønskeligt, at en person kan være nødt til at påberåbe sig et sådant anbringende på et sent tidspunkt i en straffesag. Den forelæggende ret er endvidere af den opfattelse, at vidneindkaldelserne har indvirkning på I.R.O.s og F.J.L.R.s retlige situation. En genindkaldelse af Y.C. som vidne krænker retten til at få deres sag behandlet inden for en rimelig tid. Y.C.s og I.M.B.s vidneforklaringer kunne også gøre det muligt for de europæiske delegerede anklagere at indsamle inkriminerende beviser til brug i straffesager mod I.R.O. og F.J.L.R.

23. Henset til det ovenstående er den forelæggende ret af den opfattelse, at den manglende adgang til prøvelse af afgørelsen af 2. februar 2023 kan begrænse nydelsen af en subjektiv ret i henhold til EU-retten, og at en sådan begrænsning ikke er begrundet, henset til ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet.

24. Med hensyn til ækvivalensprincippet har den forelæggende ret anført, at en Juez de Instrucción (undersøgelsesdommer), som er »ækvivalenten« til en europæisk delegeret anklager, og som har til opgave at efterforske de påstande, der er genstand for EPPO's procedure, ville følge

[17] – Den forelæggende ret har støttet sig på strafferetsplejelovens artikel 410, som bestemmer, at »[a]lle personer, der har bopæl på spansk område, uanset om de er [spanske] eller udenlandske statsborgere, og som ikke er forhindret heri, efter en indkaldelse, der er i overensstemmelse med de ved lov fastsatte formaliteter, er forpligtet til at give møde og afgive forklaring om alt, hvad de ved om de spørgsmål, som de er blevet stillet«. Den forelæggende ret har tilføjet, at i tilfælde af, at den person, der er indkaldt som vidne, ikke giver møde, kan den pågældende i henhold til denne lovs artikel 420 idømmes en bøde eller tilbageholdes for den strafbare handling, der består i at hindre rettens gang.

[18] – Den forelæggende ret har henvist til strafferetsplejelovens artikel 433, som i stk. 2 bestemmer, at »[m]yndige vidner skal aflægge ed eller højtideligt løfte om at oplyse alt, hvad de ved, som svar på de stillede spørgsmål, og dommeren skal i et klart og forståeligt sprog oplyse dem om deres pligt til at tale sandt og om muligheden for at begå mened i en straffesag«.

»Diligencias Previas«-proceduren (forundersøgelse), eftersom der ikke kan idømmes mere end fem års fængsel ved domfældelse for de pågældende lovovertrædelser. I henhold til strafferetsplejelovens artikel 766[19] kan foranstaltninger truffet af undersøgelsesdommere i forbindelse med den indledende efterforskning gøres til genstand for et søgsmål ved den dommer, der har truffet afgørelsen, og derefter ved en højere retsinstans.

25. Den forelæggende ret har noteret sig, at de europæiske delegerede anklagere i deres indlæg af 22. marts 2023 har gjort gældende, at strafferetsplejelovens artikel 311 inden for rammerne af »Procedimiento Sumario Ordinario« (sager vedrørende lovovertrædelser, der kan straffes med fængsel i mere end fem år) bestemmer, at de afgørelser om efterforskningsforanstaltninger, som parterne har anmodet om, ikke kan appelleres. I denne sammenhæng har de europæiske delegerede anklagere påberåbt sig en tendens i retspraksis, som udvider anvendelsen af denne bestemmelse til den foreløbige undersøgelsesprocedure. Den forelæggende ret har anført, at Tribunal Supremo (øverste domstol) ikke har stadfæstet denne retspraksis, at den ikke er blevet fulgt af alle, og at den ikke har givet anledning til lovændringer.

26. Den forelæggende ret er i tvivl om anvendelsen af ækvivalensprincippet, idet organisk lov nr. 9/2021 ikke giver mulighed for domstolskontrol med vidneindkaldelser udstedt af en europæisk delegeret anklager, hvorimod strafferetsplejeloven ikke begrænser de kategorier af afgørelser, som træffes af undersøgelsesdommere, om at anordne eller afslå efterforskningsforanstaltninger, der kan gøres til genstand for et søgsmål.

27. Hvad angår effektivitetsprincippet har den forelæggende ret anført, at retten til at anlægge sag mod EPPO's proceduremæssige retsakter, der skal have retsvirkning over for tredjemand, følger direkte af EPPO-forordningens artikel 42. Denne mulighed er udtryk for både den grundlæggende ret til effektive retsmidler for en domstol og respekt for retten til et forsvar, som chartrets artikel 47 og 48 beskytter. En restriktiv fortolkning af garantidommerens prøvelsesbeføjelser i henhold til artikel 90 i organisk lov nr. 9/2021 udgør således en hindring for udøvelsen af de grundlæggende rettigheder, som EPPO-forordningen giver borgerne.

28. På denne baggrund har Juzgado Central de Instrucción nº 6 de la Audiencia Nacional (central forundersøgelsesret nr. 6 under den nationale domstol i visse straffe-, forvaltnings- og arbejdsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 42, stk. 1, i [EPPO-forordningen] fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national bestemmelse såsom artikel 90 i [organisk lov nr.] 9/2021 [...], hvorefter en proceduremæssig retsakt vedtaget af [EPPO], der skal have retsvirkning over for tredjemand (som omhandlet i den anførte bestemmelse), såsom den europæiske delegerede anklagers afgørelse om at indkalde vidner [i afgørelsen] af 2. februar 2023, er unddraget domstolskontrol?

2) Skal [chartrets] artikel 6 og 48 […] og artikel 7 i [Europa-Parlamentets og Rådets] direktiv (EU) 2016/343 [af 9. marts 2016 om styrkelse af visse aspekter af uskyldsformodningen og retten til at være til stede under retssagen i straffesager (EUT 2016, L 65, s. 1)] fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national bestemmelse såsom artikel 90, sammenholdt med artikel 42, stk. 1 og 3, og artikel 43, i [organisk lov nr.] 9/2021 [...], hvorefter en retsakt vedtaget af [EPPO] såsom den europæiske delegerede anklagers

[19] – Strafferetsplejelovens artikel 766, stk. 1, bestemmer, at »[a]fgørelser truffet af undersøgelsesdommeren og af kriminaldommeren, som ikke er undtaget fra appel, kan gøres til genstand for et søgsmål med påstand om omgørelse af afgørelsen eller en appel [...]«.

afgørelse om at indkalde en tredjemand som vidne, idet der vurderes at være en rimelig formodning for, at denne tredjemand har deltaget i de efterforskede strafbare forhold, er unddraget domstolskontrol?

3) Skal artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og artikel 86, stk. 3, TEUF fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en ordning for domstolskontrol såsom den, der er fastsat i artikel 90 og 91 i [organisk lov nr.] 9/2021 i forbindelse med de europæiske delegerede anklageres handlinger iværksat på grundlag af artikel 42, stk. 1, og artikel 43 i [organisk lov nr.] 9/2021), hvorefter en foranstaltning, som den europæiske delegerede anklager har iværksat under udøvelse af sine efterforskningsbeføjelser, og som ikke svarer til nogen af de nationale processuelle regler om anfægtelse af afgørelser truffet af forundersøgelsesdommerne under udøvelse af deres efterforskningsbeføjelser, er unddraget domstolskontrol?

4) Skal artikel 2 TEU, der fastsætter de retsstatsprincipper, som Unionen bygger på, sammenholdt med adgangen til effektive retsmidler og retten til en rettergang med alle de garantier, som er fastsat i [chartrets] artikel 47 […], og effektivitetsprincippet som fastsat i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en ordning for domstolskontrol med de europæiske delegerede anklageres handlinger, som begrænser de tilfælde, hvor der kan anlægges søgsmål til anfægtelse af en afgørelse, til et begrænset antal tilfælde, såsom den ordning, der er fastsat i spansk lovgivning ved artikel 90 og 91 i [organisk lov nr.] 9/2021)?«

29. I.R.O. og F.J.L.R., EPPO, den franske, den italienske, den nederlandske og den spanske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. I retsmødet den 10. september 2024 afgav de samme parter, med undtagelse af den italienske regering, mundtlige indlæg og besvarede spørgsmål fra Domstolen.

Bedømmelse

Formaliteten vedrørende det andet spørgsmål

30. EPPO, den franske, den nederlandske og den spanske regering samt Kommissionen har gjort gældende, at det andet spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, da det er rent hypotetisk, og et eventuelt svar på det ikke kan have nogen betydning for udfaldet af tvisten i hovedsagen. Tvisten i hovedsagen vedrører nemlig den omstændighed, at de personer, der efterforskes, anfægter den europæiske delegerede anklagers afgørelse om at indkalde tredjemand som vidne, mens det andet spørgsmål vedrører vidnernes mulighed for selv at anfægte denne afgørelse.

31. Ifølge fast retspraksis tilkommer det udelukkende den nationale ret, for hvilken tvisten er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, der skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, både om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, og relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de stillede spørgsmål følgelig vedrører fortolkningen af EU-retten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse. Heraf følger, at der foreligger en formodning for, at spørgsmål om EU-retten er relevante. Domstolen kan kun afvise at besvare et præjudicielt spørgsmål fremsat af en national ret, hvis det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk

karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de stillede spørgsmål [20].

32. Det fremgår af ordlyden af det andet spørgsmål, af de EU-retlige bestemmelser, som det henviser til, og af de forklaringer, der fremgår af forelæggelsesafgørelsen [21], at den forelæggende ret ønsker oplyst, om personer, der ved en afgørelse fra en europæisk delegeret anklager er blevet indkaldt som vidner, kan anfægte denne afgørelse ved domstolene. De indkaldte vidner, dvs. Y.C. og I.M.B., har ikke anfægtet gyldigheden af afgørelsen af 2. februar 2023. Tvisten i hovedsagen består i, at de personer, der efterforskes, dvs. I.R.O. og F.J.L.R., har anfægtet denne afgørelse. Under disse omstændigheder er det efter min opfattelse klart, at enhver besvarelse af det andet spørgsmål er uden betydning for afgørelsen af tvisten i hovedsagen og er af hypotetisk karakter. I henhold til den retspraksis, hvortil der henvises i punkt 31 i dette forslag til afgørelse, foreslår jeg, at Domstolen afviser dette spørgsmål.

Behandling under ét og omformulering af det første, det tredje og det fjerde spørgsmål

33. Kommissionen har foreslået Domstolen at behandle det første, det tredje og det fjerde spørgsmål samlet. Jeg kan tilslutte mig dette forslag, idet svaret på disse spørgsmål afhænger af fortolkningen af EPPO-forordningens artikel 42, stk. 1.

34. Jeg er endvidere af den opfattelse, at disse tre spørgsmål bør omformuleres [22], således at det ønskes oplyst, om EPPO-forordningens artikel 42, stk. 1, sammenholdt med chartrets artikel 47, artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU samt ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, hvorefter personer der efterforskes, ikke direkte ved en kompetent national domstol kan anfægte en afgørelse, hvorved den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, inden for rammerne af den strafferetlige efterforskning mod disse personer indkalder tredjemand til at give møde som vidne [23].

35. Efter min opfattelse er der følgende grunde til at foreslå denne omformulering. Som jeg har anført i punkt 32 i dette forslag til afgørelse, udspringer tvisten i hovedsagen af et søgsmål anlagt af personer under efterforskning, til prøvelse af en afgørelse, hvorved de europæiske delegerede anklagere, der har behandlet sagen, indkaldte tredjemand til at give møde for dem som vidne. De bestemmelser, som det fjerde spørgsmål henviser til, nemlig artikel 2 TEU, artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47, kan tages i betragtning i forbindelse med det omformulerede spørgsmål, idet EPPO-forordningens artikel 42, stk. 1, tilsigter at anvende dem i forbindelse med EPPO's proceduremæssige retsakter [24]. Henset til henvisningen til såvel artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU som chartrets artikel 47 kan Domstolen beslutte ikke at tage artikel 2 TEU i betragtning. Det fremgår klart af begrundelsen for forelæggelsesafgørelsen, at det tredje spørgsmål rejser spørgsmålet om ækvivalensprincippet som en begrænsning i medlemsstaternes

[20] – Dom af 13.10.2022, Baltijas Starptautiskā Akadēmija og Stockholm School of Economics in Riga (C-164/21 og C-318/21, EU:C:2022:785, præmis 32 og 33 og den deri nævnte retspraksis).

[21] – Jf. punkt 22 i dette forslag til afgørelse.

[22] – Ifølge fast retspraksis tilkommer det inden for rammerne af proceduren i henhold til artikel 267 TEUF Domstolen at give den nationale ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter denne i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra dette synspunkt påhviler det Domstolen efter omstændighederne at omformulere de spørgsmål, den forelægges (dom af 30.1.2024, Direktor na Glavna direktsia »Natsionalna politsia« pri MVR – Sofia (C-118/22, EU:C:2024:97, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

[23] – Den spanske regering har foreslået, at spørgsmålene omformuleres, idet de to første spørgsmål besvares under ét, og de to sidste spørgsmål besvares samlet. I lyset af min opfattelse af, om det andet spørgsmål kan antages til realitetsbehandling, forekommer denne tilgang uholdbar.

[24] – Jf. punkt 37 i dette forslag til afgørelse.

procesautonomi, hvilket spørgsmål således indgår i den foreslåede omformulering. Som det fremgår nærmere af punkt 55 i dette forslag til afgørelse, synes forelæggelsesafgørelsen at antage, at EPPO-forordningens artikel 42, stk. 1, kræver, at en processuel handling, såsom afgørelsen af 2. februar 2023, skal kunne anfægtes ved et direkte søgsmål ved en kompetent national domstol.

Realiteten

36. Som det fremgår af lovens artikel 1, integrerer organisk lov nr. 9/2021 EPPO-forordningen i den spanske retsorden. Denne lov indførte et nyt processuelt system, hvor europæiske delegerede anklagere efterforsker og retsforfølger lovovertrædelser, der påvirker Den Europæiske Unions finansielle interesser, mens en national retslig myndighed, der har status af en upartisk tredjemand, beskytter de grundlæggende rettigheder for de personer, der efterforskes [25]. Den myndighed, der skal oprettes ved den kompetente domstol [26] som »et organ, der ikke deltager i sagens behandling, men som ikke desto mindre er ansvarlig for den legalitetskontrol, der udtrykkeligt er fastsat i [organisk lov nr. 9/2021]« [27], er garantidommeren.

37. Efter min opfattelse er det klart, at EPPO-forordningens artikel 42, stk. 1, forpligter medlemsstaterne til at sørge for en effektiv domstolskontrol med EPPO's proceduremæssige retsakter, der skal have retsvirkning over for tredjemand [28]. Ud over ordlyden af 88. betragtning til EPPO-forordningen, der er gengivet i punkt 4 i dette forslag til afgørelse, er den effektive retsbeskyttelse af enkeltpersoners rettigheder et generelt princip i EU-retten, der udspringer af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, som er nedfældet i artikel 6 og 13 i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, der blev undertegnet i Rom den 4. november 1950. Chartrets artikel 47 bekræfter dette princip, således at der i en sammenhæng som den foreliggende skal tages hensyn til det ved fortolkningen af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU [29]. Det bør også erindres, at medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten (hvilket er tilfældet i den foreliggende sag), skal sikre adgangen til effektive retsmidler, som er fastsat i chartrets artikel 47, stk. 1 [30].

38. Det centrale i den foreliggende sag er spørgsmålet om, hvorvidt en afgørelse, hvorved en europæisk delegeret anklager indkalder en tredjemand til at møde for denne som vidne, udgør en af EPPO vedtaget proceduremæssig retsakt, der skal have retsvirkning over for de personer, der efterforskes, i henhold til EPPO-forordningens artikel 42, stk. 1. Hvis denne afgørelse udgør en sådan retsakt, kræver denne bestemmelse, at den kan gøres til genstand for domstolsprøvelse ved en kompetent national domstol.

25 – Afsnit II i præamblen til organisk lov nr. 9/2021.

26 – I den foreliggende sag Audiencia Nacional (domstol i visse straffe-, forvaltnings- og arbejdsretlige sager).

27 – Afsnit IV i præamblen til organisk lov nr. 9/2021. Artikel 8 i organisk lov nr. 9/2021 bestemmer, at »[i]nden for rammerne af den procedure, der er reguleret ved [organisk lov nr. 9/2021]«, har garantidommeren kompetence til at »træffe afgørelse i klager over afgørelser truffet af den europæiske delegerede anklager«.

28 – H.-H. Herrnfeld, D. Brodowski og C. Burchard har anført, at »EPPO-forordningens artikel 42, stk. 1, bør fortolkes således, at den ikke alene giver medlemsstaterne kompetence til at udøve domstolskontrol »i overensstemmelse med de krav og procedurer, der er fastsat i national ret«, men også fortolkes i lyset af chartrets artikel 47 og artikel 19, stk. 1, TEU, der kræver, at medlemsstaterne sikrer et beskyttelsesniveau, der (mindst) svarer til den retsbeskyttelse, som [Domstolen] ville yde i henhold til artikel 263 TEUF, hvis EPPO-forordningen ikke havde »overført« dette ansvar til de nationale domstole i stedet« (*European Public Prosecutor's Office, Article-by-Article Commentary*, Nomos, Baden-Baden, 2021, s. 420).

29 – Dom af 6.10.2021, W.Ż. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse) (C-487/19, EU:C:2021:798, præmis 102 og den deri nævnte retspraksis), og af 29.3.2022, Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, præmis 89).

30 – Dom af 19.12.2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

39. Det første spørgsmål, der skal behandles i denne sammenhæng, er, om begrebet »[p]roceduremæssige retsakter vedtaget af EPPO, der skal have retsvirkning over for tredjemand«, er et selvstændigt EU-retligt begreb, som kræver en ens fortolkning på Unionens område. Ved afgørelsen af dette spørgsmål skal der tages hensyn til ordlyden af den bestemmelse, hvori dette begreb optræder, den sammenhæng, hvori bestemmelsen indgår, og de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af[31].

40. EPPO-forordningen definerer ikke dette begreb, og henvisningen til national ret i artikel 42, stk. 1, er ikke afgørende for dets betydning og rækkevidde.

41. Det fremgår af ordlyden af EPPO-forordningens artikel 42, stk. 1, læst i lyset af denne artikels generelle ordning og formål, at den tilsigter at give de nationale domstole kompetence[32] til at foretage domstolsprøvelse af retsakter, der, eftersom EPPO er et EU-organ[33], ellers ville være omfattet af Unionens retsinstansers enekompetence[34]. Det følger af EPPO-forordningens artikel 42, stk. 2-8, at Unionens retsinstanser, uden for den kompetence, der i henhold til denne artikels stk. 1 er forbeholdt de nationale domstole, har kompetence til at efterprøve lovligheden af EPPO's retsakter[35]. Dette er navnlig tilfældet for så vidt angår EPPO's »administrative afgørelser«, som der henvises til i stk. 8, og som er omfattet af artikel 263, stk. 4, TEUF, i modsætning til EPPO's »proceduremæssige retsakter«, som der henvises til i stk. 1, og som i princippet[36] er underlagt »domstolskontrol ved de kompetente nationale domstole«.

42. Formuleringen »der skal have retsvirkning over for tredjemand« i EPPO-forordningens artikel 42, stk. 1, bekræfter yderligere, at bestemmelsen har til formål at tillægge nationale domstole en kompetence, som Unionens retsinstanser ellers ville have påtaget sig. EPPO, den franske og den spanske regering samt Kommissionen har i deres skriftlige indlæg anført, at dette

[31] – Jf. i denne retning dom af 21.12.2023, AUTOTECHNICA FLEET SERVICES (C-278/22, EU:C:2023:1026, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).

[32] – Jf. imidlertid fodnote 36 i dette forslag til afgørelse.

[33] – Jf. punkt 1 i dette forslag til afgørelse.

[34] – I overensstemmelse med artikel 263 TEUF og 265 TEUF. Artikel 86, stk. 3, TEUF bestemmer, at Rådets forordninger om oprettelse af EPPO bl.a. skal fastsætte »regler om domstolskontrol med de processkrifter, som [EPPO] udarbejder under udøvelsen af sit hverv«. Det fremgår af 86. betragtning til EPPO-forordningen, der henviser til denne bestemmelse, at den kompetence, som EU-lovgiver er blevet tillagt, »afspejler den specifikke karakter af EPPO's opgaver og struktur, hvilke adskiller sig fra alle andre EU-organer og -agenturers og kræver særlige regler om domstolskontrol«. Med EPPO-forordningens artikel 42, stk. 1, fandt Rådet det hensigtsmæssigt at give de nationale domstole kompetence til at foretage domstolsprøvelse af EPPO's proceduremæssige retsakter i betragtning af dette organs hybride karakter og den omstændighed, at det i vid udstrækning opererer på grundlag af national ret, når det foretager efterforskning og træffer andre foranstaltninger (jf. vedrørende sidstnævnte punkt artikel 30 og 31 i samt 87. betragtning, første og andet afsnit, til EPPO-forordningen). Som Kommissionen har gjort gældende i sit skriftlige indlæg, var EU-lovgiver af den opfattelse, at »denne ordning var mere sammenhængende og fungerede bedre, eftersom [EPPO] i henhold til artikel 86, stk. 2, TEUF indbringer straffesager for de kompetente domstole i medlemsstaterne«. Det har desuden den fordel, at man undgår »at opdele domstolskontrollen mellem Unionens retsinstanser under efterforskningen og de nationale domstole under retssagen, samtidig med at der tages hensyn til, at denne kontrol udøves i overensstemmelse med forordning 2017/1939 og EU-retten, der i vid udstrækning suppleres af nationale procesregler«.

[35] – Herunder i form af kompetence til at træffe præjudicielle afgørelser i henhold til artikel 267 TEUF (jf. EPPO-forordningens artikel 42, stk. 2).

[36] – EPPO-forordningens artikel 42, stk. 3, undtager EPPO's afgørelser om at henlægge en sag i overensstemmelse med artikel 39. For så vidt angår privilegerede sagsøgeres mulighed for at anfægte EPPO's proceduremæssige handlinger ved Domstolen jf. 89. betragtning til EPPO-forordningen. Jf. også EPPO-forordningens artikel 42, stk. 2, litra a), som giver Domstolen kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål i henhold til artikel 267 TEUF om gyldigheden af EPPO's proceduremæssige retsakter, for så vidt et sådant spørgsmål rejses ved en national domstol på grundlag af EU-retten.

udtryk ordret gengiver ordlyden af artikel 263, stk. 1, TEUF [37], som definerer de retsakter udstedt af Den Europæiske Unions institutioner, organer, kontorer og agenturer, som Unionens retsinstanser har kompetence til at efterprøve [38].

43. En anden grund, der taler for en selvstændig og ensartet fortolkning af »[p]roceduremæssige retsakter vedtaget af EPPO, der skal have retsvirkning over for tredjemand«, er behovet for at sikre en konsekvent kompetencefordeling mellem de nationale domstole og Unionens retsinstanser i forbindelse med udøvelsen af domstolskontrollen med EPPO's retsakter. Jeg deler derfor EPPO's opfattelse af, at »[p]roceduremæssige retsakter vedtaget af EPPO, der skal have retsvirkning over for tredjemand«, er et selvstændigt EU-retligt begreb [39].

44. Hvad angår indholdet af dette begreb fremgår det af 87. betragtning, første afsnit, til EPPO-forordningen, at udtrykket »proceduremæssige retsakter« navnlig omfatter »EPPO's handlinger i forbindelse med efterforskningen«. Denne betragtnings andet afsnit sikrer, at »EPPO's proceduremæssige retsakter, der er vedtaget, inden der rejses tiltale«, også underkastes domstolskontrol ved de nationale domstole. Udtrykket »proceduremæssige retsakter« omfatter, men er ikke begrænset til [40], »efterforskningsforanstaltninger« som defineret i EPPO-forordningens artikel 30. Som I.R.O., F.J.L.R. og EPPO har gjort gældende, er en afgørelse, hvorved en europæisk delegeret anklager indkalder en person til at give møde som vidne, derfor efter min opfattelse en proceduremæssig retsakt i henhold til EPPO-forordningens artikel 42, stk. 1. Denne afgørelse er ganske vist ikke nævnt i denne forordnings artikel 30, stk. 1, blandt de »efterforskningsforanstaltninger«, som skal være til rådighed for europæiske delegerede anklagere i medlemsstaterne, »[i] sager, hvor den lovovertrædelse, der er genstand for efterforskning, kan straffes med en maksimumsstraf på mindst fire års fængsel«. EPPO-forordningens artikel 30, stk. 4, fastsætter imidlertid, at »[d]e europæiske delegerede anklagere har ret til at anmode om eller foreskrive andre foranstaltninger i deres medlemsstat, som er tilgængelige for anklagere i henhold til national ret i lignende nationale sager, ud over de foranstaltninger, der er nævnt i stk. 1«. Artikel 43, stk. 1, i organisk lov nr. 9/2021 bestemmer udtrykkeligt, at europæiske delegerede anklagere kan indkalde personer til at give møde som vidner.

45. Hvad angår udtrykket »der skal have retsvirkning over for tredjemand« kan det udledes af anvendelsen af den samme formulering i artikel 263, stk. 1, TEUF [41], at lovgivers hensigt med vedtagelsen af EPPO-forordningens artikel 42, stk. 1, var at sikre, at de retsakter fra dette organ, som normalt skulle have været genstand for domstolsprøvelse ved Unionens retsinstanser gennem et direkte søgsmål, i en ordning med domstolskontrol tilpasset EPPO's særlige karakter, kan gøres til genstand for domstolsprøvelse ved de nationale domstole, hvorved overholdelsen af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og chartrets artikel 47 sikres.

37 – Jf. også henvisningerne til artikel 263, stk. 4, TEUF i EPPO-forordningens artikel 42, stk. 3 og 8.

38 – Dette udtryk gør det også muligt at sondre mellem EPPO's proceduremæssige retsakter, der falder ind under anvendelsesområdet for EPPO-forordningens artikel 42, stk. 1, og som derfor kan prøves af de nationale domstole, og EPPO's retsakter, der ikke skal have retsvirkning over for tredjemand. 87. betragtning, tredje afsnit, til EPPO-forordningen præciserer, at de nationale domstole har ret, men ikke pligt, til at udøve domstolskontrol med sidstnævnte i overensstemmelse med deres nationale lovgivning.

39 – Den juridiske litteratur synes at dele denne opfattelse, jf. f.eks. H.-H. Herrnfeld, D. Brodowski og C. Burchard, op.cit., s. 409 og 410, samt M. Luchtman, *Forum Choice and Judicial Review Under the EPPO's Legislative Framework*, i W. Geelhoed, L. Erkelens og A. Meij (red.), *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, Asser Press, Haag, 2018, s. 165.

40 – Jf. navnlig 87. betragtning, andet afsnit, til EPPO-forordningen, der henviser til »[p]roceduremæssige retsakter, der vedrører valg af den medlemsstat, hvis domstole er kompetente til at behandle søgsmål«, og artikel 42, stk. 3, i samme forordning, der henviser til »EPPO's afgørelser om at henlægge en sag«.

41 – Jf. punkt 42 i dette forslag til afgørelse.

46. Det følger efter min opfattelse heraf, således som EPPO, den franske regering og Kommissionen udtrykkeligt har gjort gældende, at Domstolens faste praksis vedrørende begrebet »retsakter, der skal have retsvirkning over for tredjemand« som omhandlet i artikel 263 TEUF, finder anvendelse på fortolkningen af EPPO-forordningens artikel 42, stk. 1. I henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF, sammenholdt med bestemmelsens stk. 1, kan der anlægges annullationssøgsmål til prøvelse af enhver bestemmelse eller foranstaltning, der er vedtaget af EU's institutioner, organer, kontorer eller agenturer – uanset form – og som tilsigter at have retligt bindende virkninger, der kan berøre en fysisk eller juridisk persons interesser gennem en væsentlig ændring af dennes retsstilling. Ved afgørelsen af, om en retsakt har sådanne virkninger og følgelig kan være genstand for et sådant søgsmål, skal vægten lægges på denne retsakts indhold, og disse virkninger skal vurderes ud fra objektive kriterier, i givet fald under hensyn til baggrunden for dens vedtagelse, samt til de beføjelser, som den institution, det organ, kontor eller agentur, som har vedtaget den, har [42].

47. Ud fra det ovenstående kan man konkludere, at EU-lovgiver ikke havde til hensigt at begrænse den obligatoriske domstolskontrol med EPPO's proceduremæssige retsakter, som er fastsat i EPPO-forordningens artikel 42, stk. 1, til specifikke kategorier. Læst i lyset af den praksis fra Domstolen, der er nævnt i det foregående punkt, følger det af denne bestemmelse, at enhver proceduremæssig retsakt, som en europæisk delegeret anklager vedtager i forbindelse med sin efterforskning, og som tilsigter at have retligt bindende virkninger, der kan berøre tredjemands interesser gennem en væsentlig ændring af dennes retsstilling, skal kunne prøves af en kompetent national domstol. Det skal tilføjes, at det fremgår af 87. betragtning til EPPO-forordningen, at udtrykket »tredjemand«, som forordningens artikel 42, stk. 1, henviser til, skal fortolkes bredt, således at det omfatter »den mistænkte« [43], »ofret« og »andre berørte personer, hvis rettigheder kan blive krænket af sådanne retsakter« [44].

48. Den forelæggende ret samt I.R.O. og F.J.L.R. har anført, at afgørelsen af 2. februar 2023 er en proceduremæssig retsakt vedtaget af EPPO, som har retsvirkning over for dem som personer under efterforskning, eftersom a) den krænker deres ret til en retssag inden for en rimelig frist, og b) en yderligere vidneforklaring fra Y.C. kunne afsløre belastende beviser, som den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, kunne bruge i straffesager mod dem. EPPO, den franske og den spanske regering samt Kommissionen har derimod på grundlag af forskellige argumenter gjort gældende [45], at en afgørelse truffet af den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, om at indkalde en tredjemand til at afgive forklaring som vidne ikke udgør en foranstaltning, der har retligt bindende virkninger, som kan berøre interesserne hos de personer, der er genstand for efterforskningen, gennem en væsentlig ændring af deres retsstilling.

[42] – Dom af 18.6.2024, Kommissionen mod Afviklingsinstansen, C-551/22 P (EU:C:2024:520, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis).

[43] – Efter min opfattelse svarer begrebet »investigado« (person under efterforskning) i spansk ret til begrebet »mistænkt«.

[44] – Som EPPO og den franske regering har anført i deres indlæg, følger det af Domstolens praksis, at når en ikke-privilegeret sagsøger anlægger et annullationssøgsmål til prøvelse af en retsakt, som han ikke er adressat for, overlapper betingelsen om, at den anfægtede foranstaltnings retligt bindende virkninger kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af dennes retsstilling, betingelsen i artikel 263, stk. 4, TEUF, hvorefter denne person skal være umiddelbart og individuelt berørt af denne retsakt (dom af 13.10.2011, Deutsche Post og Tyskland mod Kommissionen, C-463/10 P og C-475/10 P, EU:C:2011:656, præmis 38). Efter min opfattelse finder den samme tilgang anvendelse på EPPO-forordningens artikel 42, stk. 1.

[45] – EPPO har gjort gældende, at Y.C.s vidneforklaring ikke var årsagen til, at I.R.O. og F.J.L.R. blev mistænkt for de påståede overtrædelser. Hvis de europæiske delegerede anklagere, der behandler sagen, indhentede nye belastende beviser mod dem igennem endnu en vidneforklaring fra Y.C., ville deres juridiske stilling som personer under efterforskning forblive uændret. Kommissionen har gjort gældende, at en vidneindkaldelse er en rent forberedende handling. En vidneforklaring består af påståede fakta, som sandsynligvis ikke vil have en bindende virkning, der ændrer den mistænktes retsstilling. Bindende retsvirkninger opstår på et senere tidspunkt i sagen, når den pågældende persons status efter tiltalen ændres fra at være mistænkt til at være tiltalt og i sidste ende ved personens domfældelse eller frifindelse.

49. På det teoretiske plan er jeg ikke overbevist af de argumenter, som den forelæggende ret har fremført på vegne af I.R.O. og F.J.L.R. Som den franske og den spanske regering samt Kommissionen har anført, kan afhøringen af et vidne indeholde belastende og diskulperende beviser. Det er i den forbindelse relevant at påpege, at EPPO-forordningens artikel 5, stk. 4, bestemmer, at »EPPO foretager efterforskning på en upartisk måde og søger alt relevant bevismateriale, såvel belastende som diskulperende« [46]. Den franske regering har tilføjet, at en sådan efterforskning meget vel kan have som eneste formål at klarlægge visse forhold, at tilvejebringe baggrundsoplysninger, at forklare efterforskeren en kompleks mekanisme eller at belyse de pågældende personers personlighed. Jeg er enig i, at selv om indkaldelse og afhøring af et vidne kan forlænge en sags varighed, kan sådanne foranstaltninger fremme gennemførelsen af en efterforskning og under alle omstændigheder bidrage til en grundig efterforskning af påstandene.

50. Uanset disse konstateringer er jeg af den opfattelse, at spørgsmålet om, hvorvidt en europæisk delegeret anklagers afgørelse om at indkalde tredjemand til at give møde som vidne, er en proceduremæssig retsakt, der skal have retsvirkning over for en person under efterforskning, ikke kan vurderes og besvares på generel og abstrakt vis.

51. EPPO opererer ikke inden for et enkelt retsområde, og EPPO-forordningen regulerer kun delvist EPPO's procedurer [47]. Med generaladvokat Ćapetas ord er »EPPO [...] derfor ganske vist et enkelt og uadskilleligt organ, men det fungerer uden en fælles materiel ret og strafferetspleje«, og »[d]isse spørgsmål afhænger i høj grad af medlemsstaternes lovgivning, som kan være forskellige med hensyn til de løsninger, de vælger« [48]. Bortset fra de EU-retlige proceduremæssige rettigheder, der i henhold til EPPO-forordningens artikel 41, stk. 2, »som minimum« skal garanteres mistænkte og tiltalte i straffesager, er rettighederne for personer, der er berørt af sådanne procedurer, som følge af EPPO-forordningens afhængighed af national lovgivning, forskellige afhængigt af den medlemsstat, hvor EPPO efterforsker og retsforfølger lovovertrædelser. På samme måde kan det forhold, at EPPO-forordningens artikel 30, stk. 5, fastsætter, at de »[p]rocedurer og nærmere regler for at træffe foranstaltninger«, der er omhandlet i denne artikels stk. 1 og 4, er underlagt »gældende national ret«, have den konsekvens, at en proceduremæssig retsakt, såsom en vidneindkaldelse udstedt af en europæisk delegeret anklager, der behandler sagen i én medlemsstat, ikke vil have retsvirkninger for de personer, der er berørt af denne retsakt, mens den samme proceduremæssige retsakt vedtaget i en anden medlemsstat, vil have disse virkninger. Som den franske og den nederlandske regering anførte i retsmødet, vil rækkevidden af EPPO's proceduremæssige retsakter, der kan prøves ved de nationale domstole, derfor sandsynligvis variere afhængigt af den gældende nationale lovgivning. Kravet om en konkret vurdering af dette spørgsmål følger ligeledes af den retspraksis, som jeg henviser til i punkt 46 i dette forslag til afgørelse, hvoraf det fremgår, at der skal tages hensyn til de objektive kriterier, der er nævnt deri.

52. På baggrund af det ovenstående er jeg af den opfattelse, at det ville være uhensigtsmæssigt, hvis Domstolen tog generelt stilling til spørgsmålet om, hvorvidt en afgørelse, hvorved den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, indkalder en tredjemand til at give møde som vidne, er omfattet af anvendelsesområdet for EPPO-forordningens artikel 42, stk. 1. Det tilkommer i sidste ende de nationale domstole at afgøre dette spørgsmål ved en efterprøvning af, om denne afgørelse er en retsakt, som tilsigter at have retligt bindende virkninger, der kan berøre den pågældende tredjemands interesser gennem en væsentlig ændring af dennes retsstilling. Med

[46] – Jf. også de proceduremæssige rettigheder, som EPPO-forordningens artikel 41 i garanterer mistænkte og tiltalte.

[47] – Jf. punkt 1 og 2 i dette forslag til afgørelse.

[48] – Generaladvokat Ćapetas forslag til afgørelse G.K. m.fl. (Den Europæiske Anklagemyndighed) (C-281/22, EU:C:2023:510, punkt 20).

henblik herpå skal de nationale domstole lægge vægt på afgørelsens indhold og vurdere disse virkninger ud fra objektive kriterier, i givet fald under hensyn til den specifikke proceduremæssige sammenhæng, hvori den blev vedtaget, samt til de beføjelser, som det organ, der vedtog den, har. For det tilfælde at en national domstol som konklusion på denne undersøgelse finder, at den afgørelse, hvorved den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, har indkaldt en tredjemand som vidne, ikke skal have retsvirkning over for personer under efterforskning, vil en national lovgivning, der udelukker domstolskontrol med denne afgørelse, være forenelig med EPPO-forordningens artikel 42, stk. 1, sammenholdt med chartrets artikel 47 og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU samt med ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet.

53. I sit forslag til afgørelse Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl. fremhævede generaladvokat Bobek, at en person, der ønsker at påberåbe sig chartrets artikel 47 for at opretholde en processuel rettighed, som denne bestemmelse sikrer, skal have en »ret eller frihed« i henhold til EU-retten, som vedkommende søger at håndhæve ved en domstol[49]. Jeg er enig med Kommissionen i, at hvis en afgørelse om at indkalde tredjemand som vidne ikke skal have retsvirkning over for de personer, der er under efterforskning, berøres disse personers retsstilling ikke, og de kan ikke påberåbe sig en rettighed i henhold til EU-retten, hvilket gør anvendelsen af chartrets artikel 47 overflødig. Da der ikke foreligger retsvirkninger, er adgangen til effektive retsmidler i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU heller ikke til stede. Endelig er der ikke tale om en overtrædelse af ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet, hvis ingen bestemmelse i EPPO-forordningen eller i nogen anden EU-retsakt giver personer, der er under efterforskning, ret til at anfægte EPPO's proceduremæssige retsakter, som ikke skal have retsvirkning over for tredjemand, ved nationale domstole.

54. Såfremt en national domstol måtte fastslå, at en afgørelse som den af 2. februar 2023 er en retsakt, der er omfattet af EPPO-forordningens artikel 42, stk. 1, kræver denne bestemmelse, at en sådan afgørelse »underkastes domstolskontrol ved de kompetente nationale domstole«. Hvad består denne domstolskontrol i? Kræver den inden for rammerne af denne præjudicielle forelæggelse, at der kan anlægges et direkte søgsmål med henblik på at anfægte gyldigheden af afgørelsen?

55. I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at en afgørelse, hvorved den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, indkalder en tredjemand til at give møde for det som vidne, i henhold til spansk ret ikke kan gøres til genstand for et direkte søgsmål, der anlægges af personer under efterforskning ved en national domstol. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at den forelæggende ret har lagt til grund, at EU-lovgiver har ønsket, at retsakter, der er omfattet af artikel EPPO-forordningens 42, stk. 1, skal kunne anfægtes ved et direkte søgsmål. Det synes således at udelukke muligheden for, at EU-lovgiver ikke har haft til hensigt at fastsætte de nærmere regler for, hvordan sådanne retsakter kunne underkastes domstolskontrol, med det resultat at en sådan kontrol kunne foretages indirekte[50]. I modsætning hertil har den italienske regering i sit skriftlige indlæg gjort gældende, at en domstolskontrol med EPPO's proceduremæssige retsakter, der skal have retsvirkning over for tredjemand, ikke kræver, at der kan anlægges et annullationssøgsmål. I modsætning til Spanien har den italienske strafferetsplejelov således afskaffet undersøgelsesdommeren og samtidig fjernet enhver

[49] – Generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 og C-355/19, EU:C:2020:746, punkt 197).

[50] – Den forelæggende ret har afvist den europæiske delegerede anklagers argument baseret på artikel 29 i organisk lov nr. 9/2021, som under alle omstændigheder vedrører en situation, der ikke har nogen betydning for den foreliggende præjudicielle forelæggelse, nemlig den situation, som personer under efterforskning, der for sent er blevet indkaldt til at give møde i et første retsmøde med henblik på underretning om faktiske forhold og beviser, befinder sig i. De skriftlige indlæg indgivet af EPPO, den franske og den spanske regering samt Kommissionen, har ikke bestridt den forelæggende rets forudsætning.

forudgående kontrol med en proceduremæssig retsakt vedtaget af EPPO med henblik på indkaldelse af en tredjemand til at afgive vidneforklaring. I stedet har den domstol, der behandler sagen, kompetence til at træffe afgørelse om lovligheden af alle beviser, der fremlægges for den, og i givet fald til at se bort fra dem [51]. I retsmødet insisterede EPPO og den franske, den nederlandske og den spanske regering som svar på et skriftligt spørgsmål fra Domstolen hver især på, at den indirekte domstolskontrol med gyldigheden af EPPO's proceduremæssige retsakter opfylder kravene i EPPO-forordningens artikel 42, stk. 1. EPPO har anerkendt, at der ikke er noget direkte retsmiddel mod europæiske delegerede anklageres afgørelser om at gennemføre efterforskningsforanstaltninger. EPPO har gjort gældende, at spansk ret fastsætter flere retsmidler med henblik på domstolskontrol med sådanne foranstaltninger under hele efterforskningen og efter afslutningen heraf i den mundtlige fase af en straffesag, hvorved retten til en effektiv domstolsbeskyttelse og respekt for retten til et forsvar således sikres. Den franske, den nederlandske og den spanske regering er af samme opfattelse.

56. EPPO-forordningens artikel 42, stk. 1, giver medlemsstaterne en skønsmargen inden for rammerne af deres procesautonomi ved at præcisere, at den i forordningen omhandlede domstolskontrol skal foretages »i overensstemmelse med de krav og procedurer, der er fastlagt i national ret« [52]. Denne bestemmelse fastlægger hverken karakteren af denne »domstolskontrol« eller arten af den afgørelse, som en national ret kan træffe, når den udøver denne.

57. 88. betragtning til EPPO-forordningen kræver, at der i forbindelse med domstolskontrollen ved de nationale domstole af lovligheden af EPPO's proceduremæssige retsakter, der skal have retsvirkning over for tredjemand, »bør [...] sikres effektive retsmidler i overensstemmelse med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, i TEU«. Denne traktatbestemmelse pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at sikre adgang til effektive retsmidler for enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænket, svarende til den, der er fastsat i chartrets artikel 47, stk. 1. Den indebærer en ret til ved en domstol at anfægte enhver bebyrdende retsakt, som kan krænke disse rettigheder og friheder, men den kræver ikke, at der er adgang til et direkte retsmiddel med det hovedformål at anfægte gyldigheden af en bestemt foranstaltning. Det er således tilstrækkeligt, at der er adgang til et eller flere retsmidler ved de kompetente nationale domstole, der gør det muligt for indehaveren af en rettighed at opnå en indirekte kontrol med en foranstaltnings lovlighed med henblik på at sikre overholdelsen af de rettigheder og friheder, som EU-retten sikrer denne person [53]. Inden for rammerne af den foreliggende sag tilkommer det den forelæggende ret at afgøre, om personer, der er under efterforskning, indirekte kan anfægte lovligheden af en afgørelse, hvorved den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, indkalder en tredjemand til at give møde som vidne.

58. Uanset om der foreligger en sådan mulighed, skal Domstolen med henblik på at give et fuldstændigt svar på den forelæggende rets spørgsmål også angive, om de procedurer, der er beskrevet i forelæggelsesafgørelsen, er i overensstemmelse med ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet, som der udtrykkeligt henvises til i 88. betragtning, første afsnit, til EPPO-forordningen.

[51] – På samme måde fremgår det af den spanske regerings skriftlige indlæg, at EPPO-forordningens artikel 42, stk. 1, ikke kræver, at domstolskontrol med EPPO's proceduremæssige retsakter skal finde sted umiddelbart efter deres vedtagelse og/eller før deres gennemførelse.

[52] – Følgende fremgår af 12. betragtning til EPPO-forordningen: »[...] Målet for denne forordning, nemlig at styrke bekæmpelsen af lovovertrædelser, der skader Unionens finansielle interesser, ved at oprette EPPO, kan [...] bedre nås på EU-plan; Unionen kan gennemføre foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. artikel 5 i TEU. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. nævnte artikel, går denne forordning ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at nå disse mål, og det sikres, at dens indvirkning på medlemsstaternes retsordener og institutionelle strukturer er så begrænset som muligt.«

[53] – Jf. i denne retning dom af 6.10.2020, État luxembourgeois (Ret til at anlægge søgsmål til prøvelse af en anmodning om oplysninger på skatteområdet) (C-245/19 og C-246/19, EU:C:2020:795, præmis 47, 55, 57-59, 64, 67 og 79 og den deri nævnte retspraksis).

59. Det fremgår af fast retspraksis, at det, i mangel af EU-retlige bestemmelser på området, i medfør af princippet om procesautonomi tilkommer hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at fastsætte de processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af borgernes rettigheder. Dette krav er betinget af, at de pågældende regler ikke i situationer, der hører under EU-retten, er mindre gunstige end dem, som regulerer tilsvarende situationer, der er underlagt national ret (ækvivalensprincippet), og at de i praksis ikke umuliggør eller uforholdsmæssigt vanskeliggør udøvelsen af rettigheder, der er tillagt ved EU-retten (effektivitetsprincippet) [54].

60. Hvad angår effektivitetsprincippet forpligter EU-retten ikke medlemsstaterne til at indføre andre søgsmålsmuligheder end dem, der findes i national ret, medmindre det fremgår af den omhandlede nationale retsordens opbygning, at der ikke foreligger noget retsmiddel, der giver mulighed for, selv indirekte, at sikre, at retssubjekternes rettigheder i henhold til EU-retten overholdes, eller at retssubjekternes eneste effektive adgang til domstolsprøvelse er at overtræde lovgivningen [55]. Såfremt den forelæggende ret måtte finde, at gyldigheden af de omtvistede foranstaltninger på en effektiv måde kan afgøres indirekte, synes de procedurer, der er beskrevet i forelæggelsesafgørelsen, ikke at være i strid med effektivitetsprincippet.

61. For så vidt angår ækvivalensprincippet fremgår det af den forelæggende rets oplysninger, at mens de nationale processuelle regler, der finder anvendelse på EPPO, udelukker muligheden for direkte domstolsprøvelse af en afgørelse, hvorved en europæisk delegeret anklager indkalder en tredjemand til at møde som vidne, kan en tilsvarende afgørelse truffet i henhold til strafferetsplejeloven indbringes for undersøgelsesdommeren eller en højere retsinstans. Det følger heraf, at personer under efterforskning synes at være i en anden og ufordelagtig position, når de påberåber sig rettigheder, der følger direkte af EU-retten, sammenlignet med når de påberåber sig rettigheder i henhold til strafferetsplejeloven. Under disse omstændigheder synes det, som såvel den forelæggende ret som I.R.O. og F.J.L.R. har gjort gældende, at de procedurer, der er beskrevet i forelæggelsesafgørelsen, tilsidesætter ækvivalensprincippet.

62. EPPO og den spanske regering har ganske vist anfægtet den forelæggende rets fortolkning af national ret, idet de i det væsentlige har gjort gældende, at strafferetsplejelovens artikel 311, der bestemmer, at afgørelser om at træffe efterforskningsforanstaltninger, som parterne har anmodet om, ikke kan gøres til genstand for appel, ifølge en opfattelse i national retspraksis kan finde anvendelse. Som svar herpå er det tilstrækkeligt at erindre om, at det ifølge fast retspraksis ikke tilkommer Domstolen inden for rammerne af en præjudiciel forelæggelse at udtale sig om fortolkningen af national ret og afgøre, hvorvidt den fortolkning, som den forelæggende ret har anlagt heraf, er korrekt, idet dette spørgsmål henhører under de nationale domstoles enekompetence [56].

[54] – Dom af 20.6.2024, Artemis security (C-367/23, EU:C:2024:529, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).

[55] – Dom af 21.12.2021, Randstad Italia (C-497/20, EU:C:2021:1037, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).

[56] – Dom af 3.7.2019, UniCredit Leasing (C-242/18, EU:C:2019:558, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

Forslag til afgørelse

63. Jeg foreslår derfor, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af Juzgado Central de Instrucción nº 6 de la Audiencia Nacional (central forundersøgelsesret nr. 6 under den nationale domstol i visse straffe-, forvaltnings- og arbejdsretlige sager, Spanien), således:

»Artikel 42, stk. 1, i Rådets forordning (EU) 2017/1939 af 12. oktober 2017 om gennemførelse af et forstærket samarbejde om oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed (»EPPO«), sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU samt ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet,

skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national lovgivning, hvorefter personer, der er genstand for en efterforskning foretaget af Den Europæiske Anklagemyndighed, ikke direkte ved en kompetent national domstol kan anfægte en afgørelse, hvorved den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, i forbindelse med denne efterforskning indkalder tredjemand til at give møde som vidne, når denne afgørelse skal have retsvirkning over for disse personer. Det tilkommer den nationale domstol at afgøre dette spørgsmål ved en efterprøvning af, om en sådan afgørelse er en retsakt, som tilsigter at have retligt bindende virkninger, som kan berøre disse personers interesser gennem en væsentlig ændring af deres retsstilling. Med henblik herpå skal den nationale domstol lægge vægt på afgørelsens indhold og vurdere dens virkninger ud fra objektive kriterier i givet fald under hensyn til den sammenhæng, hvori den blev vedtaget, samt til de beføjelser, som det organ, der vedtog den, har.«