CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
A. M. COLLINS
van 4 oktober 2024[1]

Zaak C-292/23

Europees Openbaar Ministerie
tegen
I. R. O.,
F. J. L. R.

[verzoek van de Juzgado Central de Instrucción n.º 6 de la Audiencia Nacional (gespecialiseerde, op het gehele grondgebied van Spanje bevoegde rechterlijke instantie, waartoe de centrale rechtbank van instructie nr. 6 behoort) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Justitiële samenwerking in strafzaken – Europees Openbaar Ministerie – Verordening (EU) 2017/1939 – Artikel 42, lid 1 – Procedurele handelingen van het Europees Openbaar Ministerie die bedoeld zijn om rechtsgevolgen ten aanzien van derden te creëren – Oproeping van getuigen – Nationale regeling die zich verzet tegen rechtstreekse rechterlijke toetsing door nationale rechterlijke instanties – Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU – Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Recht op daadwerkelijke rechtsbescherming – Beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid”

Inleiding

1. Teneinde op te treden tegen strafbare feiten die de financiële belangen van de Europese Unie schaden, is bij verordening (EU) 2017/1939[2] het Europees Openbaar Ministerie (hierna: „EOM”) ingesteld als een „onafhankelijk” en „ondeelbaar orgaan van de Unie […] [dat] als één dienst met een gedecentraliseerde structuur [optreedt]”[3]. Het EOM bestaat uit twee niveaus: het centrale kantoor dat in Luxemburg gevestigd is en, op decentraal niveau, de gedelegeerd Europese aanklagers (hierna: „GEA’s”) die zijn ingebed in de rechtsstelsels van de lidstaten.[4] GEA’s maken integraal deel uit van en treden op namens het EOM en zijn daarnaast in operationeel opzicht geïntegreerd in hun respectieve nationale stelsels van strafvervolging.[5] Zij zijn belast met het

1 Oorspronkelijke taal: Engels.

2 Verordening van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het [EOM] (PB 2017, L 283, blz. 1) (hierna: „EOM-verordening”). De EOM-verordening is vastgesteld volgens de procedure voor nauwere samenwerking overeenkomstig artikel 86 VWEU. De term „lidstaat” in de verordening verwijst normaliter naar de deelnemende lidstaten (artikel 2, lid 1, van de EOM-verordening).

3 Artikel 3, lid 1, artikel 6, lid 1, en artikel 8, lid 1, van de EOM-verordening.

4 Artikel 8, leden 2-4, van de EOM-verordening.

5 Artikel 13, lid 1, van de EOM-verordening.

instellen van onderzoeken[6], met de vervolging van strafbare feiten en met het voor de rechter brengen van zaken, waarbij zij gebruikmaken van zowel de bevoegdheden die de EOM-verordening hun rechtstreeks toekent als de bevoegdheden die zij in hun hoedanigheid van nationale aanklagers uitoefenen[7].

2. Het EOM verricht zijn taak niet alleen in nauwe samenwerking met de nationale autoriteiten van de lidstaten, maar baseert zich daarbij ook in belangrijke mate op nationaal recht. Volgens artikel 5, lid 3, van de EOM-verordening vallen „onderzoeken en strafvervolgingen namens het EOM" onder deze verordening en is het nationale recht van toepassing op aangelegenheden waarover zij niets zegt.[8] Voorts is hierin bepaald dat het toepasselijke nationale recht in beginsel het recht is dat van toepassing is op de behandelende GEA. Veel bepalingen van de EOM-verordening, met name die van procedurele aard[9], verwijzen naar het nationale recht voor de voorwaarden en de procedures op grond waarvan zij van toepassing zijn.

3. Met het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing van de Juzgado Central de Instrucción n.º 6 de la Audiencia Nacional (gespecialiseerde, op het gehele grondgebied van Spanje bevoegde rechterlijke instantie, waartoe de centrale rechtbank van instructie nr. 6 behoort), die handelt als „Juez de Garantías" (waarborgenrechter)[10], wordt het Hof verzocht om artikel 42, lid 1, van de EOM-verordening voor het eerst uit te leggen. Bij die bepaling is aan de nationale rechter de bevoegdheid toegekend om de wettigheid van de procedurele handelingen van het EOM te toetsen die bedoeld zijn om rechtsgevolgen ten aanzien van derden te creëren.[11] De waarborgenrechter vraagt in het bijzonder of een nationale regeling die bepaalt dat de oproeping van getuigen door een GEA is uitgesloten van rechtstreekse rechterlijke toetsing, verenigbaar is met die bepaling en met het Unierechtelijke gelijkwaardigheids- en doeltreffendheidsbeginsel.

6 Op grond van artikel 13, lid 1, en artikel 28, lid 1, van de EOM-verordening kan de GEA die verantwoordelijk is voor de onderzoeken en strafvervolgingen die hij heeft ingesteld, die hem zijn toegewezen of die hij heeft overgenomen met gebruikmaking van zijn evocatierecht (hierna: „behandelende GEA") overeenkomstig deze verordening en het recht van de betreffende lidstaat onderzoeks- en andere maatregelen treffen, dan wel de bevoegde autoriteiten in de betreffende lidstaat daartoe de opdracht geven [zie in die zin arrest van 21 december 2023, G. K. e.a. (Europees Openbaar Ministerie), C-281/22, EU:C:2023:1018, punt 43].

7 Artikel 13, leden 1 en 3, en overweging 43 van de EOM-verordening.

8 In overweging 88, tweede alinea, van de EOM-verordening wordt hier ook naar verwezen.

9 Artikelen 26-42 van de EOM-verordening.

10 De functie van waarborgenrechter is in het Spaanse recht gecreëerd voor de uitoefening van rechterlijke toetsing van de activiteiten van het EOM als onderzoeker (zie punt 36 van deze conclusie).

11 Bij artikel 42, lid 1, van de EOM-verordening is aan de nationale rechter ook de bevoegdheid tot toetsing toegekend indien het EOM nalaat een procedurele handeling vast te stellen die het in het kader van deze verordening verplicht is vast te stellen en die bedoeld is om dergelijke gevolgen te creëren. In de onderhavige zaak gaat het niet om de uitoefening van die bevoegdheid.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht – EOM-verordening

4. Voor zover van belang voor de omstandigheden van deze verwijzing, wordt in de overwegingen 86 tot en met 89 van de EOM-verordening het volgende verklaard:

„(86) Krachtens artikel 86, lid 3, VWEU kan de Uniewetgever de voorschriften vaststellen voor de rechterlijke toetsing van de procedurele handelingen die het EOM in de uitoefening van zijn ambt verricht. Deze bevoegdheid van de Uniewetgever is een afspiegeling van de specifieke aard van de taken en structuur van het EOM, die afwijkt van die van alle andere organen en instanties van de Unie en speciale voorschriften voor de rechterlijke toetsing vereist.

(87) Overeenkomstig artikel 86, lid 2, VWEU is het EOM belast met de rechtsvordering voor de bevoegde rechterlijke instanties van de lidstaten. De handelingen die het EOM in het kader van het onderzoek verricht, hangen nauw samen met de strafvervolging die daaruit kan voortvloeien en hebben gevolgen binnen de rechtsorde van de lidstaten. In veel gevallen worden deze handelingen in opdracht van het EOM verricht door nationale rechtshandhavende instanties, in sommige gevallen nadat de nationale rechter toestemming heeft gegeven.

Er kan dus gevoeglijk gesteld worden dat procedurele handelingen van het EOM die bedoeld zijn om rechtsgevolgen ten aanzien van derden te creëren, dienen te worden getoetst door de bevoegde nationale rechter overeenkomstig de voorschriften en procedures in het nationale recht. Dit dient ervoor te zorgen dat de procedurele handelingen van het EOM die vóór de tenlastelegging zijn vastgesteld en bedoeld zijn om rechtsgevolgen ten aanzien van derden te creëren (onder wie de verdachte, het slachtoffer en andere belanghebbenden wier rechten kunnen worden geschaad door dergelijke handelingen), door nationale rechterlijke instanties kunnen worden getoetst. […]

Als gerechtelijke stappen bij bevoegde nationale rechtbanken wegens stilzitten van het EOM worden beschouwd, de stappen met betrekking tot procedurele handelingen die het EOM wettelijk verplicht is vast te stellen, en die bedoeld zijn om rechtsgevolgen ten aanzien van derden te creëren. Wanneer het nationale recht voorziet in rechterlijke toetsing van procedurele handelingen die niet bedoeld zijn om rechtsgevolgen ten aanzien van derden te creëren of in beroepen wegens nalaten, mag deze verordening niet zodanig worden uitgelegd dat zij deze wettelijke bepalingen aantast. Daarnaast mogen de lidstaten niet worden verplicht te voorzien in rechterlijke toetsing door de bevoegde nationale rechtbanken van procedurele handelingen die niet bedoeld zijn om rechtsgevolgen ten aanzien van derden te creëren, zoals de aanwijzing van deskundigen of de terugbetaling van de kosten van getuigen.

Tot slot laat deze verordening de bevoegdheden van de nationale zittingsrechter onverlet.

(88) De wettigheid van procedurele handelingen van het EOM die bedoeld zijn om rechtsgevolgen ten aanzien van derden te creëren, dient aan rechterlijke toetsing door de nationale rechter te worden onderworpen. In dit verband dient overeenkomstig artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU in doeltreffende rechtsmiddelen te worden voorzien. Zoals duidelijk uit de jurisprudentie van het [Hof] blijkt, mogen nationale procesregels betreffende vorderingen ter bescherming van door de rechtsorde van de Unie verleende individuele rechten bovendien niet ongunstiger zijn dan die voor soortgelijke nationale

vorderingen (gelijkwaardigheidsbeginsel), en mogen zij de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten niet in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel).

Wanneer nationale rechterlijke instanties de wettigheid van die handelingen toetsen, mogen zij dit doen op basis van het Unierecht, met inbegrip van deze verordening, alsmede op basis van het nationaal recht dat van toepassing is voor zover een aangelegenheid niet in deze verordening wordt behandeld. Uit de jurisprudentie van het [Hof] blijkt duidelijk dat de nationale rechterlijke instanties verplicht zijn een prejudiciële vraag te stellen aan het [Hof] in geval van twijfel omtrent de geldigheid van die handelingen ten opzichte van het recht van de Unie.

[…]

(89) De bevoegdheden van het [Hof] wat betreft de rechterlijke toetsing van bestuurlijke beslissingen van het EOM, die bedoeld zijn om rechtsgevolgen te hebben ten aanzien van derden, dit wil zeggen beslissingen die niet zijn genomen in de uitoefening van diens taken inzake onderzoek, strafvervolging of voor de rechter brengen, worden door deze bepaling van de verordening betreffende rechterlijke toetsing onverlet gelaten. De mogelijkheid waarover een lidstaat van de Europese Unie, het Europees Parlement, de Raad of de [Europese] Commissie beschikt om beroep tot nietigverklaring in te stellen overeenkomstig artikel 263, tweede alinea, VWEU, artikel 265, eerste alinea, VWEU, en de inbreukprocedures uit hoofde van de artikelen 258 en 259 VWEU, wordt eveneens door deze verordening onverlet gelaten."

5. Artikel 30 van de EOM-verordening, met als opschrift „Onderzoeksmaatregelen en andere maatregelen" bepaalt:

„1. Ten minste in gevallen waarin het te onderzoeken strafbare feit kan worden bestraft met een maximumstraf van minimaal vier jaar gevangenisstraf, zorgen de lidstaten ervoor dat de [GEA's] bevoegd zijn de volgende onderzoeksmaatregelen te bevelen of verzoeken:

a) doorzoeken van gebouwen, terreinen, vervoermiddelen, particuliere woningen, kleding en andere persoonlijke bezittingen of computersystemen […];

b) vorderen van alle relevante voorwerpen of documenten, […];

c) vorderen van opgeslagen computergegevens, versleuteld of ontsleuteld, […];

d) bevriezing van de hulpmiddelen waarmee strafbare feiten zijn gepleegd en de opbrengsten van die feiten, […];

e) onderschepping van elektronische communicatie […];

f) tracering en opsporing van een voorwerp met technische hulpmiddelen, […].

[…]

4. De [GEA's] zijn bevoegd om andere dan de in lid 1 bedoelde maatregelen te verzoeken of te bevelen die in hun lidstaat in soortgelijke nationale gevallen krachtens het nationale recht beschikbaar zijn voor openbare aanklagers.

5. De [GEA's] kunnen de in de leden 1 en 4 bedoelde maatregelen alleen gelasten indien er een redelijk vermoeden bestaat dat de specifieke maatregel in kwestie informatie of bewijsmateriaal zou kunnen opleveren die/dat nuttig is voor het onderzoek, en indien er geen minder ingrijpende maatregelen beschikbaar zijn waarmee hetzelfde doel kan worden bereikt. De procedures en de nadere voorwaarden voor het uitvoeren van de maatregelen worden beheerst door het toepasselijke nationale recht."

6. Artikel 41 van de EOM-verordening, met als opschrift „Reikwijdte van de rechten van verdachten en beklaagden", bepaalt als volgt:

„1. De activiteiten van het EOM worden uitgevoerd met volledige inachtneming van de rechten van verdachte en beklaagde personen zoals verankerd in het Handvest [van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: ‚Handvest')], met inbegrip van het recht op een eerlijk proces en de rechten van de verdediging.

2. Elke verdachte of beklaagde tegen wie een strafprocedure van het EOM loopt, heeft ten minste de procedurele rechten als vastgesteld in de Uniewetgeving, met inbegrip van richtlijnen betreffende de rechten van verdachten en beklaagden in strafzaken, als omgezet in nationaal recht; het gaat hierbij onder meer om:

a) het recht op vertolking en vertaling, zoals vastgesteld in richtlijn 2010/64/EU;

b) het recht op informatie en op toegang tot de stukken van een dossier, zoals vastgesteld in richtlijn 2012/13/EU;

c) het recht op toegang tot een advocaat en het recht om bij detentie contact te hebben met derden en deze in kennis te laten stellen van de detentie, zoals vastgesteld in richtlijn 2013/48/EU;

d) het zwijgrecht en het recht om voor onschuldig gehouden te worden, zoals vastgesteld in richtlijn (EU) 2016/343 van het Europees Parlement en de Raad;

e) het recht op rechtsbijstand, zoals vastgesteld in richtlijn (EU) 2016/1919.

3. Onverminderd de in dit hoofdstuk bedoelde rechten, beschikken verdachten en beklaagden en andere personen die betrokken zijn bij de procedures van het EOM over alle procedurele rechten die zij op grond van het toepasselijke nationale recht hebben, waaronder de mogelijkheid bewijsmateriaal te presenteren, te verzoeken om de aanwijzing van deskundigen of om een onderzoek door deskundigen en om het horen van getuigen, alsmede de mogelijkheid het EOM te verzoeken die maatregelen voor de verdediging te verkrijgen."

7. Artikel 42 van de EOM-verordening, met als opschrift „Rechterlijke toetsing", bepaalt:

„1. Procedurele handelingen van het EOM die bedoeld zijn om rechtsgevolgen ten aanzien van derden te creëren, moeten worden getoetst door de bevoegde nationale rechter overeenkomstig de voorschriften en procedures in het nationale recht. Hetzelfde geldt wanneer het EOM nalaat procedurele handelingen vast te stellen die bedoeld zijn om rechtsgevolgen ten aanzien van derden te creëren, wanneer het in het kader van deze verordening wettelijk verplicht is om deze vast te stellen.

2. Het [Hof] is, overeenkomstig artikel 267 VWEU, bevoegd bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over:

a) de geldigheid van procedurele handelingen van het EOM, voor zover een dergelijke vraag over geldigheid rechtstreeks op basis van het Unierecht wordt opgeworpen voor een rechterlijke instantie van een lidstaat;

b) de uitlegging of de geldigheid van bepalingen van het recht van de Unie, met inbegrip van deze verordening;

[…]

3. In afwijking van lid 1 van dit artikel worden besluiten van het EOM om een zaak te seponeren, voor zover deze rechtstreeks op basis van het Unierecht worden aangevochten, voor het [Hof] getoetst overeenkomstig artikel 263, vierde alinea, VWEU.

[…]

8. Dit artikel geldt behoudens rechterlijke toetsing door het [Hof] overeenkomstig artikel 263, vierde alinea, VWEU, van besluiten van het EOM die gevolgen hebben voor de rechten van de betrokkenen uit hoofde van hoofdstuk VIII, en van besluiten van het EOM die geen procedurele handelingen zijn, zoals besluiten van het EOM inzake het recht op toegang van het publiek tot documenten, of overeenkomstig artikel 17, lid 3, van deze verordening aangenomen besluiten inzake het ontslag van [GEA's], of enig ander administratief besluit."

Spaans recht

8. Artikel 42 van de Ley Orgánica 9/2021 de aplicación del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea (organieke wet 9/2021 betreffende de toepassing van de [EOM-verordening]) van 1 juli 2021[12] (hierna: „wet 9/2021"), met als opschrift „Onderzoeksbevoegdheden van de [GEA]", bepaalt in de leden 1 en 3 het volgende:

„1. In overeenstemming met de bepalingen van [wet 9/2021], de [EOM-verordening] en de in het reglement van orde van het EOM vastgestelde regels voeren de [GEA's] het onderzoek uit en gelasten zij dat alle in de Ley de Enjuiciamiento Criminal [(wetboek van strafvordering)] bedoelde onderzoeksmaatregelen en voorlopige maatregelen worden genomen, behoudens die welke zijn voorbehouden aan de rechterlijke instanties krachtens de Grondwet en overige wettelijke bepalingen waarvoor de goedkeuring van de waarborgenrechter vereist is;

[…]

3. Het onderzoek wordt uitgevoerd overeenkomstig de bepalingen van het wetboek van strafvordering, behoudens in de bijzondere gevallen die uitdrukkelijk zijn opgenomen in [wet 9/2021]."

[12] BOE nr. 157 van 2 juli 2021, blz. 78523.

9. Artikel 43 van wet 9/2021, met als opschrift „Getuigenverklaringen", luidt als volgt:

„1. Personen die kennis hebben van feiten en omstandigheden die van belang zijn voor de vaststelling van een strafbaar feit en van degene die daarvoor verantwoordelijk is of die in dat verband bruikbare informatie kunnen verstrekken, kunnen door de [GEA] als getuigen worden opgeroepen om verklaringen af te leggen.

Met uitzondering van diegenen die vrijgesteld zijn van de verplichting om te verschijnen en om getuigenbewijs te leveren tijdens de mondelinge behandeling van een rechtszaak, dient eenieder die door de [GEA] wordt opgeroepen, als getuige te verschijnen en bewijs te leveren van al hetgeen hij weet in antwoord op de hem gestelde vragen.

2. De getuigenverklaring wordt afgenomen op de wijze als bepaald in het wetboek van strafvordering.

De partijen bij de procedure mogen door tussenkomst van hun advocaten aanwezig zijn bij de getuigenverklaring, in welk geval zij na de verklaring de gelegenheid krijgen om de getuige te vragen de door hen noodzakelijk geachte toelichting te verschaffen."

10. Artikel 90 van wet 9/2021, met als opschrift „Gevallen", bepaalt:

„Tegen de besluiten van de [GEA] tijdens de onderzoeksprocedure kan uitsluitend worden opgekomen bij de waarborgenrechter in de gevallen die uitdrukkelijk zijn opgenomen in [wet 9/2021]."

11. Op grond van wet 9/2021 kan de verdediging opkomen tegen de volgende besluiten van de GEA:

– het besluit tot instelling van een procedure;

– het besluit tot weigering om een nieuwe verklaring af te nemen van de persoon tegen wie een onderzoek loopt en die daarom had gevraagd;

– het besluit tot weigering van de onderzoeksmaatregelen waar door de GEA om is verzocht;

– het besluit tot weigering om de ingediende documenten en verslagen in het procesdossier op te nemen;

– het besluit tot weigering om de deskundige in te schakelen die door de verdediging is aangewezen om op het betreffende vakgebied advies uit te brengen;

– het besluit tot weigering van wraking van een deskundige;

– het besluit over voorlopige maatregelen;

– het besluit waarbij inbewaringstelling wordt gelast, en

– het besluit om het onderzoek te heropenen.

12. In artikel 91 van wet 9/2021 zijn de procedurele stappen beschreven die moeten worden genomen met betrekking tot verzoeken om op te komen tegen dergelijke besluiten.

13. In artikel 311, leden 1 en 2, van het wetboek van strafvordering is het volgende bepaald:

„De rechter van instructie voert alle onderzoeksmaatregelen uit die zijn voorgesteld door het openbaar ministerie of door een partij bij de procedure, tenzij hij van oordeel is dat deze onnodig of nadelig zijn.

Tegen een besluit tot weigering van de gevraagde onderzoeksmaatregelen kan beroep worden ingesteld, dat ontvankelijk wordt verklaard en onmiddellijk zonder opschortende werking naar de bevoegde rechter wordt verwezen."

Feiten, hoofdgeding, prejudiciële vragen en procedure bij het Hof

14. I. R. O. en F. J. L. R. waren bestuurders van een naar Spaans recht opgerichte stichting die een subsidie had ontvangen voor de uitvoering van een project dat met Uniemiddelen gefinancierd werd. Het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) heeft de Fiscalía de área de Getafe-Leganés (openbaar ministerie Getafe-Leganés, Spanje) medegedeeld dat de directe personeelskosten die de stichting had gevorderd voor twee onderzoekers die zij voor de uitvoering van het project had aangenomen, te weten Y. C. en I. M. B., onvoldoende onderbouwd waren. De Fiscalía de área de Getafe-Leganés heeft bezwaar gemaakt bij de Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 1 de Getafe (rechtbank van eerste aanleg en instructie nr. 1 Getafe, Spanje) en aangevoerd dat er sprake was van het strafbare feit van subsidiefraude.[13] Op 20 april 2021 heeft die rechtbank een strafrechtelijk onderzoek tegen I. R. O. ingesteld.

15. In het kader van dat onderzoek heeft de Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 1 de Getafe op 21 mei 2021 I. R. O. als „investigado" (persoon tegen wie een onderzoek loopt) verhoord. I. R. O. heeft gebruikgemaakt van zijn zwijgrecht. Op 2 juli 2021 heeft die rechtbank Y. C. als getuige gehoord.

16. Op 12 augustus 2021 heeft de Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 1 de Getafe zich onbevoegd verklaard ten gunste van het EOM. Op 21 september 2021 heeft het EOM de zaak naar de bevoegde nationale autoriteiten verwezen. Het heeft de Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Getafe in kennis gesteld van zijn besluit om niet te verzoeken om evocatie van de zaak.

17. Bij beschikking van 9 juni 2022[14] heeft de Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie, Spanje), naar aanleiding van een door de Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Getafe opgeworpen bevoegdheidskwestie, besloten om de bevoegdheid voor het onderzoek toe te kennen aan het EOM. Bij besluit van 26 juli 2022 hebben de behandelende GEA's in Spanje gebruikgemaakt van hun evocatierecht en het onderzoek ingesteld dat de aanleiding voor deze prejudiciële verwijzing is geweest.

[13] Strafbaar feit als bedoeld in artikel 308 of, waar van toepassing, artikel 306 van de Ley Orgánica 10/1995 del Código Penal (organieke wet 10/1995 betreffende het wetboek van strafrecht) van 23 november 1995 (BOE nr. 281 van 24 november 1995, blz. 33987).

[14] In de verwijzingsbeslissing is sprake van 9 juni 2021. Uit de opmerkingen van de Spaanse regering en van het EOM blijkt dat de datum van het besluit 9 juni 2022 is.

18. Bij beschikking van 27 juli 2022 heeft de verwijzende rechter, de Juzgado Central de Instrucción n.º 6 de la Audiencia National, in zijn hoedanigheid van waarborgenrechter, de waarborgprocedure ingeleid.

19. Bij besluiten van respectievelijk 22 augustus en 25 oktober 2022 hebben de behandelende GEA's I. R. O. en F. J. L. R. opgeroepen om te verschijnen bij de in artikel 27 van wet 9/2021 bedoelde „Primera comparecencia para el traslado de cargos" (eerste zitting voor de mededeling van feiten en bewijsmiddelen) teneinde elk van hen ervan in kennis te stellen dat tegen hen een onderzoek was ingesteld vanwege de strafbare feiten subsidiefraude en valsheid in geschrifte. [15] De zitting van I. R. O. vond plaats op 5 oktober 2022. De zitting van F. J. L. R. vond plaats op 15 december 2022.

20. Bij besluit van 2 februari 2023, dat was genomen op grond van artikel 43 van wet 9/2021, hebbende de behandelende GEA's Y. C. en I. M. B. opgeroepen om als getuigen voor hen te verschijnen. Op 7 februari 2023 hebben de advocaten van I. R. O. en F. J. L. R. op grond van artikel 90 van wet 9/2021 bij het EOM tegen dat besluit beroep ingesteld voor zover Y. C. als getuige was opgeroepen. [16] Zij voerden aan dat die onderzoeksmaatregel niet passend, noodzakelijk of nuttig was, aangezien Y. C. in die hoedanigheid reeds door de Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Getafe was gehoord. Op 8 februari 2023 is de verwijzende rechter in kennis gesteld van dat beroep. Op 23 februari 2023 hebben de behandelende GEA's schriftelijke opmerkingen in die beroepszaak ingediend. Op respectievelijk 22 en 23 maart 2023 hebben de GEA's en de advocaten van I. R. O. en F. J. L. R. schriftelijke opmerkingen ingediend over de mogelijkheid voor de verwijzende rechter om het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing.

21. De verwijzende rechter verzoekt het Hof hem de gegevens over de uitlegging van het Unierecht te verschaffen opdat hij de gevolgen van de EOM-verordening voor wet 9/2021 kan beoordelen voor wat betreft de bevoegdheden van de waarborgenrechter tot toetsing van bepaalde procedurele handelingen van de GEA die bedoeld zijn om rechtsgevolgen ten aanzien van derden te creëren. Hij merkt op dat op grond van de artikelen 42 en 43 van wet 9/2021, gelezen in samenhang met artikel 90 ervan, de uitdrukkelijke goedkeuring is vereist voor de rechterlijke toetsing van bepaalde categorieën procedurele handelingen van GEA's. Aangezien het oproepen van getuigen niet in die categorie voorkomt, kan bij de waarborgenrechter geen beroep worden ingesteld tegen het besluit van 2 februari 2023.

22. De verwijzende rechter merkt op dat procedurele handelingen van het EOM die bedoeld zijn om rechtsgevolgen ten aanzien van derden te creëren krachtens artikel 42 van de EOM-verordening moeten worden getoetst door de rechter. De verwijzende rechter is van oordeel dat het besluit van 2 februari 2023 een dergelijke procedurele handeling is. Eerst voert hij aan dat dat besluit rechtstreeks van invloed is op het recht van Y. C. en I. M. B. op vrij verkeer en op vrijheid, zoals gewaarborgd door artikel 6 van het Handvest, aangezien zij wettelijk verplicht zijn om op een bepaalde plaats te verschijnen op de in de oproeping genoemde dag en tijd. [17] Het besluit kan ook, in strijd met artikel 48 van het Handvest, de rechten van de verdediging van Y. C.

[15] Op grond van respectievelijk artikel 308 of, waar van toepassing, artikel 306 van het wetboek van strafrecht en de artikelen 390 en 392 van dat wetboek.

[16] Noch Y. C. noch I. M. B. is opgekomen tegen het besluit van 2 februari 2023.

[17] De verwijzende rechter baseert zich op artikel 410 van het wetboek van strafvordering waarin is bepaald dat „[a]l diegenen die op het Spaanse grondgebied verblijven, zowel [Spaanse] onderdanen als vreemdelingen, […] tenzij zij hiertoe niet in staat zijn, verplicht [zijn] te verschijnen na een gerechtelijke oproep waarbij de wettelijke formaliteiten zijn vervuld, teneinde alles te vertellen wat zij weten in antwoord op de aan hen gestelde vragen". Hij voegt hieraan toe dat degene die als getuige is opgeroepen, indien hij niet verschijnt, op grond van artikel 420 van dat wetboek kan worden beboet of vastgehouden voor het strafbare feit van belemmering van de rechtsgang.

en I. M. B. aantasten, voor zover zij verplicht worden om alles te zeggen wat zij weten en om de waarheid te spreken [18] in een situatie waarin het Spaanse procesrecht niet voorziet in de bijstand van een advocaat voor getuigen die een verklaring afleggen. In de onderhavige zaak is de schending van de rechten van de verdediging des te ernstiger aangezien er een „redelijke mogelijkheid" bestaat dat uit hun verklaringen bewijs kan worden afgeleid voor hun betrokkenheid bij de onderzochte strafbare feiten. De mogelijkheid waarnaar de behandelende GEA's in hun opmerkingen van 22 maart 2023 verwijzen, dat onderzochte personen op grond van artikel 29 van wet 9/2021 ter zitting kunnen verzoeken om een procedurele handeling van rechtswege nietig te laten verklaren vanwege vertraging van de eerste zitting voor de mededeling van feiten en bewijsmiddelen, vormt een buitengewoon middel. Op grond van onder andere rechtszekerheid is het onwenselijk dat personen laat in de strafprocedure kunnen worden verplicht om gebruik te maken van een dergelijk middel. Voorts voert de verwijzende rechter aan dat de oproeping als getuigen gevolgen heeft voor de rechtspositie van I. R. O. en F. J. L. R. Het feit dat Y. C. opnieuw wordt opgeroepen om als getuige te verschijnen, vormt een schending van het recht op behandeling van hun zaak binnen een redelijke termijn. Met de getuigenverklaringen van Y. C. en I. M. B. kunnen de GEA's ook belastend bewijsmateriaal verzamelen om te gebruiken in de strafprocedure tegen I. R. O. en F. J. L. R.

23. Gelet op het voorgaande is de verwijzende rechter van oordeel dat het genot van een aan het Unierecht ontleend subjectief recht mogelijkerwijs wordt beperkt wanneer tegen het besluit van 2 februari 2023 geen beroep kan worden ingesteld, welke beperking in het licht van de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid ongerechtvaardigd is.

24. Wat het gelijkwaardigheidsbeginsel betreft, merkt de verwijzende rechter op dat een „Juez de Instrucción" (rechter van instructie) – het „equivalent" van een GEA – die belast is met het onderzoek naar de beschuldigingen die het voorwerp van de EOM-procedure vormen, de „diligencias previas"-procedure (vooronderzoeksprocedure) zou volgen, aangezien in het geval van een veroordeling voor de betreffende feiten maximaal vijf jaar gevangenisstraf kan worden opgelegd. Op grond van artikel 766 van het wetboek van strafvordering [19] kan tegen maatregelen die rechters van instructie gelasten in het kader van een vooronderzoek, beroep worden ingesteld bij de rechter die de beslissing heeft genomen en daarna bij een hogere rechterlijke instantie.

25. De verwijzende rechter merkt op dat de behandelende GEA's in hun opmerkingen van 22 maart 2023 aanvoeren dat wanneer er sprake is van de „procedimiento sumario ordinario" (procedure voor strafbare feiten waarop een gevangenisstraf van meer dan vijf jaar staat) artikel 311 van het wetboek van strafvordering bepaalt dat geen beroep kan worden ingesteld tegen beslissingen tot vaststelling van onderzoeksmaatregelen waar door partijen om is verzocht. In dat verband baseren de GEA's zich op rechtspraak waarbij de toepassing van die bepaling is uitgebreid tot de vooronderzoeksprocedure. De verwijzende rechter merkt op dat de Tribunal Supremo die rechtspraak niet heeft bevestigd en dat zij niet eensluidend is en niet heeft geleid tot een wetswijziging.

[18] De verwijzende rechter verwijst naar artikel 433, lid 2, van het wetboek van strafvordering, waarin is bepaald dat „[g]etuigen die meerderjarig zijn […] een eed of belofte [moeten] afleggen dat zij alles vertellen wat zij weten in antwoord op de gestelde vragen" en dat „de rechter […] verplicht [is] hen in duidelijke en begrijpelijke taal te wijzen op hun verplichting om de waarheid te spreken en op het feit dat zij mogelijkerwijs strafrechtelijk aansprakelijk worden gesteld wegens het plegen van meineed in een strafzaak".

[19] Artikel 766, lid 1, van het wetboek van strafvordering bepaalt dat „[t]egen beslissingen van de rechter van instructie en van de strafrechter, die niet zijn uitgezonderd van beroep, beroep tot herziening of hoger beroep kan worden ingesteld […]".

26. De verwijzende rechter heeft twijfels over de toepassing van het gelijkwaardigheidsbeginsel, aangezien rechterlijke toetsing van de oproeping van getuigen door een GEA niet is toegestaan op grond van wet 9/2021, terwijl de categorieën beslissingen die door rechters van instructie worden genomen om onderzoeksmaatregelen waartegen beroep kan worden ingesteld te gelasten of te weigeren, niet beperkt worden in het wetboek van strafvordering.

27. Wat het doeltreffendheidsbeginsel betreft, merkt de verwijzende rechter op dat uit artikel 42 van de EOM-verordening rechtstreeks het recht voortvloeit om beroep in te stellen tegen procedurele handelingen van het EOM die bedoeld zijn om rechtsgevolgen ten aanzien van derden te creëren. Die mogelijkheid vormt een uiting van zowel het grondrecht op een doeltreffende voorziening in rechte als de eerbiediging van de rechten van de verdediging, die door de artikelen 47 en 48 van het Handvest worden beschermd. Een restrictieve uitlegging van de toetsingsbevoegdheden van de waarborgenrechter op grond van artikel 90 van wet 9/2021 vormt derhalve een belemmering voor de uitoefening van de door de EOM-verordening aan burgers verleende grondrechten.

28. In die omstandigheden heeft de Juzgado Central de Instrucción n.º 6 de la Audiencia Nacional de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet artikel 42, lid 1, van [de EOM-verordening] aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling zoals artikel 90 van [wet 9/2021], waarbij er geen rechterlijke toetsing plaats kan vinden van een procedurele handeling van het [EOM] die (in de aangegeven zin) rechtsgevolgen ten aanzien van derden creëert, zoals de bij besluit van 2 februari 2023 genomen beslissing van de [GEA] om getuigen op te roepen?

2) Moeten de artikelen 6 en 48 van het [Handvest] en artikel 7 van richtlijn (EU) 2016/343 [van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij de terechtzitting aanwezig te zijn (PB 2016, L 65, blz. 1)] aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling zoals artikel 90 in samenhang met artikel 42, leden 1 en 3, en artikel 43 van [wet 9/2021], waarbij er geen rechterlijke toetsing plaats kan vinden van een procedurele handeling van het EOM zoals de beslissing van de [GEA] om als getuige een derde op te roepen van wie redelijkerwijs kan worden verwacht dat hij betrokken is bij de strafbare feiten waarop het onderzoek betrekking heeft?

3) Moeten artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 86, lid 3, VWEU aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een systeem van rechterlijke toetsing als bedoeld in de artikelen 90 en 91 van [wet 9/2021] voor handelingen van [GEA's] op grond van artikel 42, lid 1, en artikel 43 van [wet 9/2021], dat niet voorziet in rechterlijke toetsing van een maatregel die door de [GEA] bij de uitoefening van zijn onderzoeksbevoegdheid is gelast, en dat geen gelijkwaardige regeling kent in de nationale procedureregels voor het aanvechten van beslissingen die door rechters van instructie bij de uitoefening van hun onderzoeksbevoegdheid zijn genomen?

4) Moet artikel 2 VEU, waarin de waarden van de rechtsstaat zijn neergelegd waarop de Unie berust, gelezen in samenhang met het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en het recht op een eerlijk proces in artikel 47 van het [Handvest] en met het doeltreffendheidsbeginsel in artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een systeem van rechterlijke toetsing van de handelingen van [GEA's]

waarbij dergelijke handelingen slechts in een beperkt aantal gevallen kunnen worden aangevochten, zoals dat naar Spaans recht het geval is in de artikelen 90 en 91 van [wet 9/2021]?"

29. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door I. R. O. en F. J. L. R., het EOM, de Franse, de Italiaanse, de Nederlandse en de Spaanse regering alsook door de Commissie. Ter terechtzitting van 10 september 2024 hebben dezelfde partijen, met uitzondering van de Italiaanse regering, pleidooi gehouden en de vragen van het Hof beantwoord.

Beoordeling

Ontvankelijkheid van de tweede vraag

30. Het EOM, de Franse, de Nederlandse en de Spaanse regering en de Commissie voeren aan dat de tweede vraag niet-ontvankelijk is omdat zij zuiver hypothetisch is en geen enkel antwoord hierop van invloed kan zijn op de uitkomst van het hoofdgeding. In het hoofdgeding gaat het er immers om dat de personen tegen wie een onderzoek loopt, opkomen tegen het besluit van de GEA om derden als getuigen op te roepen, terwijl de tweede vraag betrekking heeft op de mogelijkheid voor de getuigen zelf om tegen dat besluit op te komen.

31. Volgens vaste rechtspraak is het uitsluitend een zaak van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt, te beoordelen. Wanneer de gestelde vragen betrekking hebben op de uitlegging van het Unierecht, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden. Derhalve geldt voor vragen over het Unierecht een vermoeden van relevantie. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een prejudiciële vraag van een nationale rechter wanneer de gevraagde uitlegging van het Unierecht kennelijk geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de juridische of feitelijke gegevens die noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vragen. [20]

32. Blijkens de bewoordingen van de tweede vraag, de bepalingen van het Unierecht waarnaar zij verwijst en de toelichting in de verwijzingsbeslissing [21] wenst de verwijzende rechter te vernemen of personen die bij besluit van een GEA zijn opgeroepen om als getuigen te verschijnen, kunnen opkomen tegen dat besluit in een gerechtelijke procedure. De opgeroepen getuigen, te weten Y. C. en I. M. B., vechten de geldigheid van het besluit van 2 februari 2023 niet aan. In het hoofdgeding gaat het erom dat de personen tegen wie het onderzoek loopt, te weten I. R. O. en F. J. L. R., opkomen tegen dat besluit. Het is in die omstandigheden mijns inziens duidelijk dat een antwoord op de tweede vraag niet van invloed is op de uitkomst van het hoofdgeding en van hypothetische aard is. Onder toepassing van de rechtspraak waarnaar punt 31 van deze conclusie verwijst, stel ik het Hof voor om die vraag niet-ontvankelijk te verklaren.

[20] Arrest van 13 oktober 2022, Baltijas Starptautiskā Akadēmija en Stockholm School of Economics in Riga (C-164/21 en C-318/21, EU:C:2022:785, punten 32 en 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[21] Zie punt 22 van deze conclusie.

Gezamenlijke behandeling en herformulering van de eerste, de derde en de vierde vraag

33. De Commissie stelt voor dat het Hof de eerste, de derde en de vierde vraag tezamen behandelt. Ik sluit mij aan bij dat voorstel aangezien het antwoord op die vragen betrekking heeft op de uitlegging van artikel 42, lid 1, van de EOM-verordening.

34. Voorts ben ik van mening dat die drie vragen moeten worden geherformuleerd [22] zodat de vraag komt te luiden of artikel 42, lid 1, van de EOM-verordening – gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en van de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid – aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan personen tegen wie een onderzoek loopt niet rechtstreeks bij een bevoegde nationale rechterlijke instantie kunnen opkomen tegen een besluit waarbij de behandelende GEA, in het kader van het strafrechtelijk onderzoek tegen die personen, derden oproept om als getuigen te verschijnen. [23]

35. Ik stel die herformulering voor om de volgende redenen. Zoals ik in punt 32 van deze conclusie heb opgemerkt, ligt aan het hoofdgeding het beroep ten grondslag dat de personen tegen wie het onderzoek loopt, hebben ingesteld tegen een besluit waarbij de behandelende GEA's derden hebben opgeroepen om als getuigen voor hen te verschijnen. De bepalingen waarnaar de vierde vraag verwijst, te weten artikel 2 VEU, artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest, kunnen in het kader van de geherformuleerde vraag in aanmerking worden genomen, omdat artikel 42, lid 1, van de EOM-verordening erop ziet dat die bepalingen in het kader van de procedurele handelingen van het EOM worden toegepast. [24] Gelet op de verwijzing naar zowel artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU als artikel 47 van het Handvest kan het Hof beslissen om artikel 2 VEU niet in aanmerking te nemen. Uit de motivering van de verwijzingsbeslissing blijkt dat het punt van het gelijkwaardigheidsbeginsel als een beperking van de procedurele autonomie van de lidstaten in de derde vraag aan de orde komt, welk punt dus in de voorgestelde herformulering is opgenomen. Zoals in punt 55 van deze conclusie nader is uiteengezet, lijkt de verwijzingsbeslissing ervan uit te gaan dat een procedurele handeling, zoals het besluit van 2 februari 2023, op grond van artikel 42, lid 1, van de EOM-verordening rechtstreeks bij een bevoegde nationale rechterlijke instantie moet kunnen worden aangevochten.

Ten gronde

36. Blijkens artikel 1 van wet 9/2021 is de EOM-verordening bij deze wet in de Spaanse rechtsorde opgenomen. Bij die wet is een nieuw procedureel systeem ingevoerd waarbij GEA's strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden, onderzoeken en vervolgen, terwijl een nationale rechterlijke autoriteit met de status van onafhankelijke derde de grondrechten waarborgt van de personen tegen wie een onderzoek loopt. [25] De autoriteit die

[22] Volgens vaste rechtspraak is het in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde procedure de taak van het Hof om de nationale rechter een nuttig antwoord te geven aan de hand waarvan hij het bij hem aanhangige geding kan beslechten. Daartoe dient het Hof in voorkomend geval de voorgelegde vragen te herformuleren (arrest van 30 januari 2024, Direktor na Glavna direktsia „Natsionalna politsia" pri MVR – Sofia, C-118/22, EU:C:2024:97, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[23] De Spaanse regering stelt voor om de vragen te herformuleren door de eerste twee vragen als één vraag te beantwoorden en de laatste twee vragen tezamen te beantwoorden. Gelet op mijn advies om de tweede vraag niet-ontvankelijk te verklaren, lijkt die benadering niet houdbaar.

[24] Zie punt 37 van deze conclusie.

[25] Onderdeel II van de preambule bij wet 9/2021.

binnen de bevoegde rechterlijke instantie [26] moet worden ingesteld als „orgaan dat niet betrokken is bij de procedure, maar dat niettemin belast is met de taken van rechterlijke toetsing waarin [wet 9/2021] uitdrukkelijk voorziet" [27] is de waarborgenrechter.

37. Naar mijn mening is het duidelijk dat artikel 42, lid 1, van de EOM-verordening de lidstaten verplicht om te voorzien in effectieve rechterlijke toetsing van de procedurele handelingen van het EOM die bedoeld zijn om rechtsgevolgen ten aanzien van derden te creëren. [28] Het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming van de rechten van justitiabelen, dat naar voren komt in de in punt 4 van deze conclusie aangehaalde bewoordingen van overweging 88 van de EOM-verordening, is daarnaast ook een algemeen beginsel van Unierecht dat uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeit en dat is neergelegd in de artikelen 6 en 13 van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Dat beginsel wordt in artikel 47 van het Handvest bevestigd, zodat dit artikel in een situatie zoals in casu in aanmerking moet worden genomen voor de uitlegging van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU. [29] Hierbij moet er ook aan worden herinnerd dat de lidstaten gehouden zijn om bij het ten uitvoer brengen van het recht van de Unie (zoals hier het geval is) de eerbiediging van het in artikel 47, eerste alinea, van het Handvest neergelegde recht op een doeltreffende voorziening in rechte te waarborgen. [30]

38. In deze zaak is de kernvraag of een besluit waarbij een GEA een derde oproept om als getuige voor hem te verschijnen, een procedurele handeling van het EOM vormt die bedoeld is om rechtsgevolgen ten aanzien van de personen tegen wie een onderzoek loopt te creëren in de zin van artikel 42, lid 1, van de EOM-verordening. Indien dat besluit een dergelijke handeling is, moet het op grond van die bepaling door een bevoegde nationale rechterlijke instantie kunnen worden getoetst.

39. De eerste kwestie die in dat verband moet worden opgelost is de vraag of het begrip „procedurele handelingen van het EOM die bedoeld zijn om rechtsgevolgen ten aanzien van derden te creëren" een autonoom Unierechtelijk begrip is dat uniform moet worden uitgelegd op het grondgebied van de Unie. Om die vraag te beantwoorden moet rekening worden gehouden met de bewoordingen van de bepaling waarin dat begrip voorkomt, met de context van deze bepaling en met de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt. [31]

40. De EOM-verordening geeft geen definitie van dat begrip en de verwijzing naar het nationale recht in artikel 42, lid 1, is niet bepalend voor de betekenis en de strekking ervan.

[26] In casu de Audiencia Nacional.

[27] Onderdeel IV van de preambule bij wet 9/2021. Artikel 8 van wet 9/2021 bepaalt dat de waarborgenrechter „binnen het kader van de procedure waarop [wet 9/2021] van toepassing is" bevoegd is „uitspraak te doen op beroepen die zijn ingesteld tegen de besluiten van de [GEA]".

[28] Herrnfeld, H.-H., Brodowski, D., en Burchard, C., merken op dat „artikel 42, lid 1, van de EOM-verordening aldus moet worden uitgelegd dat het niet alleen aan de lidstaat de bevoegdheid toekent om rechterlijke toetsing uit te oefenen „overeenkomstig de voorschriften en procedures in het nationale recht", maar ook vereist, uitgelegd in het licht van artikel 47 van het Handvest en artikel 19, lid 1, VEU, dat de lidstaten zorgen voor een beschermingsniveau dat (ten minste) gelijk is aan de rechterlijke bescherming die het [Hof] op grond van artikel 263 VWEU zou bieden indien de EOM-verordening deze verantwoordelijkheid niet had ‚overgedragen' aan de nationale rechterlijke instanties" (*European Public Prosecutor's Office, Article-by-Article Commentary*, Nomos, Baden-Baden, 2021, blz. 420).

[29] Arresten van 6 oktober 2021, W.Ż. (Kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de Sąd Najwyższy – Benoeming) (C-487/19, EU:C:2021:798, punt 102 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 29 maart 2022, Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, punt 89).

[30] Arrest van 19 december 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[31] Zie in die zin arrest van 21 december 2023, AUTOTECHNICA FLEET SERVICES (C-278/22, EU:C:2023:1026, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

41. Uit de bewoordingen van artikel 42, lid 1, van de EOM-verordening, gelezen in het licht van de algemene opzet en het doel van dat artikel, blijkt dat het beoogt om aan nationale rechterlijke instanties [32] de bevoegdheid tot rechterlijke toetsing toe te kennen van handelingen die, aangezien het EOM een orgaan van de Unie [33] is, anders onder de exclusieve bevoegdheid van de Unierechter zouden vallen [34]. Uit artikel 42, leden 2 tot en met 8, van de EOM-verordening volgt dat de Unierechter – buiten de bevoegdheid die krachtens lid 1 van dat artikel voorbehouden is aan de nationale rechterlijke instanties – bevoegd is tot toetsing van de wettigheid van de handelingen van het EOM. [35] Dat geldt met name voor een „administratief besluit" van het EOM, waarvan sprake is in lid 8 en dat valt onder artikel 263, vierde alinea, VWEU, in tegenstelling tot de „procedurele handelingen" van het EOM, waarvan sprake is in lid 1 en die in beginsel [36] „moeten worden getoetst door de bevoegde nationale rechter".

42. Het gebruik van de uitdrukking „bedoeld […] om rechtsgevolgen ten aanzien van derden te creëren" in artikel 42, lid 1, van de EOM-verordening bevestigt voorts dat met deze bepaling wordt beoogd om aan nationale rechterlijke instanties bevoegdheid toe te kennen die anders door de Unierechter zou worden uitgeoefend. In hun schriftelijke opmerkingen hebben het EOM, de Franse en de Spaanse regering alsook de Commissie uiteengezet dat die uitdrukking een nagenoeg woordelijke weergave is van de bewoordingen van artikel 263, eerste alinea, VWEU [37], waarin de handelingen van de instellingen, organen en instanties van de Unie zijn gedefinieerd die de Unierechter mag toetsen. [38]

43. Nog een reden die pleit voor een autonome en uniforme uitlegging van het begrip „procedurele handelingen van het EOM die bedoeld zijn om rechtsgevolgen ten aanzien van derden te creëren", is de noodzaak te zorgen voor een consequente verdeling van bevoegdheid tussen nationale rechterlijke instanties en de Unierechter bij de rechterlijke toetsing van de

[32] Zie echter voetnoot 36 van deze conclusie.

[33] Zie punt 1 van deze conclusie.

[34] In overeenstemming met de artikelen 263 en 265 VWEU. Artikel 86, lid 3, VWEU bepaalt dat bij verordeningen van de Raad tot instelling van het EOM onder meer „de voorschriften voor de rechterlijke toetsing van de procedurele handelingen die het [EOM] in de uitoefening van zijn ambt verricht" moeten worden vastgesteld. In overweging 86 van de EOM-verordening, waarin naar die bepaling wordt verwezen, is te lezen dat de bevoegdheid van de Uniewetgever „een afspiegeling [is] van de specifieke aard van de taken en structuur van het EOM, die afwijkt van die van alle andere organen en instanties van de Unie en speciale voorschriften voor de rechterlijke toetsing vereist". De Raad achtte het passend om met artikel 42, lid 1, van de EOM-verordening aan nationale rechterlijke instanties de bevoegdheid te geven tot rechterlijke toetsing van de procedurele handelingen van het EOM, gelet op het hybride karakter van dat orgaan en het feit dat het in belangrijke mate op basis van het nationale recht handelt bij de uitvoering van onderzoeks- en andere maatregelen (zie met betrekking tot dat laatste punt de artikelen 30 en 31, en overweging 87, eerste en tweede alinea, van de EOM-verordening). Blijkens de schriftelijke opmerkingen van de Commissie was de Uniewetgever van mening dat „dat systeem coherenter was en beter werkte, gelet op het feit dat het [EOM] op grond van artikel 86, lid 2, VWEU belast is met strafrechtelijke vervolging voor de bevoegde rechterlijke instanties van de lidstaten". Voorts heeft het als voordeel dat wordt voorkomen dat „rechterlijke toetsing wordt gedeeld tussen de Unierechter tijdens het onderzoek en de nationale rechterlijke instanties tijdens het proces en dat rekening wordt gehouden met het feit dat die toetsing wordt uitgeoefend in overeenstemming met verordening 2017/1939 en met het Unierecht, dat in belangrijke mate wordt aangevuld met nationale procesregels".

[35] Met inbegrip van de bevoegdheid om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen krachtens artikel 267 VWEU (zie artikel 42, lid 2, van de EOM-verordening).

[36] Artikel 42, lid 3, van de EOM-verordening bepaalt dat lid 1 niet geldt voor besluiten van het EOM om een zaak te seponeren overeenkomstig artikel 39. Zie voor wat betreft de mogelijkheid van geprivilegieerde verzoekende partijen om bij het Hof op te komen tegen procedurele handelingen van het EOM, overweging 89 van de EOM-verordening. Zie ook artikel 42, lid 2, onder a), van de EOM-verordening, waarbij aan het Hof de bevoegdheid is toegekend om bij wijze van prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU uitspraak te doen over de geldigheid van procedurele handelingen van het EOM, voor zover een dergelijke vraag op basis van het Unierecht wordt opgeworpen voor een nationale rechterlijke instantie.

[37] Zie ook de verwijzingen naar artikel 263, vierde alinea, VWEU in artikel 42, leden 3 en 8, van de EOM-verordening.

[38] Op basis van die uitdrukking kan ook een onderscheid worden gemaakt tussen procedurele handelingen van het EOM die vallen binnen de werkingssfeer van artikel 42, lid 1, van de EOM-verordening en die derhalve door nationale rechterlijke instanties kunnen worden getoetst, en handelingen van het EOM die niet bedoeld zijn om rechtsgevolgen ten aanzien van derden te creëren. In overweging 87, derde alinea, van de EOM-verordening wordt verduidelijkt dat nationale rechtbanken gerechtigd, maar niet verplicht, zijn tot rechterlijke toetsing van laatstgenoemde handelingen overeenkomstig hun nationale recht.

handelingen van het EOM. Derhalve deel ik de visie van het EOM dat het begrip „procedurele handelingen van het EOM die bedoeld zijn om rechtsgevolgen ten aanzien van derden te creëren" een autonoom Unierechtelijk begrip is. [39]

44. Wat de inhoud van dat begrip betreft, blijkt uit overweging 87, eerste alinea, van de EOM-verordening dat onder de uitdrukking „procedurele handelingen" met name de handelingen vallen „die het EOM in het kader van het onderzoek verricht". De tweede alinea van die overweging zorgt ervoor dat „de procedurele handelingen van het EOM die vóór de tenlastelegging zijn vastgesteld" ook door nationale rechterlijke instanties kunnen worden getoetst. De uitdrukking „procedurele handelingen" heeft mede, maar niet uitsluitend [40], betrekking op „onderzoeksmaatregelen" in de zin van artikel 30 van de EOM-verordening. Zoals I. R. O. en F. J. L. R. en het EOM aanvoeren, vormt een besluit waarbij een GEA een persoon oproept om als getuige te verschijnen, mijns inziens derhalve een procedurele handeling voor de toepassing van artikel 42, lid 1, van de EOM-verordening. Het is juist dat artikel 30, lid 1, van die verordening dat besluit niet heeft opgenomen onder de reeks „onderzoeksmaatregelen" die beschikbaar moeten zijn voor GEA's in de lidstaten „[t]en minste in gevallen waarin het te onderzoeken strafbare feit kan worden bestraft met een maximumstraf van minimaal vier jaar gevangenisstraf". In artikel 30, lid 4, van de EOM-verordening is echter bepaald dat „[de GEA's] […] bevoegd [zijn] om andere dan de in lid 1 bedoelde maatregelen te verzoeken of te bevelen die in hun lidstaat in soortgelijke nationale gevallen krachtens het nationale recht beschikbaar zijn voor openbare aanklagers". Artikel 43, lid 1, van wet 9/2021 bepaalt uitdrukkelijk dat GEA's personen mogen oproepen om als getuigen te verschijnen.

45. Wat betreft de uitdrukking „die bedoeld zijn om rechtsgevolgen ten aanzien van derden te creëren", kan uit het gebruik van vergelijkbare bewoordingen in artikel 263, eerste alinea, VWEU [41] worden afgeleid dat de wetgever met de vaststelling van artikel 42, lid 1, van de EOM-verordening de bedoeling had ervoor te zorgen dat in een stelsel van rechterlijke toetsing dat is aangepast aan de specifieke aard van het EOM, handelingen van dat orgaan die normaliter door de Unierechter rechtstreeks moeten worden getoetst, door nationale rechterlijke instanties kunnen worden getoetst, zodat wordt voldaan aan artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest.

46. Mijns inziens volgt hieruit dat, zoals het EOM, de Franse regering en de Commissie uitdrukkelijk hebben aangevoerd, de vaste rechtspraak van het Hof over het begrip „handelingen waarmee rechtsgevolgen ten aanzien van derden worden beoogd" als bedoeld in artikel 263 VWEU van toepassing is op de uitlegging van artikel 42, lid 1, van de EOM-verordening. Op grond van artikel 263, vierde alinea, juncto eerste alinea, VWEU, kan beroep tot nietigverklaring worden ingesteld tegen elke door de instellingen, organen en instanties van de Unie vastgestelde bepaling of handeling, ongeacht de vorm, waarmee wordt beoogd bindende rechtsgevolgen in het leven te roepen die de belangen van een natuurlijke persoon of rechtspersoon kunnen aantasten doordat zij diens rechtspositie aanmerkelijk wijzigen. Om vast te stellen of een handeling dergelijke rechtsgevolgen in het leven roept en er dus een beroep tot nietigverklaring tegen kan worden ingesteld, moet worden gelet op de kern van deze handeling en moeten de gevolgen

[39] Die visie lijkt in de rechtswetenschappelijke literatuur te worden gedeeld: zie bijvoorbeeld Herrnfeld, H.-H., Brodowski, D., en Burchard, C., op. cit., blz. 409 en 410, en Luchtman, M., „Forum Choice and Judicial Review Under the EPPO's Legislative Framework", in Geelhoed, W., Erkelens, L., en Meij, A. (red.), *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, Asser Press, Den Haag, 2018, blz. 165.

[40] Zie met name overweging 87, tweede alinea, van de EOM-verordening, waarin sprake is van „procedurele handelingen betreffende de keuze van de lidstaat waarvan de rechtbanken de bevoegdheid tot het horen van de aanklager zullen hebben", en artikel 42, lid 3, ervan, waarin sprake is van „besluiten van het EOM om een zaak te seponeren".

[41] Zie punt 42 van deze conclusie.

ervan worden beoordeeld aan de hand van objectieve criteria zoals de inhoud van die handeling, waarbij in voorkomend geval rekening wordt gehouden met de context waarin die vaststelling plaatsvond en de bevoegdheden van de instelling of de instantie die, dan wel het orgaan dat de betreffende handeling heeft vastgesteld. [42]

47. Uit het voorgaande kan worden opgemaakt dat de Uniewetgever de verplichte rechterlijke toetsing van procedurele handelingen van het EOM, waarin artikel 42, lid 1, van de EOM-verordening voorziet, niet tot specifieke categorieën heeft willen beperken. Gelezen in het licht van de in het vorige punt aangehaalde rechtspraak van het Hof heeft die bepaling tot gevolg dat elke procedurele handeling die een GEA in het kader van zijn onderzoek vaststelt en waarmee wordt beoogd bindende rechtsgevolgen in het leven te roepen die de belangen van derden kunnen aantasten doordat zij hun rechtspositie aanmerkelijk wijzigen, moet kunnen worden getoetst door een bevoegde nationale rechterlijke instantie. Hieraan voeg ik toe dat uit overweging 87 van de EOM-verordening blijkt dat het begrip „derden", waarvan sprake is in artikel 42, lid 1, ervan, zodanig ruim moet worden opgevat dat daaronder zijn begrepen „de verdachte" [43], „het slachtoffer" en alle „andere belanghebbenden wier rechten kunnen worden geschaad door dergelijke handelingen" [44].

48. De verwijzende rechter en I. R. O. en F. J. L. R. voeren aan dat het besluit van 2 februari 2023 een procedurele handeling van het EOM is die voor hen als personen tegen wie een onderzoek loopt rechtsgevolgen creëert, aangezien a) dat besluit hun recht op een proces binnen een redelijke termijn schendt, en b) een aanvullende getuigenverklaring van Y. C. belastende bewijzen kan opleveren die de behandelende GEA's in strafprocedures tegen hen kunnen gebruiken. Daarentegen stellen het EOM, de Franse en de Spaanse regering en de Commissie op basis van andere argumenten [45] dat een besluit van een behandelende GEA om een derde op te roepen om als getuige te verschijnen, geen maatregel is waarvan de bindende rechtsgevolgen de belangen van personen tegen wie een onderzoek loopt, kunnen aantasten doordat zij hun rechtspositie aanmerkelijk wijzigen.

49. In algemene zin ben ik niet overtuigd van de argumenten die namens I. R. O. en F. J. L. R. naar voren zijn gebracht en door de verwijzende rechter zijn overgenomen. Zoals de Franse en de Spaanse regering alsook de Commissie opmerken, kan het verhoor van een getuige bewijs opleveren dat belastend en ontlastend is. In dat verband moet worden opgemerkt dat artikel 5, lid 4, van de EOM-verordening bepaalt dat „[h]et EOM […] zijn onderzoek [verricht] op onafhankelijke wijze en […] al het ter zake dienende bewijs [vergaart], ongeacht of het bezwarend dan wel ontlastend is". [46] De Franse regering voegt hieraan toe dat een dergelijk verhoor uitsluitend

[42] Arrest van 18 juni 2024, Commissie/GAR (C-551/22 P, EU:C:2024:520, punt 65 en aangehaalde rechtspraak).

[43] Naar mijn mening stemt het begrip „investigado" (persoon tegen wie een onderzoek loopt) in het Spaanse recht overeen met het begrip „verdachte".

[44] Zoals het EOM en de Franse regering in hun opmerkingen uiteenzetten, blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat – wanneer een niet-geprivilegieerde verzoekende partij beroep tot nietigverklaring instelt tegen een niet tot haar gerichte handeling – het vereiste dat de bindende rechtsgevolgen van die maatregel de belangen van de verzoekende partij aantasten doordat zij haar rechtspositie aanmerkelijk wijzigen, samenvalt met de in artikel 263, vierde alinea, VWEU gestelde voorwaarde dat die handeling die persoon rechtstreeks en individueel moet raken (arrest van 13 oktober 2011, Deutsche Post en Duitsland/Commissie, C-463/10 P en C-475/10 P, EU:C:2011:656, punt 38). Mijns inziens geldt dezelfde benadering voor artikel 42, lid 1, van de EOM-verordening.

[45] Het EOM voert aan dat I. R. O. en F. J. L. R. niet op basis van de getuigenverklaring van Y. C. zijn beschuldigd van de vermeende strafbare feiten. Indien de behandelende GEA's nieuwe belastende bewijzen tegen hen zouden vergaren op basis van een aanvullende getuigenverklaring van Y. C., zou hun rechtspositie als personen tegen wie het onderzoek loopt niet worden gewijzigd. De Commissie stelt dat een oproeping van een getuige een zuiver voorbereidende handeling is. Een getuigenverklaring bestaat uit vermeende feiten waarvan het niet aannemelijk is dat zij bindende gevolgen creëren die de rechtspositie van een verdachte zouden wijzigen. Een bindend rechtsgevolg wordt in een latere fase van de procedure tot stand gebracht wanneer een verdachte officieel wordt beschuldigd van een strafbaar feit, en uiteindelijk bij veroordeling of vrijspraak van de betrokkene.

[46] Zie ook de procedurele rechten die krachtens artikel 41 van de EOM-verordening worden gewaarborgd aan verdachten en beklaagden.

tot doel kan hebben om bepaalde feiten te verduidelijken, om achtergrondinformatie te verschaffen, om de onderzoeker een toelichting op een complex mechanisme te geven of om inzicht in de persoonlijkheid van de betrokkenen te krijgen. Ik erken dat het oproepen en het horen van getuigen een procedure weliswaar kunnen verlengen, maar meen dat dergelijke maatregelen een onderzoek kunnen vergemakkelijken en hoe dan ook bijdragen aan een grondig onderzoek naar de beschuldigingen.

50. Ondanks die opmerkingen ben ik van mening dat de vraag of een besluit van een GEA om een derde op te roepen om als getuige te verschijnen, een procedurele handeling vormt die bedoeld is om rechtsgevolgen ten aanzien van een persoon tegen wie een onderzoek loopt te creëren, niet op algemene en abstracte wijze kan worden beoordeeld en beantwoord.

51. Het EOM is niet in een eengemaakte rechtsruimte actief en de EOM-verordening is slechts gedeeltelijk van toepassing op de procedures van het EOM.[47] Zoals advocaat-generaal Ćapeta het heeft verwoord „[is het] EOM […] inderdaad één ondeelbaar orgaan, maar functioneert [het] zonder gemeenschappelijk materieel of procedureel strafrecht" en „hangen [deze aangelegenheden] grotendeels af van het recht van de lidstaten, en [kunnen] in elke lidstaat […] andere oplossingen worden gekozen".[48] Afgezien van de procedurele rechten die in de Uniewetgeving zijn vastgelegd en die op grond van artikel 41, lid 2, van de EOM-verordening „ten minste" moeten worden gewaarborgd aan verdachten en beklaagden tegen wie een strafprocedure loopt, heeft het feit dat de EOM-verordening verwijst naar nationaal recht tot gevolg dat diegenen die bij een dergelijke procedure betrokken zijn, andere rechten hebben naargelang van de lidstaat waar het EOM strafbare feiten onderzoekt en vervolgt. In dezelfde lijn kan het feit dat artikel 30, lid 5, van de EOM-verordening bepaalt dat de in de leden 1 en 4 van dat artikel bedoelde „procedures en de nadere voorwaarden voor het uitvoeren van de maatregelen" worden beheerst door het „toepasselijke nationale recht" tot gevolg hebben dat een procedurele handeling, zoals het oproepen van een getuige, van een behandelende GEA in de ene lidstaat geen rechtsgevolgen heeft voor de situatie van de betrokkenen, terwijl diezelfde procedurele handeling in een andere lidstaat wel rechtsgevolgen zou hebben. Zoals de Franse en de Nederlandse regering ter terechtzitting hebben opgemerkt, kan de omvang van de procedurele handelingen van het EOM die door nationale rechterlijke instanties moeten worden getoetst, derhalve variëren afhankelijk van het toepasselijke nationale recht. Dat deze kwestie in concreto moet worden beoordeeld, vloeit ook voort uit de rechtspraak waarnaar ik heb verwezen in punt 46 van deze conclusie en waaruit volgt dat de daar genoemde objectieve criteria in aanmerking moeten worden genomen.

52. Op grond van het voorgaande is het mijns inziens niet opportuun dat het Hof een algemeen standpunt inneemt over de vraag of een besluit waarbij een behandelende GEA een derde oproept om als getuige voor hem te verschijnen, binnen de werkingssfeer van artikel 42, lid 1, van de EOM-verordening valt. Die kwestie moet uiteindelijk door nationale rechterlijke instanties worden bepaald. Zij moeten vaststellen of dat besluit een handeling is die beoogt bindende rechtsgevolgen in het leven te roepen die de belangen van de betrokken derde kunnen aantasten doordat zij zijn rechtspositie aanmerkelijk wijzigen. Daartoe moeten de nationale rechterlijke instanties de kern van het besluit onderzoeken en de gevolgen van dat besluit beoordelen aan de hand van objectieve criteria, zoals de inhoud ervan, waarbij in voorkomend geval rekening wordt gehouden met de specifieke procedurele context waarin het besluit is vastgesteld en met de bevoegdheden van het orgaan dat het heeft vastgesteld. Indien een nationale rechterlijke instantie na dat onderzoek tot het oordeel komt dat het besluit waarbij een behandelende GEA

[47] Zie de punten 1 en 2 van deze conclusie.

[48] Conclusie van advocaat-generaal Ćapeta in de zaak G. K. e.a. (Europees Openbaar Ministerie) (C-281/22, EU:C:2023:510, punt 20).

een derde oproept om als getuige voor hem te verschijnen, niet bedoeld is om rechtsgevolgen ten aanzien van personen tegen wie een onderzoek loopt te creëren, dan zou de nationale regeling waarbij rechterlijke toetsing van dat besluit is uitgesloten, verenigbaar zijn met artikel 42, lid 1, van de EOM-verordening, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en van de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid.

53. In zijn conclusie in de zaak Asociația „Forumul Judecătorilor din România" e.a. merkt advocaat-generaal Bobek op dat een persoon die zich op artikel 47 van het Handvest wenst te beroepen ter onderbouwing van een door die bepaling gewaarborgd procedureel recht, krachtens het Unierecht moet beschikken over een „recht of een dito vrijheid" waarvan hij de eerbiediging ten overstaan van een rechter wil afdwingen.[49] Ik ben het met de Commissie eens dat indien een besluit om een derde als getuige op te roepen niet bedoeld is om rechtsgevolgen ten aanzien van personen tegen wie een onderzoek loopt te creëren, de rechtspositie van die personen niet wordt aangetast en dat zij zich dan niet kunnen beroepen op een aan het Unierecht ontleend recht, zodat de toepassing van artikel 47 van het Handvest niet aan de orde is. Bij gebreke van rechtsgevolgen is ook de mogelijkheid van een doeltreffende voorziening in rechte overeenkomstig artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU niet aan de orde. Tot slot worden de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid niet geschonden indien geen van de bepalingen van de EOM-verordening of van enige andere handeling van de Unie aan personen tegen wie een onderzoek loopt het recht toekent om bij nationale rechterlijke instanties op te komen tegen procedurele handelingen van het EOM die niet bedoeld zijn om rechtsgevolgen ten aanzien van derden te creëren.

54. Indien een nationale rechterlijke instantie van oordeel is dat een besluit, zoals dat van 2 februari 2023, een handeling is die binnen de werkingssfeer van artikel 42, lid 1, van de EOM-verordening valt, dan vereist die bepaling dat een dergelijk besluit „[moet] worden getoetst door de bevoegde nationale rechter". Waaruit bestaat die rechterlijke toetsing? Vereist zij, in het kader van deze prejudiciële verwijzing, dat rechtstreeks kan worden opgekomen tegen de geldigheid van dat besluit?

55. Het staat in casu vast dat personen tegen wie een onderzoek loopt, op grond van het Spaanse recht geen rechtstreeks beroep bij een nationale rechterlijke instantie kunnen instellen tegen een besluit waarbij een behandelende GEA een derde oproept om als getuige voor hem te verschijnen. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de verwijzende rechter uitgaat van de aanname dat de Uniewetgever heeft gewild dat rechtstreeks beroep moet kunnen worden ingesteld tegen handelingen die binnen de werkingssfeer van artikel 42, lid 1, van de EOM-verordening vallen. Hij lijkt dus de mogelijkheid uit te sluiten dat de Uniewetgever de nadere regels waaronder dergelijke handelingen door een rechter kunnen worden getoetst, niet heeft willen vastleggen, zodat een dergelijke toetsing incidenteel kan plaatsvinden.[50] Daarentegen voert de Italiaanse regering in haar schriftelijke opmerkingen aan dat rechterlijke toetsing van procedurele handelingen van het EOM die bedoeld zijn om rechtsgevolgen ten aanzien van derden te creëren, niet vereist dat beroep tot nietigverklaring ervan mogelijk is. Zij voert aan dat in het Italiaanse wetboek van strafvordering, anders dan in Spanje, de rechter van instructie is afgeschaft, waardoor tegelijk ook de voorafgaande toetsing van een procedurele handeling van het EOM om een derde als getuige op te roepen is afgeschaft. In plaats daarvan is de zittingsrechter bevoegd om

[49] Conclusie van advocaat-generaal Bobek in de zaak Asociația „Forumul Judecătorilor din România" e.a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 en C-355/19, EU:C:2020:746, punt 197).

[50] De verwijzende rechter verwerpt het argument van de GEA op basis van artikel 29 van wet 9/2021, dat hoe dan ook betrekking heeft op een situatie die geen verband houdt met de onderhavige verwijzing, te weten de situatie dat personen tegen wie een onderzoek loopt te laat worden opgeroepen om te verschijnen op de eerste zitting voor de mededeling van feiten en bewijsmiddelen. De aanname van de verwijzende rechter wordt niet betwist in de schriftelijke opmerkingen van het EOM, van de Franse en de Spaanse regering en van de Commissie.

uitspraak te doen over de wettigheid van alle aangedragen bewijzen en om deze waar nodig buiten beschouwing te laten.[51] Ter terechtzitting hebben het EOM en de Franse, de Nederlandse en de Spaanse regering in antwoord op een schriftelijke vraag van het Hof elk aangevoerd dat incidentele rechterlijke toetsing van de geldigheid van procedurele handelingen van het EOM voldoet aan de vereisten van artikel 42, lid 1, van de EOM-verordening. Het EOM heeft erkend dat tegen besluiten van het EOM om onderzoeksmaatregelen toe te staan geen rechtstreekse voorziening in rechte bestaat. Het heeft aangevoerd dat het Spaanse recht voorziet in verschillende incidentele middelen voor de rechterlijke toetsing van dergelijke maatregelen tijdens de gehele onderzoeksfase en, na afloop ervan, tijdens de mondelinge behandeling van een strafzaak, zodat het recht op daadwerkelijke rechtsbescherming en de eerbiediging van de rechten van de verdediging gewaarborgd is. De Franse, de Nederlandse en de Spaanse regering waren dezelfde mening toegedaan.

56. Artikel 42, lid 1, van de EOM-verordening laat de lidstaten binnen het kader van hun procedurele autonomie een beoordelingsmarge doordat het bepaalt dat de met dat artikel beoogde rechterlijke toetsing moet worden uitgevoerd „overeenkomstig de voorschriften en procedures in het nationale recht”.[52] In die bepaling is niet vastgelegd wat de aard van die „toetsing” is of welke soort beslissing een nationale rechterlijke instantie bij de uitoefening van die toetsing kan nemen.

57. Volgens overweging 88 van de EOM-verordening „dient overeenkomstig artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU in doeltreffende rechtsmiddelen te worden voorzien” bij de toetsing door de nationale rechter van de wettigheid van procedurele handelingen van het EOM die bedoeld zijn om rechtsgevolgen ten aanzien van derden te creëren. Bij die Verdragsbepaling, die overeenstemt met artikel 47, eerste alinea, van het Handvest, is aan de lidstaten de verplichting opgelegd om te voorzien in een doeltreffende voorziening in rechte voor eenieder wiens door het Unierecht gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden. Hieronder is het recht begrepen om in rechte op te komen tegen een voor een betrokkene bezwarende handeling die die rechten en vrijheden kan schenden, maar die bepaling vereist niet dat rechtstreeks beroep kan worden ingesteld dat er primair toe strekt de geldigheid van een bepaalde maatregel aan te vechten. Het volstaat derhalve dat voor de bevoegde nationale rechters een of meer rechtsmiddelen bestaan waarmee de houder van dat recht incidenteel een toetsing van de wettigheid van een maatregel kan verkrijgen, zodat de eerbiediging van de hem door het Unierecht verleende rechten en vrijheden wordt gewaarborgd.[53] In de onderhavige procedure staat het aan de verwijzende rechter om te bepalen of de personen tegen wie het onderzoek loopt incidenteel kunnen opkomen tegen de wettigheid van een besluit waarbij een behandelende GEA een derde heeft opgeroepen om als getuige te verschijnen.

[51] In dezelfde lijn blijkt uit de schriftelijke opmerkingen van de Spaanse regering dat artikel 42, lid 1, van de EOM-verordening volgens deze regering niet vereist dat rechterlijke toetsing van procedurele handelingen van het EOM onmiddellijk moet plaatsvinden nadat zij zijn vastgesteld en/of voordat zij ten uitvoer worden gelegd.

[52] Overweging 12 van de EOM-verordening luidt: „[…] Daar de doelstellingen van deze verordening, namelijk het intensiever bestrijden van strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden door het opzetten van het EOM, […] beter op het niveau van de Unie kunnen worden verwezenlijkt, kan de Unie overeenkomstig het in artikel 5 VEU vastgelegde subsidiariteitsbeginsel maatregelen nemen. Overeenkomstig het in dat artikel vastgelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze verordening niet verder dan nodig is om deze doelstellingen te verwezenlijken en zijn de gevolgen ervan voor de rechtsorde en de institutionele structuur van de lidstaten zo beperkt mogelijk gehouden.”

[53] Zie in die zin arrest van 6 oktober 2020, Luxemburgse Staat (Rechtsbescherming tegen een verzoek om inlichtingen in belastingzaken) (C-245/19 en C-246/19, EU:C:2020:795, punten 47, 55, 57-59, 64, 67 en 79 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

58. Ongeacht of die mogelijkheid bestaat, moet het Hof, voor een volledige beantwoording van de vragen van de verwijzende rechter, eveneens aangeven of de in de verwijzingsbeslissing beschreven procedures voldoen aan het gelijkwaardigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel, waarnaar uitdrukkelijk wordt verwezen in overweging 88, eerste alinea, van de EOM-verordening.

59. Volgens vaste rechtspraak is het, bij ontbreken van Unievoorschriften ter zake, krachtens het beginsel van procedurele autonomie een zaak van de interne rechtsorde van de lidstaten om de procedurele regels vast te stellen voor vorderingen in rechte die worden ingediend ter bescherming van de rechten van de justitiabelen. Voorwaarde daarbij is wel dat die regels – in situaties die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen – niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke situaties naar nationaal recht gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel) en de uitoefening van de door het Unierecht verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel). [54]

60. Wat het doeltreffendheidsbeginsel betreft, verplicht het Unierecht de lidstaten er niet toe om andere rechtsmiddelen in te voeren dan die welke in het nationale recht bestaan, tenzij uit de opzet van de betrokken rechtsorde blijkt dat er geen rechtsgang is waarmee, al was het maar incidenteel, de eerbiediging van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontlenen, kan worden verzekerd of dat de justitiabelen slechts toegang tot de rechter hebben door onrechtmatig handelen. [55] Mocht de verwijzende rechter van oordeel zijn dat doeltreffend en incidenteel uitspraak kan worden gedaan over de geldigheid van de bestreden maatregelen, dan lijken er geen gronden om aan te nemen dat de in de verwijzingsbeslissing beschreven procedures in strijd zijn met het doeltreffendheidsbeginsel.

61. Wat het gelijkwaardigheidsbeginsel betreft, blijkt uit de door de verwijzende rechter verstrekte gegevens dat op grond van de nationale procesregels die van toepassing zijn op het EOM, geen rechtstreekse rechterlijke toetsing mogelijk is van een besluit waarbij een GEA een derde oproept om als getuige te verschijnen, maar dat tegen een vergelijkbaar besluit dat op grond van het wetboek van strafvordering is genomen wel beroep kan worden ingesteld bij de rechter van instructie of bij een hogere rechterlijke instantie. Hieruit volgt dat personen tegen wie een onderzoek loopt en die rechtstreeks uit het Unierecht voortvloeiende rechten doen gelden, zich in een andere en nadeligere positie lijken te bevinden dan wanneer zij rechten doen gelden uit hoofde van het wetboek van strafvordering. In die omstandigheden lijken de in de verwijzingsbeslissing beschreven procedures, zoals zowel de verwijzende rechter als I. R. O. en F. J. L. R. betogen, in strijd te zijn met het gelijkwaardigheidsbeginsel.

62. Het EOM en de Spaanse regering betwisten de uitlegging van het nationale recht door de verwijzende rechter en voeren in wezen aan dat volgens bepaalde nationale rechtspraak artikel 311 van het wetboek van strafvordering, dat bepaalt dat geen beroep kan worden ingesteld tegen besluiten tot vaststelling van onderzoeksmaatregelen waar door partijen om is verzocht, van toepassing kan zijn. In reactie hierop volstaat het om in herinnering te brengen dat het Hof, volgens vaste rechtspraak, in het kader van een prejudiciële verwijzing niet bevoegd is om zich uit te spreken over de uitlegging van nationaal recht en te beoordelen of de daaraan door de nationale rechter gegeven uitlegging juist is, aangezien die kwestie uitsluitend onder de bevoegdheid van de nationale rechter valt. [56]

[54] Arrest van 20 juni 2024, Artemis security (C-367/23, EU:C:2024:529, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[55] Arrest van 21 december 2021, Randstad Italia (C-497/20, EU:C:2021:1037, punt 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[56] Arrest van 3 juli 2019, UniCredit Leasing (C-242/18, EU:C:2019:558, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

Conclusie

63. Derhalve geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Juzgado Central de Instrucción n.º 6 de la Audiencia Nacional te beantwoorden als volgt:

„Artikel 42, lid 1, van verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie (‚EOM'), gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en van de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid,

moet aldus worden uitgelegd dat

het zich verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan personen tegen wie een onderzoek van het Europees Openbaar Ministerie loopt, niet rechtstreeks bij een bevoegde nationale rechterlijke instantie kunnen opkomen tegen een besluit waarbij de gedelegeerd Europese aanklager die de zaak behandelt, in het kader van dat onderzoek derden oproept om als getuigen te verschijnen wanneer dat besluit bedoeld is om rechtsgevolgen ten aanzien van die personen te creëren. Of dit het geval is, moet de nationale rechterlijke instantie bepalen door na te gaan of dat besluit een handeling is die beoogt bindende rechtsgevolgen in het leven te roepen die de belangen van die personen kunnen aantasten doordat hun rechtspositie aanmerkelijk wordt gewijzigd. Daartoe moet de nationale rechterlijke instantie de kern van het besluit onderzoeken en de gevolgen ervan beoordelen aan de hand van objectieve criteria, zoals de inhoud ervan, waarbij in voorkomend geval rekening wordt gehouden met de context waarin het besluit is vastgesteld en met de bevoegdheden van het orgaan dat het heeft vastgesteld."