



# Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

T. ČAPETA

fremst den 22. juni 2023<sup>1</sup>

**Sag C-281/22**

**G.K.,**

**B.O.D. GmbH,**

**S.L.**

**procesdeltager:**

**Österreichischer Delegierter Europäischer Staatsanwalt**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Oberlandesgericht Wien (øverste regionale domstol i Wien, Østrig))

»Præjudiciel forelæggelse – retligt samarbejde i straffesager – Den Europæiske Anklagemyndighed – forordning (EU) 2017/1939 – grænseoverskridende efterforskning – efterforskningsforanstaltninger delegeret til en bistående delegeret anklager – forudgående retskendelse – effektiv domstolsprøvelse – princippet om gensidig anerkendelse – grundlæggende rettigheder«

1. Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO), som har beføjelser til at efterforske og retsforfølge lovovertrædelser, der skader Unionens finansielle interesser, indledte sin virksomhed den 1. juni 2021. I den foreliggende sag er Domstolen for første gang blevet anmodet om at fortolke den retsakt, hvorved denne myndighed blev oprettet, og reglerne for dens funktion blev opstillet, nemlig [forordning (EU) 2017/1939]<sup>2</sup>.

2. Der er ofte aktører i flere medlemsstater involveret i lovovertrædelser, der skader Unionens finansielle interesser. For at kunne varetage sin opgave skal EPPO derfor kunne foretage grænseoverskridende efterforskning. Denne efterforskning involverer den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen<sup>3</sup>, som foretager efterforskningen i én medlemsstat, og en bistående europæisk delegeret anklager<sup>4</sup>, som pålægges at fuldbyrde efterforskningsforanstaltningen i en anden medlemsstat. Den foreliggende sag kræver, at Domstolen bringer klarhed over visse aspekter af EPPO-forordningen, der vedrører denne grænseoverskridende efterforskning.

3. Den forelæggende rets tre spørgsmål kan behandles samlet. Denne ret ønsker nærmere bestemt oplyst, hvilken national domstol (eller hvilke nationale domstole) der med en retskendelse skal godkende en efterforskningsforanstaltning i en anden medlemsstat end den,

<sup>1</sup> – Originalsprog: engelsk.

<sup>2</sup> – Rådets forordning (EU) 2017/1939 af 12.10.2017 om gennemførelse af et forstærket samarbejde om oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed (»EPPO«) (EUT 2017, L 283, s. 1, herefter »EPPO-forordningen«).

<sup>3</sup> – Jf. EPPO-forordningens artikel 2, stk. 5.

<sup>4</sup> – Jf. EPPO-forordningens artikel 2, stk. 6.

hvor EPPO's hovedefterforskning finder sted. Hvis det er domstolen i den bistående europæiske delegerede anklagers stat, der skal godkende den, hvor omfattende bør denne domstolsprøvelse da være, og spiller en eventuel forudgående retskendelse i en anden medlemsstat en rolle i denne proces?

4. Det er på ingen måde et simpelt spørgsmål. Parterne i den foreliggende sag har foreslået hver deres fortolkning – som gensidigt udelukker hinanden – af EPPO-forordningens artikel 31 og 32. Som det vil fremgå, er disse to modstridende løsninger baseret på de standardmetoder, som Domstolen anvender i sin fortolkning: EPPO-forordningens tekst, den sammenhæng, hvori den indgår, dens mål og dens tilblivelseshistorie<sup>5</sup>. Der er ingen af de foreslåede løsninger, som kan fuldt ud begrundes på baggrund af alle disse fortolkningsteknikker. Domstolen er imidlertid nødsaget til at vælge en.

## **I. De faktiske omstændigheder, relevante retsregler og de præjudicielle spørgsmål**

5. Gennem sin europæiske delegerede anklagemyndighed i Forbundsrepublikken Tyskland (München) gennemfører EPPO en indledende efterforskning mod G.K., S.L. og B.O.D. GmbH (herefter »de tiltalte«). De mistænkes for at have afgivet urigtige angivelser for at omgå toldbestemmelser i forbindelse med import af biodiesel (af amerikansk oprindelse) til EU, hvilket har medført et indtægtstab på ca. 1 295 000 EUR. Dette angivelige tab udgør en finansiel interesse for Den Europæiske Union og henhører således under EPPO's kompetence<sup>6</sup>.

6. Selv om hovedefterforskningen finder sted i Tyskland, anså EPPO det for nødvendigt at indsamle bevismateriale i andre medlemsstater. Det blev derfor fundet nødvendigt at iværksætte en grænseoverskridende efterforskning i andre medlemsstater, herunder Østrig. Nærmere bestemt traf den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, afgørelse om ransagning og beslaglæggelse af de tiltaltes ejendom i Østrig.

7. I henhold til østrigsk ret kræver en sådan efterforskningsforanstaltning en forudgående retskendelse. Den bistående europæiske delegerede anklager anmodede derfor om og indhentede retskendelser til ransagning af de tiltaltes beboelses- og forretningslokaler med henblik på beslaglæggelse af potentielt belastende dokumenter og hardware.

8. Som det blev forklaret i retsmødet, blev der hverken anmodet om eller foretaget en forudgående domstolsprøvelse af anmodningerne om ransagnings- og beslaglæggelsesforanstaltningerne ved de tyske domstole, selv om dette ville være påkrævet i en sammenlignelig national situation. Dette skyldes Tysklands gennemførelse af EPPO-forordningens artikel 31, stk. 3. Ifølge denne gennemførelse er en retskendelse ikke påkrævet til grænseoverskridende efterforskning, såfremt efterforskningsforanstaltningen skal foretages i en medlemsstat, hvis lovgivning også kræver en forudgående retskendelse<sup>7</sup>. I så fald

<sup>5</sup> – Jf. f.eks. følgende nyere forklaringer vedrørende den af Domstolen anvendte fortolkningsmetode. »[D]et fremgår af Domstolens faste praksis, at der med henblik på fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den lovgivning, som den er en del af [...]«. Jf. f.eks. dom af 2.2.2023, *Towarzystwo Ubezpieczeń Z (Vildledende standardforsikringsaftaler)* (C-208/21, EU:C:2023:64, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis). Jf. dom af 13.10.2022, *Perfumesco.pl* (C-355/21, EU:C:2022:791, præmis 39). »En EU-retlig bestemmelses tilblivelseshistorie kan ligeledes give relevante elementer med henblik på dens fortolkning [...]«

<sup>6</sup> – Der foreskrives en vis grad af harmonisering af de elementer af økonomisk kriminalitet, der skader EU's interesser, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2017/1371 af 5.7.2017 om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser (EUT 2017, L 198, s. 29, herefter »BFI-direktivet«).

<sup>7</sup> – Gesetz zur Ausführung der EU-Verordnung zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (forbundsloven om gennemførelse af Den Europæiske Anklagemyndighed) af 10.7.2020 (BGBl. I S. s. 1648), § 3, stk. 2.

har domstolen i den pågældende anden medlemsstat kompetence til at give tilladelse til efterforskningsforanstaltningen. Derfor anmodede den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, ikke om en retskendelse i Tyskland.

9. Den 1. december 2021 iværksatte de tiltalte kæremål ved den forelæggende ret, Oberlandesgericht Wien (øverste regionale domstol i Wien, Østrig), til prøvelse af de ransagningsafgørelser, der var blevet godkendt af fire østrigske domstole. De gjorde gældende, at de ransagnings- og beslaglæggelsesforanstaltninger, der var blevet godkendt, hverken var nødvendige eller forholdsmæssige.

10. Den forelæggende ret har forklaret, at den østrigske bistående europæiske delegerede anklager under hovedsagen gjorde gældende, at EPPO-forordningen havde skabt en ny type retlig ramme for grænseoverskridende efterforskningsforanstaltninger, hvorefter begrundelsen for disse kun skal prøves i den medlemsstat, hvor den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, udøver sin tjeneste. Domstolen i den stat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste, kan ikke vurdere efterforskningsforanstaltningens materielle gyldighed. Den kan kun kontrollere, om foranstaltningen opfylder de formelle og processuelle krav til dens fuldbyrdelse. Det var således den bistående europæiske delegerede anklagers opfattelse, at der ikke skulle gives medhold i kæremålene.

11. Den forelæggende ret er således i tvivl om, hvorvidt domstolene i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste, er bemyndigede til at foretage en fuldstændig prøvelse, således som de ville gøre i en rent national situation, eller hvorvidt deres prøvelse, når det drejer sig om grænseoverskridende EPPO-efterforskning, bør begrænses til kun at omfatte processuelle spørgsmål vedrørende gennemførelsen af sådanne efterforskningsforanstaltninger. Efter dens opfattelse afhænger svaret på dette spørgsmål af fortolkningen af EPPO-forordningens artikel 31 og artikel 32.

12. EPPO-forordningens artikel 31, stk. 1-3, der har overskriften »Grænseoverskridende efterforskning«, bestemmer følgende:

»1. De europæiske delegerede anklagere arbejder tæt sammen ved at bistå og regelmæssigt rådføre sig med hinanden i grænseoverskridende sager. Hvis en foranstaltning skal gennemføres i en anden medlemsstat end den medlemsstat, hvor den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, udøver sin tjeneste, træffer sidstnævnte europæiske delegerede anklager afgørelse om vedtagelse af den nødvendige foranstaltning og pålægger den en europæisk delegeret anklager, der befinder sig i den medlemsstat, hvor foranstaltningen skal gennemføres.

2. Den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, kan pålægge foranstaltninger, som er tilgængelige for vedkommende i overensstemmelse med artikel 30. Begrundelse for og vedtagelse af sådanne foranstaltninger er omfattet af national ret i den medlemsstat, hvor den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, udøver sin tjeneste. Hvis den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, pålægger en eller flere europæiske delegerede anklagere fra en anden medlemsstat en efterforskningsforanstaltning, underretter vedkommende samtidig sin tilsynsførende europæiske anklager.

3. Hvis en retskendelse vedrørende foranstaltningen er påkrævet i henhold til national ret i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste, indhenter den bistående europæiske delegerede anklager denne kendelse i overensstemmelse med national ret i den pågældende medlemsstat.

Hvis en retskendelse vedrørende den pålagte foranstaltning afvises, tilbagekalder den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, pålæggelsen.

Hvis national ret i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste, imidlertid ikke kræver en sådan retskendelse, men national ret i den medlemsstat, hvor den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, udøver sin tjeneste, kræver det, indhentes kendelsen af sidstnævnte europæiske delegerede anklager og fremsendes sammen med pålæggelsen.«

13. EPPO-forordningens artikel 32, der har overskriften »Fuldbyrdelse af pålagte foranstaltninger«, bestemmer:

»Pålagte foranstaltninger gennemføres i overensstemmelse med denne forordning og national ret i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste. Formaliteter og procedurer, der udtrykkelig er angivet af den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, skal overholdes, medmindre sådanne formaliteter og procedurer er i modstrid med de grundlæggende retsprincipper i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste.«

14. På denne baggrund har den forelæggende ret, Oberlandesgericht Wien (øverste regionale domstol i Wien), besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal EU-retten, navnlig artikel 31, stk. 3, første afsnit, og artikel 32 i [EPPO-forordningen] fortolkes således, at der i forbindelse med grænseoverskridende efterforskning, såfremt det er nødvendigt med en retskendelse vedrørende en foranstaltning, som skal gennemføres i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste, skal ske en vurdering af samtlige materielle forhold, såsom strafbar karakter, mistanke, nødvendighed og proportionalitet?
- 2) Skal der ved vurderingen tages hensyn til, om foranstaltningens lovlighed allerede er blevet prøvet af en ret i den medlemsstat, hvor den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, udøver sin tjeneste, i henhold til denne medlemsstats lovgivning?
- 3) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende, eller det andet spørgsmål besvares bekræftende, i hvilket omfang skal der da ske en domstolsprøvelse i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste?»

15. Der er indgivet skriftlige indlæg af parterne i hovedsagen, den østrigske, den tyske, den franske, den nederlandske og den rumænske regering samt EPPO og Europa-Kommissionen. Der blev afholdt retsmøde den 27. februar 2023, hvor alle disse parter, med undtagelse af Frankrig, afgav mundtlige indlæg.

## II. Bedømmelse

16. Jeg vil i min rådgivning af Domstolen om besvarelsen af den forelæggende rets spørgsmål gå frem som følger. Indledningsvis vil jeg kort beskrive EPPO og den proces, der lå bag myndighedens oprettelse, som (sandsynligvis) har haft indflydelse på de valg, der blev truffet i den endelige tekst til EPPO-forordningen (A). Dernæst vil jeg fremlægge de to

fortolkningsmuligheder, som parterne i hovedsagen har foreslået Domstolen, og redegøre for deres argumenter (B). I den sidste del vil jeg – under hensyntagen til fordelene og ulemperne ved de to valgmuligheder – foreslå, hvilken fortolkningsmulighed Domstolen skal vælge. Heri vil også indgå betragtninger om beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder i forbindelse med EPPO's arbejde (C).

### ***A. En kort præsentation af EPPO og tilblivelseshistorien bag reglerne om grænseoverskridende efterforskning***

17. Oprettelsen af EPPO er en ægte nyskabelse og et vigtigt resultat i den europæiske integrationsproces. Det er et enkelt og et – på trods af dets decentraliserede opbygning<sup>8</sup> – uadskilleligt EU-organ<sup>9</sup>, som er bemyndiget til at efterforske og retsforfølge lovovertrædelser, der skader Unionens finansielle interesser<sup>10</sup>.

18. EPPO er oprettet i henhold til artikel 86 TEUF, som blev indført ved Lissabontraktaten. Handlinger, der kan anses for at skade Unionens finansielle interesser, og med hensyn til hvilke EPPO har jurisdiktion, er fastsat i BFI-direktivet. Det er dog stadig op til medlemsstaterne at definere disse handlinger som lovovertrædelser og fastlægge elementerne af disse lovovertrædelser i deres nationale ret.

19. Endvidere regulerer EPPO-forordningen kun delvist EPPO's procedurer. Hvad angår alle de situationer, hvor der ikke findes EU-lovgivning, fastlægger denne forordning alene, hvilken medlemsstats lovgivning der finder anvendelse<sup>11</sup>.

20. EPPO er derfor ganske vist et enkelt og uadskilleligt organ, men det fungerer uden en fælles materiel ret og strafferetspleje. Disse spørgsmål afhænger i høj grad af medlemsstaternes lovgivning, som kan være forskellige med hensyn til de løsninger, de vælger. EPPO's karakter af et enkelt organ på den ene side og dettes afhængighed af national lovgivning på den anden side er begge vigtige faktorer ved fortolkningen af EPPO-forordningen.

<sup>8</sup> – EPPO's arbejde foregår gennem et netværk af europæiske anklagere på EU-plan (i Luxembourg) under ledelse af den europæiske chefanklager. EPPO består af europæiske anklagere, permanente afdelinger (som overvåger og leder efterforskningen og sikrer sammenhængen i EPPO's aktiviteter) og kollegiet af europæiske anklagere (sammensat af en europæisk anklager fra hver medlemsstat). Det decentraliserede niveau består af europæiske delegerede anklagere fra hver af de deltagende medlemsstater.

<sup>9</sup> – EPPO-forordningens artikel 8, stk. 1.

<sup>10</sup> – Jf. artikel 86, stk. 2, TEUF og EPPO-forordningens artikel 4.

<sup>11</sup> – Jf. EPPO-forordningens artikel 5, stk. 3.

21. Processen frem til oprettelsen af EPPO var hverken nem eller hurtig. Efter flere års forberedelser<sup>12</sup>, hvor det første forslag blev forelagt i 2013<sup>13</sup>, hvorom der ikke blev opnået enstemmighed, blev EPPO til sidst oprettet som en mekanisme for forstærket samarbejde i henhold til artikel 20, stk. 2, TEU og artikel 329, stk. 1, TEUF. I det væsentlige kunne det nye projekt ikke accepteres af alle medlemsstater, og derfor er det ikke alle, der deltager heri<sup>14</sup>.

22. De forhandlinger, der ledte op til vedtagelsen af EPPO-forordningen, var særligt vanskelige hvad angår grænseoverskridende efterforskningsforanstaltninger<sup>15</sup>.

23. I forslaget fra 2013 var der i artikel 26 opstillet 21 forskellige efterforskningsforanstaltninger. For ti af disse vedkommende, herunder den i den foreliggende sag omhandlede ransagning af lokaliteter, ville der have været krav om en kendelse afsagt af den kompetente retsinstans i den medlemsstat, hvor disse efterforskningsforanstaltninger skulle foretages<sup>16</sup>.

24. Som reaktion på dette forslag forelagde 14 nationale parlamenter begrundede udtalelser for Kommissionen og udløste derved mekanismen til kontrol med nærhedsprincippet i henhold til artikel 7, stk. 2, i protokol nr. 2<sup>17</sup>. I deres begrundede udtalelser udtrykte nogle af de nationale parlamenter bekymring for, at specificeringen af efterforskningsforanstaltninger ville sænke de processuelle standarder, og at det nødvendige niveau for beskyttelsen af menneskerettigheder ikke ville blive sikret, eftersom nogle af efterforskningsforanstaltningerne ikke findes i visse medlemsstaters nationale lovgivning<sup>18</sup>.

25. Til sidst blev forslaget forkastet<sup>19</sup>, og der blev fremsat adskillige modforslag. Det forslag, som den østrigske og den tyske delegation fremsatte i fællesskab, er særlig interessant i forbindelse med den foreliggende sag<sup>20</sup>.

26. Den tyske delegation fremsatte følgende skriftlige bemærkninger<sup>21</sup>: »Det nuværende koncept i artikel 26a er ikke overbevisende og kræver yderligere ændringer for at kunne accepteres. Vi skal have et brugbart og effektivt system, der vil fungere mindst lige så godt som det

<sup>12</sup> – Jf. bl.a. Corpus Juris 2000, Grøn bog om strafferetlig beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser og oprettelse af en Europæisk anklagemyndighed (KOM(2001) 715 endelig udg.) (det såkaldte »Firenze-forslag«). Corpus Juris var efterfølgeren til Corpus Juris 1997 (»Introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union« (»Om strafferetlige bestemmelser til beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser«)), red. Economica Paris, 1997), som blev udarbejdet af en ekspertgruppe udnævnt på mødet mellem formændene for European Criminal Law Associations på universitetet i Urbino (Italien) i 1995. Det primære forslag i Corpus Juris var oprettelsen af et fælles retligt område, der regulerer både materiel og processuel strafferet, herunder et forslag om at oprette en europæisk anklagemyndighed. Yderligere oplysninger findes på webstedet <https://www.eppo.europa.eu/en/background>

<sup>13</sup> – Forslag til Rådets forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed (COM(2013) 534 final, herefter »forslaget fra 2013«).

<sup>14</sup> – De medlemsstater, der ikke deltager, er Ungarn, Polen og Sverige. Danmark og Irland har et forbehold for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

<sup>15</sup> – H.H. Herrfeld, »Article 31«, i H.H. Herrfeld, D. Brodowski og C. Burchard (red.), *European Public Prosecutor's Office. Article-by-Article Commentary*, Bloomsbury Publishing, 2020, s. 300.

<sup>16</sup> – Jf. i denne henseende artikel 26, stk. 4 og 5, i forslaget fra 2013: »4. Medlemsstaterne påser, at de efterforskningsskridt, der er omhandlet i stk. 1, litra a) til j), kun iværksættes efter kendelse afsagt af den kompetente retsinstans i den medlemsstat, hvor de skal foretages«, og »5. De efterforskningsskridt, der er omhandlet i litra k) til u), foretages efter retskendelse, hvis det kræves efter lovgivningen i den medlemsstat, hvor de skal foretages«.

<sup>17</sup> – Protokol nr. 2 om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet (EUT 2008, C 115, s. 206).

<sup>18</sup> – Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet og de nationale parlamenter om gennemgang af forslaget til Rådets forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed med hensyn til nærhedsprincippet i henhold til protokol nr. 2 (COM(2013) 851 final), s. 9.

<sup>19</sup> – H.H. Herrfeld, nævnt ovenfor i fodnote 15, s. 291.

<sup>20</sup> – Forslag til Rådets forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed – skriftlige bemærkninger fra den østrigske og den tyske delegation, interinstitutionel sag: 2013/0255 (APP), DS 1237/15, 21.4.2015.

<sup>21</sup> – Forslag til Rådets forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed – skriftlige bemærkninger fra den tyske delegation, interinstitutionel sag: 2013/0255 (APP), DS 1234/15, 21.4.2015.

grænseoverskridende samarbejde på grundlag af procedurerne for gensidig retlig bistand og gensidig anerkendelse. Som vi tidligere har forklaret, mener vi, at vi bør indføre et system, der som udgangspunkt anvender begrebet gensidig anerkendelse, og foretage justeringer, hvor det er hensigtsmæssigt for at imødekomme konceptet om »en enkelt myndighed«.

27. Det fælles østrigske og tyske forslag afspejlede således de løsninger med hensyn til gensidig anerkendelse, som indgik i direktiv [2014/41/EU]<sup>22</sup>: »Hvis en foranstaltning skal gennemføres i en anden medlemsstat end den medlemsstat, hvor den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, udøver sin tjeneste, foreskriver den sidstnævnte foranstaltningen i overensstemmelse med lovgivningen i den medlemsstat, hvor den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, udøver sin tjeneste, og anmoder om nødvendigt om godkendelse hertil ved en retskendelse eller anordning fra en dommer med henblik på foranstaltningen«<sup>23</sup>.

28. Dette fælles forslag blev heller ikke medtaget i den endelige tekst til EPPO-forordningen.

29. Den ordlyd, som blev valgt i den endelige lovtekst, der afspejles i EPPO-forordningens nuværende artikel 31, stk. 3, skabte netop de problemer, som den tyske delegation advarede om i forbindelse med tidligere forslag<sup>24</sup>. Den præciserer ikke tydeligt, hvilken medlemsstats lovgivning der afgør, om der kræves en forudgående retskendelse med henblik på fuldbyrdelsen af en foranstaltning, eller hvilken domstol der er ansvarlig for at afsige en sådan kendelse. Den foreliggende sag illustrerer således fuldt ud disse problemstillinger.

30. Der var dog ét spørgsmål, som alle delegationerne tilsluttede sig under lovgivningsproceduren: EPPO-forordningen skulle være enklere end det, som direktivet om den europæiske efterforskningskendelse, der på tidspunktet for dens indførelse også var et nyt instrument til samarbejde i straffesager, medfører, eftersom EPPO er et enkelt organ<sup>25</sup>.

## **B. Fortolkningsmulighederne fremover**

31. EPPO-forordningen indeholder ikke bestemmelser vedrørende kravet om en forudgående retskendelse i forbindelse med grænseoverskridende efterforskningsforanstaltninger og overlader det til medlemsstaternes straffelovgivning. Særlig problematisk er den situation, hvor national ret i både den medlemsstat, hvor den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, udøver sin tjeneste, og i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin

<sup>22</sup> – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/41/EU af 3.4.2014 om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager (EUT 2014, L 130, s. 1, herefter »direktivet om den europæiske efterforskningskendelse«).

<sup>23</sup> – De skriftlige bemærkninger fra Østrig og Tyskland indeholdt desuden følgende forslag: »Hvis national ret i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste, kræver en retskendelse eller anordning fra en dommer, for at foranstaltningen kan anerkendes, forelægger vedkommende anordningen og, i givet fald, den ledsagende retskendelse for den kompetente retsinstans i sin medlemsstat med henblik på anerkendelse.«

<sup>24</sup> – De skriftlige bemærkninger fra Tyskland tilføjede: »For blot at gøre opmærksom på nogle få vigtige spørgsmål: Ordlyden af artikel 26a skal klart angive, hvem der træffer afgørelse om at anordne en foranstaltning eller om at anmode en domstol om at anordne en foranstaltning, og hvilken lov der finder anvendelse med henblik på at anordne/anmode om sådanne foranstaltninger. I den nuværende tekst er dette tilsyneladende uafklaret, eller den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, gives måske endog et valg: Det fremgår ikke klart af udtrykket »pålægge«, hvem der træffer beslutning om at anordne en foranstaltning.« Forslag til Rådets forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed – skriftlige bemærkninger fra den tyske delegation, interinstitutionel sag: 2013/0255 (APP), DS 1234/15, 21.4.2015. Jf. også Adopting Guidelines of the College of the EPPO on the application of Article 31 of Regulation (EU) 2017/1939, College Decision 006/2022, s. 4, punkt 8 (»Desuden omhandler artikel 31, stk. 3, ikke udtrykkeligt situationer, hvor både national ret i den medlemsstat, hvor den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, udøver sin tjeneste, og national ret i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste, kræver en retskendelse«).

<sup>25</sup> – Jf. forslag til forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed – øvrige spørgsmål. Formandskabet for Rådet 12344/16, 20.9.2016, s. 5.

tjeneste, kræver en forudgående retskendelse. I 72. betragtning til EPPO-forordningen anføres det, at det i dette instrument bør angives klart, i hvilken medlemsstat kendelsen skal indhentes, men at der under alle omstændigheder kun bør være én kendelse. Kom denne forpligtelse til udtryk i EPPO-forordningens artikel 31, stk. 3, og hvordan?

32. Parterne i denne sag har foreslået to indbyrdes modstridende fortolkningsmuligheder hvad angår denne bestemmelse.

33. Inden jeg redegør for og vurderer deres holdninger, finder jeg det nødvendigt at gentage et synspunkt, som jeg allerede har formuleret andetsteds<sup>26</sup>. Efter min opfattelse findes ordlydsfortolkning som sådan ikke, for så vidt som ord altid indgår i en sammenhæng. Ord i lovbestemmelser er naturligvis relevante for domstole, da loven hovedsagelig udtrykkes med ord. De er både en vejledning og en begrænsning for domstolene<sup>27</sup>. Deres betydning – herunder i retsakter – afhænger imidlertid af den sammenhæng, hvori de er anvendt. Det er derfor vanskeligt, for ikke at sige umuligt, at adskille ordlydsfortolkning og fortolkning ud fra sammenhængen.

34. Hvad angår fortolkning ud fra sammenhængen, anvender Domstolen forskellige tilgange. Almindeligvis henviser Domstolen til de bestemmelser, der omgiver den bestemmelse, der ønskes fortolket, eller retsakten i sin helhed<sup>28</sup>. Domstolen har imidlertid også fastslået, at tilblivelseshistorien er relevant for sammenhængen ved fortolkningen af bestemmelserne i den primære<sup>29</sup> og den afledte EU-ret<sup>30</sup>. Endelig tages der til tider også hensyn til den sociale virkelighed som relevant for forståelsen af retsreglerne<sup>31</sup>. Valget af den relevante sammenhæng og den måde, hvorpå denne sammenhæng fortolkes, påvirker forståelsen af ordlyden af en bestemt bestemmelse. Dette fremgår klart af de argumenter, som parterne i hovedsagen har fremført.

*1. Første mulighed: fuldstændig prøvelse i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste*

35. Den østrigske og den tyske regering har gjort gældende, at hvis national ret i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste, kræver en forudgående retskendelse med henblik på gennemførelsen af en efterforskningsforanstaltning, bør denne kendelse medføre en fuldstændig prøvelse. Dette omfatter ikke kun de processuelle aspekter (fuldbyrdelse af foranstaltningen), men også de materielle aspekter, der begrundet foranstaltningen. Det tilkommer således domstolen i den medlemsstat, hvor den bistående

<sup>26</sup> – Generaladvokat Čapetas forslag til afgørelse Rigall Arteria Management (C-64/21, EU:C:2022:453, punkt 43).

<sup>27</sup> – Selv i de mest seriøse kritiske juridiske studier anerkender retslærde, at retsregler, i deres affattelse, begrænser den juridiske fortolkning. Jf. f.eks. D. Kennedy, *A Critique of Adjudication (fin de siècle)*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1997, s. 13.

<sup>28</sup> – F.eks. i dom af 28.1.2020, Kommissionen mod Italien (Direktivet om bekæmpelse af forsinket betaling) (C-122/18, EU:C:2020:41, præmis 43) (hvor en artikel fortolkes i sammenhæng med den næste artikel), af 8.12.2020, Staatsanwaltschaft Wien (Forfalskede overførselsordrer) (C-584/19, EU:C:2020:1002, præmis 56-69) (hvor en bestemmelse fortolkes i sammenhæng med de første artikler i et direktiv og betragtningerne hertil), og af 24.2.2022, Namur-Est Environnement mod Région wallonne (C-463/20, EU:C:2022:121, præmis 46) (hvor en bestemmelse fortolkes i forhold til hele det omhandlede direktiv).

<sup>29</sup> – F.eks. i dom af 10.12.2018, Wightman m.fl. (C-621/18, EU:C:2018:999, præmis 47), af 27.11.2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, præmis 135).

<sup>30</sup> – F.eks. i dom af 10.3.2021, Ordine Nazionale dei Biologi m.fl. (C-96/20, EU:C:2021:191, præmis 26 og 27), og af 13.10.2022, Rigall Arteria Management (C-64/21, EU:C:2022:783, præmis 31).

<sup>31</sup> – Jf. i denne henseende dom af 17.4.1986, Reed (59/85, EU:C:1986:157, præmis 15) (hvor Domstolen fastslog, at da der ikke var noget som helst tegn på en almindelig samfundsudvikling, omfattede ordet »ægtefælle« ikke en ugift samlever). Det samme udtryk blev opfattet anderledes 32 år senere i generaladvokat Wathelets forslag til afgørelse Coman m.fl. (C-673/16, EU:C:2018:2, punkt 56-58) (hvor han analyserer udviklingen i opfattelsen af begrebet »ægtefælle« for at vise, at et stigende antal medlemsstater opfatter det således, at det omfatter ægteskab mellem personer af samme køn).



europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste, at vurdere, hvorvidt der er den nødvendige grad af mistanke om, at der er begået en lovovertrædelse, hvorvidt den ønskede efterforskningsforanstaltning vil tilvejebringe det nødvendige bevismateriale til retsforfølgningen, og hvorvidt det samme bevismateriale ikke ville kunne fremskaffes ved hjælp af en mindre indgribende foranstaltning.

36. Den østrigske og den tyske regering har i vidt omfang henvist til teksten i EPPO-forordningens artikel 31, som efter deres opfattelse er klar. Begge regeringer har fastholdt, at en lovbestemmelses ordlyd er det vigtigste fortolkningsredskab. Hvis ordlyden er klar, kan domstolene ikke afvige herfra.

37. Efter deres opfattelse er der grænser for, hvor kreativ Domstolens fortolkning kan være. En anden fortolkning end den, der klart følger af den bogstavelige ordlyd af EPPO-forordningens nuværende artikel 31, ville overskride grænsen for, hvad der er en acceptabel juridisk fortolkning. Den ville også være i strid med kravet om retssikkerhed. Som repræsentanten for den tyske regering udtrykte det, er Domstolen ikke et værksted, der reparerer defekte produkter. Det defekte produkt bør i stedet returneres til fabrikanten, i det foreliggende tilfælde lovgiver, for at denne kan forbedre det.

## *2. Anden mulighed: en klar fordeling af opgaverne med hensyn til godkendelse ved retskendelse*

38. EPPO, Kommissionen og den franske, den rumænske og den nederlandske regering har gjort gældende, at hvis national ret i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste, kræver en retskendelse til en efterforskningsforanstaltning, kan en sådan kendelse – i modsætning til »første mulighed« – kun indebære prøvelse af de formelle og processuelle aspekter i forbindelse med fuldbyrdelsen af foranstaltningen. EPPO-forordningen indeholder følgelig en klar opgavefordeling mellem domstolene i henholdsvis den medlemsstat, hvor den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, udøver sin tjeneste, og den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager i de respektive medlemsstater udøver sin tjeneste. Dette er indlysende, hvis artikel 31, stk. 3, læses i sammenhæng med artikel 31 som helhed.

39. Hvis både national ret i den medlemsstat, hvor den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, udøver sin tjeneste, og national ret i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste, kræver en retskendelse, skal der afsiges to kendelser. Domstolen i den medlemsstat, hvor den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, udøver sin tjeneste, godkender foranstaltningen, hvis den anser den for begrundet, mens domstolen i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste, godkender de processuelle regler for dens fuldbyrdelse.

40. Domstolen i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste, har kun kompetence til at prøve de processuelle aspekter af fuldbyrdelsen af foranstaltningen, selv i det tilfælde, hvor national ret i den medlemsstat, hvor den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, udøver sin tjeneste, ikke kræver en forudgående retskendelse i en sammenlignelig national situation. På denne måde vil national ret i den medlemsstat, hvor den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, udøver sin tjeneste, som regulerer begrundelsen for foranstaltningen i henhold til artikel 31, stk. 2, blive overholdt hvad angår det valg, der er truffet, om ikke at kræve en forudgående retskendelse, der godkender begrundelsen for foranstaltningen.

### **C. Besvarelse af den forelæggende rets spørgsmål**

#### *1. Sammenligning af de to fortolkningsmuligheder*

41. De to muligheder giver forskellige fortolkningsresultater, som gensidigt udelukker hinanden. Efter min opfattelse kan de respektive argumenter for de to muligheder – set inden for de valgte fortolkningsrammer – begge resultere i en acceptabel fortolkning af EPPO-forordningen. Samtidig er der også visse ulemper og uoverensstemmelser forbundet med begge muligheder. I det følgende vil jeg stille dem op imod hinanden inden for hver af de fortolkningsmetoder, de har gjort brug af.

##### *a) Teksten*

42. Ifølge den østrigske regering, som har tilslutning fra den tyske regering, er EPPO-forordningens artikel 31 klar. I stk. 2 fastsættes det, at begrundelsen for og vedtagelsen af en efterforskningsforanstaltning er omfattet af national ret i den medlemsstat, hvor den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, udøver sin tjeneste. Stk. 3 ændrer imidlertid, hvilken lovgivning der finder anvendelse, hvis national ret i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste, kræver en retskendelse. I et sådant tilfælde fremgår det klart af EPPO-forordningens artikel 31, stk. 3, første punktum, at beføjelserne og forpligtelserne for den domstol, der afsiger retskendelsen, er omfattet af national ret i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste.

43. Den eneste undtagelse er fastsat i artikel 31, stk. 3, tredje punktum, som finder anvendelse, når national ret i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste, ikke kræver en retskendelse, men national ret i den medlemsstat, hvor den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, udøver sin tjeneste, kræver det. Kun i dette tilfælde er retskendelsen baseret på national ret i den medlemsstat, hvor den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, udøver sin tjeneste. At denne situation er en undtagelse fra den klare regel, der kræver, at national ret i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste, finder anvendelse, fremgår også af den omstændighed, at der er valgt at bruge ordet »imidlertid« i EPPO-forordningens artikel 31, stk. 3, tredje punktum<sup>32</sup>.

44. Ifølge fortalerne for »anden mulighed« klarlægger artikel 31, stk. 3, første punktum, derimod tydeligt, hvilke domstole der skal afsige en retskendelse, og i forhold til hvad, i to mulige scenarier: Når national ret i både den medlemsstat, hvor den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, udøver sin tjeneste, og national ret i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste, kræver en sådan kendelse, og i den situation, hvor national ret i den medlemsstat, hvor den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, udøver sin tjeneste, ikke kræver en forudgående retskendelse, men national ret i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste, kræver det. I begge situationer kan domstolen i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste, kun prøve spørgsmål, der vedrører fuldbyrdelsen af foranstaltningen.

45. EPPO-forordningens artikel 31, stk. 3, tredje punktum, regulerer det sidste mulige scenario, hvor national ret i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste, ikke kræver retskendelse til en foranstaltning, men hvor national ret i den

<sup>32</sup> – I retsmødet medgav EPPO også, at brugen af ordet »imidlertid« gør fortolkningen af EPPO-forordningens artikel 31, stk. 3, mere kompliceret.

medlemsstat, hvor den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, udøver sin tjeneste, kræver det. I dette tilfælde skal domstolen i den medlemsstat, hvor den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, udøver sin tjeneste, afsige en retskendelse, som både omfatter begrundelsen for og fuldbyrdelsen af foranstaltningen.

46. Kommissionen har desuden påpeget, at ordlyden af EPPO-forordningens artikel 32 tydeliggør, at fuldbyrdelsen og de processuelle aspekter i forbindelse med den ønskede foranstaltning henhører under national ret i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste.

#### *b) Sammenhængen*

47. For at underbygge sit argument om, at ordlyden af EPPO-forordningens artikel 31, stk. 3, er klar, har den tyske regering fokuseret på den umiddelbare sammenhæng, hvori denne bestemmelse indgår. Denne regering har gjort gældende, at artikel 31, stk. 3, tredje punktum, ville blive overflødig, hvis hovedreglen for opgavefordelingen i forbindelse med retskendelser – således som det følger af Kommissionens fortolkning – er artikel 31, stk. 2. Hvis dette var tilfældet, ville det altid være klart, at det er national ret i den medlemsstat, hvor den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, udøver sin tjeneste, der regulerer kravet om en retskendelse vedrørende en bestemt efterforskningsforanstaltning. Det ville derfor være meningsløst at gentage dette i artikel 31, stk. 3, tredje punktum. Denne bestemmelse giver kun mening, hvis den ændrer reglen i artikel 31, stk. 2, i en situation, hvor national ret i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste, også kræver en retskendelse.

48. Både den østrigske og den tyske regering har desuden henvist til 72. betragtning til EPPO-forordningen som den sammenhæng, der er relevant for fortolkningen. Efter deres opfattelse kan det krav om én retskendelse, som er formuleret i 72. betragtning, sammenholdt med artikel 31, stk. 3, kun betyde, at det er national ret i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste, som afgør, om en retskendelse er nødvendig, og baggrunden for denne. En opdeling af en retskendelse i forskellige opgaver og en fordeling af prøvelsen af disse spørgsmål mellem domstolene i den medlemsstat, hvor den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, udøver sin tjeneste, og den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste, ville ikke være i overensstemmelse med beslutningen om, at der kun skal være én retskendelse.

49. Ifølge Kommissionen – og den samme holdning støttes i det væsentlige af alle fortalernes for »anden mulighed« – følger EPPO-forordningens artikel 31 som helhed kronologien i en efterforskning. Den opstiller de forskellige opgaver, som varetages af den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, og den bistående europæiske delegerede anklager samt de nationale domstole i deres medlemsstater. Stk. 1 fastsætter generelt fordelingen af opgaver mellem de to europæiske delegerede anklagere.

50. Efter Kommissionens opfattelse er artikel 31, stk. 2, af central betydning: Denne bestemmelse anfører klart, at national ret i den medlemsstat, hvor den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, udøver sin tjeneste, regulerer begrundelsen for og vedtagelsen af en efterforskningsforanstaltning. Dette betyder også, at hvis national ret i den medlemsstat, hvor den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, udøver sin tjeneste, kræver en forudgående retskendelse, tilkommer det domstolen i denne stat at vurdere, hvorvidt foranstaltningen er begrundet og nødvendig inden for rammerne af den konkrete efterforskning.

51. Kommissionen har desuden fremhævet, at artikel 31, stk. 2, ikke omtaler fuldbyrdelsen af foranstaltningen. Dette spørgsmål henhører under EPPO-forordningens artikel 32, hvorefter fuldbyrdelsen skal være underlagt national ret i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste.

52. Artikel 31, stk. 3, som er den eneste bestemmelse, der udtrykkeligt omhandler en retskendelse, ændrer ifølge Kommissionen ikke – i modsætning til argumentet fremført af den østrigske og den tyske regering – hvilken lovgivning der finder anvendelse hvad angår denne retskendelse. Den bør i stedet anses for at være underordnet artikel 31, stk. 2. Denne artikels stk. 3 regulerer derfor ikke prøvelsen af begrundelsen for efterforskningsforanstaltningen, idet disse spørgsmål er omfattet af stk. 2.

53. Efter Kommissionens opfattelse vedrører stk. 3, første punktum, en situation, hvor national ret i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste, kræver en retskendelse. Hvis dette er tilfældet, skal domstolen i den pågældende medlemsstat afsige kendelsen, inden foranstaltningen fuldbyrdes. Når nævnte domstol træffer denne afgørelse, skal den imidlertid kun tage hensyn til den måde, hvorpå den ønskede efterforskningsforanstaltning fuldbyrdes, og ikke til begrundelsen herfor.

54. Hvad angår den rolle, som 72. betragtning til EPPO-forordningen spiller, har Kommissionen erkendt, at ønsket om én retskendelse ikke blev udtrykt på den mest ideelle måde i artikel 31. Selv om der er situationer, som på grund af den klare opdeling af opgaverne vil kræve to retskendelser, vil hvert spørgsmål imidlertid stadig kun have én retskendelse. Forstået på denne måde har fortalerne for »anden mulighed« således undgået modsigelsen mellem artikel 31, stk. 3, som de fortolker den, og 72. betragtning til EPPO-forordningen<sup>33</sup>.

### c) Målene

55. Hvad angår EPPO's mål har både Østrig og Tyskland erkendt, at en fuldstændig prøvelse i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste, kan indebære vanskeligheder. For at kunne afgøre, om den foranstaltning, der anmodes om, er begrundet, skal domstolen i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste, have adgang til alle sagsakterne. Da hovedefterforskningen foretages i en anden medlemsstat og med henblik på at indlede en retssag ved domstolen i den pågældende medlemsstat, såfremt der indsamles tilstrækkeligt bevismateriale, kan sagsakterne være affattet på et andet sprog. Oversættelsen af disse, som kan være nødvendig for, at domstolen i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste, kan træffe afgørelse om de materielle spørgsmål vedrørende lovligheden af efterforskningsforanstaltningen, vil, om ikke andet, tage tid<sup>34</sup>. Dette ville utvivlsomt gøre EPPO's grænseoverskridende efterforskning mere omstændelig end den efterforskning, der udføres inden for rammerne af direktivet om den europæiske efterforskningskendelse.

56. De to regeringer har medgivet, at et sådant resultat ikke er i overensstemmelse med EPPO's målsætning om at skabe endnu lettere rammer for bekæmpelse af lovovertrædelser, der skader EU's finansielle interesser, end de tidligere eksisterende. De har understreget, at deres forslag desværre ikke blev vedtaget i lovgivningsprocessen.

<sup>33</sup> – EPPO har i retsmødet tilføjet, at 72. betragtning ikke har normativ værdi og derfor ikke bør være afgørende for fortolkningen af artikel 31.

<sup>34</sup> – EPPO anførte i retsmødet, at sagsakterne undertiden omfatter flere tusind sider, hvilket ville kræve eksterne oversættere og derfor indebære betydelige omkostninger til driften af EPPO, og det ville tage måneder eller endog år at oversætte dem.

57. Fortalerne for »anden mulighed« har påpeget, at det var nødvendigt at oprette EPPO for at gøre efterforskningen og retsforfølgningen af lovovertrædelser, der skader EU's finansielle interesser, mere effektiv, end hvis retsforfølgningen blev varetaget af en enkelt medlemsstat. Som et enkelt organ bør EPPO således råde over de værktøjer, der er nødvendige for at nå målet om effektivt at bekæmpe lovovertrædelser, der skader EU's budget. Derfor bør effektivitet ligge til grund for fortolkningen af EPPO-forordningens artikel 31. Under alle omstændigheder kan den grænseoverskridende efterforskning, der foretages af EPPO, ikke fortolkes således, at den er underlagt mere omstændelige betingelser end dem, der kræves i henhold til direktivet om den europæiske efterforskningskendelse.

58. EPPO og Kommissionen har yderligere fokuseret på effektivitetsaspektet ved at fremhæve de logistiske vanskeligheder forbundet med at overføre og oversætte store mængder dokumenter, der vedrører sagsakterne<sup>35</sup>. Dette underbygger det argument, der taler for, at foranstaltningens begrundelse kun skal vurderes i den medlemsstat, hvor den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, udøver sin tjeneste. Desuden er den fortolkning, hvorefter begrundelsen for efterforskningsforanstaltningen henhører under national ret i den medlemsstat, hvor den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, udøver sin tjeneste, og dens domstole, i overensstemmelse med den omstændighed, at de råder over alt det materiale, der er nødvendigt for, at der kan foretages en fuldstændig prøvelse. Når alt kommer til alt, foretages efterforskningen i denne medlemsstat, og retssagen vil højst sandsynligt finde sted ved dens domstole<sup>36</sup>.

59. Endelig har EPPO også påpeget de vanskeligheder, der ville opstå, såfremt domstolene i forskellige medlemsstater, hvor der foretages grænseoverskridende efterforskning, træffer modstridende afgørelser om begrundelsen for foranstaltningen. Den foreslåede fortolkning, hvorefter begrundelsen for foranstaltningen altid henhører under national ret i den medlemsstat, hvor den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, udøver sin tjeneste, forhindrer modstridende afgørelser, selv når et stort antal medlemsstater er involverede i indsamlingen af bevismateriale til en konkret sag.

#### *d) Tilblivelseshistorien*

60. Både den østrigske og den tyske regering har fremhævet, at det er nødvendigt at tage hensyn til tilblivelseshistorien bag EPPO-forordningens artikel 31. Ifølge Østrig fremgår det klart af denne historie, at flertallet af medlemsstaterne var klar over de problemer, der ville opstå som følge af konfliktforholdet mellem stk. 2 og 3 i EPPO-forordningens artikel 31. Den østrigske og den tyske regerings fælles forslag om at løse dette problem ved at anvende modellen med gensidig anerkendelse på spørgsmålet om retskendelse blev imidlertid ikke medtaget i den endelige tekst til EPPO-forordningen. Det står derfor klart, at artikel 31, stk. 3, ikke – således som fortalerne for »anden mulighed« har foreslået – kræver, at domstolen i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste, anerkender afgørelsen truffet af den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, om nødvendigheden af en efterforskningsforanstaltning i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste. Denne bestemmelse kræver snarere, at domstolen i den stat, hvor foranstaltningen skal fuldbyrdes, kontrollerer lovligheden af foranstaltningen, herunder begrundelsen herfor.

<sup>35</sup> – Jf. fodnote 34 ovenfor.

<sup>36</sup> – EPPO-forordningen giver mulighed for, at den medlemsstat, i hvilken efterforskningen finder sted, kan ændres, indtil der er truffet afgørelse om at retsforfølge i henhold til artikel 26, stk. 5 (i overensstemmelse med EPPO-forordningens artikel 36).

61. I retsmødet omtalte Kommissionen nogle af de komplicerede spørgsmål i forbindelse med EPPO-forordningens tilblivelseshistorie og præciserede Kommissionens nuværende holdning. Jeg erindrer om, at det fremgik af dets forslag fra 2013, at domstolen i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste, skulle foretage en fuldstændig domstolsprøvelse af foranstaltninger som ransagning og beslaglæggelse. I den foreliggende sag har Kommissionen nu indtaget et andet standpunkt.

62. Som begrundelse for sin nuværende holdning har Kommissionen forklaret, at forslaget fra 2013 blev udarbejdet, inden direktivet om den europæiske efterforskningskendelse trådte i kraft. Dette direktiv fastsætter, at begrundelsen for en grænseoverskridende efterforskningsforanstaltning er udstedelsesmedlemsstatens anliggende og kun kan anfægtes ved domstolene i denne medlemsstat<sup>37</sup>. Denne løsning har vist sig at fungere godt i dette instrument, der er baseret på gensidig anerkendelse. Ifølge Kommissionen var det derfor heldigt, at de lovgivende institutioner ikke accepterede dens oprindelige forslag om, at retskendelsen kun skulle afhænge af den bistående medlemsstat, og i stedet ændrede dette forslag til det, der i dag er EPPO-forordningens artikel 31. Lovgivningsprocessen forbedrede således det oprindelige forslag væsentligt og betød, at det blev mere hensigtsmæssigt i forhold til, hvad der kræves til det samarbejde om grænseoverskridende efterforskninger, som varetages af EPPO.

## 2. *Mit forslag til fortolkning*

63. Kort sagt medfører de to muligheder forskellige resultater. De er dog begge baseret på den grundtanke, at hensigten med EPPO-ordningen var, at den skulle være en effektiv mekanisme til bekæmpelse af lovovertrædelser, der skader EU's finansielle interesser. Dette omfatter mekanismen for grænseoverskridende efterforskning. EPPO-forordningen understøtter dette lovgivningsmæssige mål<sup>38</sup>.

64. Domstolen anvender et fortolkningsprincip, som kræver, at »såfremt en fællesskabsbestemmelse kan fortolkes på flere måder, hvoraf kun den ene kan sikre bestemmelsens effektive virkning, skal der [...] gives denne fortolkning prioritet«<sup>39</sup>. Dette fortolkningsprincip er til fordel for »anden mulighed«.

65. Ifølge den østrigske og den tyske regering er »anden mulighed« ganske vist ønskelig normativt set, men den er ikke en tilgængelig fortolkningsmulighed, da ordlyden af EPPO-forordningens artikel 31, stk. 3, er klar.

66. Hvis ordlyden var klar, er det korrekt, at det kunne anses for et ulovligt indgreb fra Domstolens side, hvis bestemmelsen blev tillagt en anden betydning, dvs. en fortolkning *contra legem*. Men er ordlyden af artikel 31, stk. 3, virkelig så klar?

67. Der er ingen tvivl om, at den østrigske og den tyske regering er af den opfattelse, at den korrekte betydning af artikel 31, stk. 3, er, at det er domstolen i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste, der skal afsige en retskendelse som en forhåndsgodkendelse af en ransagning og beslaglæggelse, der skal udføres i denne stat, og foretage en fuldstændig prøvelse. Der er intet overraskende i, at den østrigske og den tyske

<sup>37</sup> – 22. betragtning til og artikel 14, stk. 2, i direktivet om den europæiske efterforskningskendelse. Dette blev ligeledes fremhævet i dom af 11.11.2021, Gavanozov II (C-852/19, EU:C:2021:902, præmis 40).

<sup>38</sup> – Jf. f.eks. 14., 20. og 54. betragtning til samt artikel 12, stk. 3, og artikel 34, stk. 3, i EPPO-forordningen.

<sup>39</sup> – F.eks. dom af 24.2.2000, Kommissionen mod Frankrig (C-434/97, EU:C:2000:98, præmis 21).

regering har forsvaret denne fortolkning for Domstolen, idet begge stater har ændret deres lovgivning for at tilpasse den til denne fortolkning af EPPO-forordningen<sup>40</sup>. Stillet over for den parallelle, lige så troværdige, fortolkning, som fortalernes for »anden mulighed« har foreslået, står det imidlertid klart, at »første mulighed« blot er én af flere mulige fortolkningsvalg. I henhold til traktaterne tilkommer det Domstolen at træffe dette valg. Hvis Domstolen vælger »anden mulighed« i stedet for »første mulighed«, kan dette ikke anses for en fortolkning *contra legem*.

68. Det efter min opfattelse mest overbevisende argument, som den østrigske og den tyske regering har fremført, er, at »anden mulighed« medfører, at EPPO-forordningens artikel 31, stk. 3, bliver overflødig. Hvis artikel 31, stk. 2, fastslår, at begrundelsen for efterforskningsforanstaltningen er underlagt national ret i den stat, hvor den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, udøver sin tjeneste, og fuldbyrdelsen af foranstaltningen i henhold til artikel 32 er underlagt national ret i den stat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste, hvad er da formålet med artikel 31, stk. 3? Denne bestemmelse gentager blot den samme afgrænsning mellem de gældende lovgivninger hvad angår spørgsmålet om forudgående retskendelse. Hvis artikel 31, stk. 3, blev slettet, ville resten af artikel 31, sammenholdt med artikel 32, med andre ord føre til den samme konklusion som den, der ifølge »anden mulighed« er den korrekte fortolkning af artikel 31, stk. 3. »Første mulighed« tillægger således artikel 31, stk. 3, en betydning, der adskiller sig fra andre bestemmelser i samme artikel og de artikler, der omgiver den.

69. Et andet fortolkningsprincip, som Domstolen anvender, kræver, at ordlyden af retsreglerne ikke blot kan ignoreres, men skal tillægges en betydning<sup>41</sup>. Dette fortolkningsprincip ville tilsyneladende prioritere »første mulighed«.

70. Efter min opfattelse kan artikel 31, stk. 3, imidlertid tillægges en betydning, der går videre end EPPO-forordningens artikel 31, stk. 2, og artikel 32. Dette er en bestemmelse, der omhandler valget af den retsorden, som specifikt finder anvendelse for retskendelser vedrørende en pålagt foranstaltning, selv om anvendelsen af de pågældende to andre bestemmelser ville føre til det samme resultat. Det kan have været anset for nødvendigt med en særskilt angivelse af reglen om, hvilken lovgivning der finder anvendelse vedrørende retskendelser, på baggrund af de vanskeligheder, som netop dette spørgsmål frembød under de lovgivningsmæssige forhandlinger. At artikel 31, stk. 3, er overflødig, kan derfor ikke bruges som argument mod at vælge »anden mulighed«.

71. Hvad angår konsekvenserne af Domstolens valg af den ene eller den anden fortolkningsmulighed står det klart, at det ville gøre EPPO's grænseoverskridende efterforskning til en mindre effektiv ordning end den, der er indført ved direktivet om den europæiske efterforskningskendelse, hvis »første mulighed« vælges. Hvis lovgivers ønske var at skabe en mere effektiv ordning, ville »første mulighed« således kræve en ændring af EPPO-forordningen for at give mulighed for en effektiv grænseoverskridende efterforskning. Hvis Domstolen vælger »første mulighed«, kan det således ses som en opfordring til EU-lovgiver til at reagere. Ifølge den tyske regering vil denne løsning være den eneste, der opfylder kravene om retssikkerhed.

<sup>40</sup> – Jf. punkt 7 og 8 ovenfor.

<sup>41</sup> – F.eks. dom af 1.4.2004, Kommissionen mod Jégo-Quéré (C-263/02 P, EU:C:2004:210, præmis 36-38).

72. Grunden til retsikkerheden er imidlertid, at der er flere end en fortolkningsmulighed. Så snart Domstolen afklarer betydningen af EPPO-forordningens artikel 31, stk. 3, ved at vælge en af de to muligheder, vil den retlige forvirring forsvinde. Jeg anser det derfor ikke for nødvendigt for genoprettelsen af retsikkerheden, at lovgiver griber ind<sup>42</sup>.

73. Det ovenstående foranlediger mig til at konkludere, at Domstolen bør vælge »anden mulighed«. EPPO-forordningens artikel 31, stk. 3, bør derfor fortolkes således, at den giver domstolen i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste, mulighed for kun at efterprøve de aspekter, der vedrører fuldbyrdelsen af en efterforskningsforanstaltning, mens den accepterer vurderingen foretaget af den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, hvorefter foranstaltningen er begrundet, uanset om foranstaltningen er understøttet af en forudgående retskendelse fra domstolen i den medlemsstat, hvor den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, udøver sin tjeneste, eller ej. Denne fortolkning er ikke i strid med ordlyden af artikel 31, stk. 3, og lever bedre op til EPPO-forordningens formål om at skabe en effektivt ordning for bekæmpelse af lovovertrædelser, der skader EU's finansielle interesser.

### 3. Beskyttelse af grundlæggende rettigheder — »mere end« gensidig anerkendelse?

74. En effektiv grænseoverskridende efterforskning er uden tvivl et vigtigt formål med EPPO-forordningen. Effektivitet må dog ikke opnås på bekostning af beskyttelsen af grundlæggende rettigheder. Domstolen kan således kun vælge »anden mulighed« som den korrekte fortolkning af EPPO-forordningens artikel 31, stk. 3, hvis den sikrer den beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, som kræves i henhold til Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

75. Den østrigske og den tyske regerings vedholdende argument om, at domstolene i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste, bør have kompetence til at foretage en fuldstændig prøvelse, kan forstås som et hensyn til beskyttelsen af grundlæggende rettigheder. EU's medlemsstater har indført sammenhængende strafferetlige systemer. Beskyttelsen af grundlæggende rettigheder blev omhyggeligt indarbejdet i deres lovgivning på området for strafforfølgning og sanktionering af lovovertrædelser, et område, hvor staterne udøver deres tvangsbeføjelser, hvilket påvirker borgernes privatliv og friheder.

76. De nationale strafferetlige systemer har således indbyggede garantier med hensyn til grundlæggende rettigheder i deres materielle og processuelle strafferetlige regler. Disse regler er indbyrdes afhængige og beskytter de grundlæggende rettigheder som helhed<sup>43</sup>. Når en regel fjernes fra et system og placeres i et andet, kan det imidlertid mindske beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder: Selv om reglen fungerede godt inden for den oprindelige retlige ramme, vil den ikke nødvendigvis gøre det inden for en anden<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> – På den anden side vil det, hvis Domstolen vælger »anden mulighed«, kræve et indgreb fra den østrigske og den tyske lovgivers side, da disse lovgivninger, som blev tilpasset »første mulighed«, herved ville være i strid med EPPO-forordningen. Den østrigske regering har i retsmødet anført, at den er klar over dette, og at denne stats lovgivning naturligvis vil skulle bringes i overensstemmelse med EU-retten, såfremt Domstolen måtte beslutte at fortolke EPPO-forordningen på en anden måde. Regeringen gentog imidlertid, at den fortolkning, som er afspejlet i østrigsk ret, er den korrekte.

<sup>43</sup> – S. Allegrezza og A. Mosna, »Cross-border Criminal Evidence and the Future European Public Prosecutor: One Step Back on Mutual Recognition?«, *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, Springer, 2018, s. 141, på s. 146.

<sup>44</sup> – Jf., vedrørende en tungtvejende artikel om retlige transplantationer og retlige irritationsmomenter, G. Teubner, »Legal irritants: Good Faith in British Law or How Unifying Law Ends Up in New Divergences«, *Modern Law Review*, bind 61(1), 1998, s. 11.



77. Derfor giver anvendelsen af gensidig anerkendelse, hvor det kun er visse retsregler, der overføres fra et retssystem til et andet, anledning til bekymring for, at beskyttelsen af grundlæggende rettigheder kan blive svækket<sup>45</sup>. Eftersom EU-retten på sit nuværende udviklingsstrin ikke har et samlet sæt regler, der enten regulerer alle de aspekter af lovovertrædelser, som EPPO har kompetence til at retsforfølge, eller de processuelle regler, der gælder for EPPO's retsforfølgning<sup>46</sup>, er princippet om gensidig anerkendelse den næstbedste mulighed for at fjerne hindringer for grænseoverskridende efterforskning.

78. Jeg er derfor nødsaget til at behandle argumenterne fremført af fortalernes for »anden mulighed« om, at EPPO ikke er en ordning med gensidig anerkendelse, men er »mere« end det. Jeg vil hævde det modsatte: Så længe der ikke findes fælles strafferetlige EU-regler, kan EPPO ikke fungere på anden vis end på grundlag af en ordning med gensidig anerkendelse. Der findes imidlertid forskellige niveauer af gensidig anerkendelse, og EPPO kan muligvis betragtes som den hidtil mest udviklede ordning med gensidig anerkendelse inden for samarbejde i straffesager [underafsnit a)].

79. Spørgsmålet er derfor, om den fortolkning af EPPO-forordningens artikel 31, stk. 3, der foreslås i dette forslag til afgørelses punkt 73, og som delvis er baseret på gensidig anerkendelse, sikrer mistænkte og tiltalte grundlæggende rettigheder i forbindelse med grænseoverskridende efterforskning. Jeg vil hævde, at dette er tilfældet, især set i sammenhæng med den bredere ordning i EPPO-forordningen [underafsnit b)].

#### *a) Karakteren af gensidig anerkendelse i straffesager*

80. Parterne har i deres skriftlige indlæg og i retsmødet udtrykt deres synspunkter vedrørende gensidig anerkendelse. Direktivet om den europæiske efterforskningskendelse blev brugt som et eksempel på en mekanisme med gensidig anerkendelse, samtidig med at det blev gjort gældende, at EPPO-forordningen er »mere« end dette. Efter at være blevet spurgt i retsmødet, hvad dette »mere« præcist betyder, fokuserede parterne primært på EPPO's karakter: Det er et enkelt, uadskilleligt organ, og der bør ikke være mulighed for ikke-ankendelse af dets afgørelser (som det er muligt i henhold til direktivet om den europæiske efterforskningskendelse)<sup>47</sup>.

81. Udtrykket »gensidig anerkendelse« blev anvendt til at beskrive en situation, hvor en individuel afgørelse (f.eks. en dom, en arrestordre, en efterforskningskendelse), der er udstedt i en medlemsstat, anerkendes i en anden medlemsstat. Eftersom EPPO-ordningen ikke kræver, at anmodningen om en efterforskningsforanstaltning skal »ankendes« af den bistående europæiske delegerede anklager for at kunne gennemføres, hvilket er det normale skridt i de instrumenter, der regulerer grænseoverskridende straffesager, gøres det gældende, at EPPO-mekanismen ikke er en ordning med gensidig anerkendelse, men er mere end dette.

<sup>45</sup> – Jf. f.eks. S. Allegrezza og A. Mosna, nævnt ovenfor i fodnote 43, på s. 145 og 158 (der fremhæver de farer for grundlæggende rettigheder, der f.eks. opstår som følge af forskellige niveauer af processuelle garantier og processuelle regler for fuldbyrdelsen af efterforskningsforanstaltninger eller indsamlingen af beviser, og gør gældende, at der er behov for yderligere garantier, navnlig i forbindelse med bevismateriale). Jf. vedrørende en tidlig varsling om det samme spørgsmål M. Kaiafa-Gbandi, »The Establishment of an EPPO and the Rights of Suspects and Defendants: Reflections upon the Commission's 2013 Proposal and the Council's Amendments«, i P. Asp (red.), *The European Public Prosecutor's Office – Legal and Criminal Policy Perspectives*, Stifelsen Skrifter utgivna av Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, 2015, på s. 245 og 246.

<sup>46</sup> – Jf., vedrørende et tidligt forslag om de nærmere regler for en fremtidig EU-anklagemyndighed, hvis vellykkede gennemførelse afhænger af harmoniseringen af den materielle strafferet, S. Peers, »Mutual recognition and criminal law in the European Union: Has the Council got it wrong?«, *Common Market Law Review*, bind 41, 2004, s. 5, på s. 34.

<sup>47</sup> – Jf. vedrørende et argument om, at ordningen med den europæiske efterforskningskendelse er enklere og mere effektiv end EPPO-forordningens reguleringsmæssige løsninger, S. Allegrezza og A. Mosna, citeret ovenfor i fodnote 43, s. 155 og 156.

82. Da EPPO er et enkelt organ<sup>48</sup>, er dets decentrale anklagere en del af dette organ. Det ville være mærkeligt, hvis et enkelt organ blev anmodet om at anerkende sine egne afgørelser. Den bistående europæiske delegerede anklager *pålægges derfor en foranstaltning*, snarere end at det kræves, at denne anerkender en efterforskningskendelse.

83. Anerkendelsen af et dokument (og dets retsvirkninger), der stammer fra en anden medlemsstat, er imidlertid ikke kernen i, men blot udmøntningen af princippet om gensidig anerkendelse. Grundtanken bag princippet om gensidig anerkendelse er, at en medlemsstats retsregler anerkendes og får virkning i en anden medlemsstat, selv om de er forskellige fra løsningerne i den anden medlemsstat. Denne accept af den »anden« ordning kræver en høj grad af tillid til den anden ordning.

84. Da der ikke findes en EU-lovgivningsmæssig løsning på spørgsmål som det foreliggende, anvender EPPO i alle grænseoverskridende situationer lovgivningen i én medlemsstat, som en anden medlemsstat skal have tillid til.

85. Gensidig anerkendelse i straffesager blev inspireret af brugen af dette princip i det indre marked<sup>49</sup>. Gensidig anerkendelse blev som bekendt udviklet som et centralt princip i det indre marked, der blev oprettet med traktaterne, i Domstolens dom i sagen Cassis de Dijon<sup>50</sup>. Det var muligt, når der var tale om et vist grundlæggende niveau af sammenlignelighed mellem de pågældende nationale lovgivninger<sup>51</sup>.

86. Den gensidige anerkendelse i det indre marked havde en deregulerende virkning og øgede individets rettigheder på bekostning af statens reguleringsmæssige frihed<sup>52</sup>.

87. Selv om gensidig anerkendelse i straffesager også kræver en accept af den anden medlemsstats lovgivningsmæssige valg, følger den ikke nøjagtig den samme logik i dette princip, når det anvendes i forbindelse med det indre marked. Genstanden for anerkendelsen er her medlemsstaternes retsafgørelser og andre suveræne individuelle afgørelser, hvor én medlemsstats magtmonopol anvendes i en anden medlemsstat<sup>53</sup>. Individet bliver genstanden for fri bevægelighed mellem medlemsstaterne og ikke længere den, der udøver den<sup>54</sup>. Den deregulering, der følger af gensidig anerkendelse i det indre marked, bliver i straffesager til en forpligtelse for en medlemsstat til at gøre aktivt brug af sit magtmonopol<sup>55</sup>.

<sup>48</sup> – I modsætning til idéen i Corpus Juris om at oprette et fælles retligt område, som ikke blev medtaget i EPPO-forordningen, er løsningen med et enkelt organ en udvandet mulighed, som de deltagende medlemsstater kunne blive enige om. Jf. V. Mitsilegas og F. Giuffrida, »The European Public Prosecutor's Office and Human Rights«, i W. Geelhoed, L.H. Erkelens og A.W.H. Meij (red.) *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, TMC Asser Press, 2018, på s. 89.

<sup>49</sup> – »[...] med lån fra de begreber, der har fungeret så godt ved oprettelsen af det indre marked, fødtes derfor den tanke, at retligt samarbejde muligvis også kunne drage nytte af begrebet gensidig anerkendelse [...]«. Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet - Gensidig anerkendelse af endelige afgørelser i straffesager, KOM(2000), 495 endelig udg., Bruxelles, 26.7.2000, s. 2.

<sup>50</sup> – Dom af 20.2.1979, Rewe-Zentral (120/78, EU:C:1979:42).

<sup>51</sup> – S.K. Schmidt, »Mutual Recognition as a New Mode of Governance«, *Journal of European Public Policy*, bind 14(5), 2007 s. 667, s. 669; S. Peers, »Mutual Recognition and Criminal Law in the European Union: Has the Council Got It Wrong?«, *Common Market Law Review*, bind 41(1), 2004, s. 5, s. 20

<sup>52</sup> – S.K. Schmidt, nævnt ovenfor i fodnote 51, på s. 672. T. Perišin, »Free Movement of Goods and Limits of Regulatory Autonomy in the EU and WTO«, T.M.C. Asser Press, 2008, s. 23.

<sup>53</sup> – K. Nicolaïdis, »Trusting the Poles? Constructing Europe through Mutual Recognition«, *Journal of European Public Policy*, bind 14(5), 2007, s. 685.

<sup>54</sup> – S. Peers, fodnote 51 ovenfor, på s. 24.

<sup>55</sup> – S. Peers, nævnt ovenfor i fodnote 51, på s. 25.

88. For at gensidig anerkendelse kan fungere i straffesager, skal der være en høj grad af gensidig tillid. Denne tillid er forbundet med den anden stats forpligtelse til at beskytte de grundlæggende rettigheder, som genstanden for statens tvangsforanstaltninger har<sup>56</sup>.

89. Dette er udgangspunkt for alle instrumenter vedrørende gensidig anerkendelse, såsom direktivet om den europæiske efterforskningskendelse. Selv om gensidig tillid er nødvendig, kan den imidlertid ikke påtvinges<sup>57</sup>. De nuværende instrumenter baseret på gensidig tillid afspejler derfor også en vis grad af mistillid. Dette afspejles i de regler, der giver mulighed for ikke-ankendelse under visse omstændigheder<sup>58</sup>, i harmoniseringen af strafferetsplejen på EU-plan<sup>59</sup> og i udviklingen i retspraksis på dette område<sup>60</sup>.

90. I den foreliggende sag har parterne henvist til direktivet om den europæiske efterforskningskendelse med henblik på forskelle og ligheder i en sammenligning mellem denne ordning med gensidig anerkendelse og EPPO-forordningen. Jeg vil derfor kort se nærmere på direktivet om den europæiske efterforskning.

91. Direktivet om den europæiske efterforskningskendelse blev vedtaget i medfør af artikel 82 TEUF for at styrke grænseoverskridende efterforskning og er baseret på gensidig anerkendelse. Inden for denne ordning kan en myndighed<sup>61</sup> i en medlemsstat udstede en europæisk efterforskningskendelse, når det er nødvendigt af hensyn til en efterforskning i forbindelse med den nationale straffesag. Der er ingen betingelse om, at der skal være tale om en lovovertrædelse, der skader Unionens finansielle interesser: Det eneste afgørende er, at en efterforskningsforanstaltning skal gennemføres i en anden medlemsstat end den, hvor hovedefterforskningen finder sted, herunder når de kompetente myndigheder i fuldbyrdsmedlemsstaten allerede er i besiddelse af bevismateriale<sup>62</sup>.

<sup>56</sup> – Dette er anerkendt af Domstolen. Jf. f.eks. udtalelse 2/13 (Den Europæiske Unions tiltrædelse af EMRK) af 18.12.2014 (EU:C:2014:2454, præmis 191), hvori Domstolen fastslog, at princippet med gensidig anerkendelse »[f]or så vidt angår bl.a. et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed pålægger [...] hver af medlemsstaterne at lægge til grund, medmindre der er tale om helt særlige omstændigheder, at samtlige andre medlemsstater overholder EU-retten og navnlig de i denne ret anerkendte grundlæggende rettigheder«.

<sup>57</sup> – S. Iglesias Sánchez og M. González Pascual, »Fundamental Rights at the Core of the EU AFSJ«, i S. Iglesias Sánchez og M. González Pascual (red.), *Fundamental Rights in the EU Area of Freedom, Security and Justice*, Cambridge University Press, 2021, på s. 8 og 9 (hvori det hævdes, at hensynet til grundlæggende rettigheder medførte en gradvis begrænsning af gensidig tillid, som ses i udviklingen i Domstolens praksis og den positive harmonisering inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed).

<sup>58</sup> – Jf. f.eks. artikel 3, 4 og 4a i Rådets rammeafgørelse af 13.6.2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (EFT 2002, L 190, s. 1), som ændret ved Rådets rammeafgørelse 2009/299/RIA af 26.2.2009 om ændring af rammeafgørelse 2002/584/RIA, rammeafgørelse 2005/214/RIA, rammeafgørelse 2006/783/RIA, rammeafgørelse 2008/909/RIA og rammeafgørelse 2008/947/RIA samt styrkelse af personers proceduremæssige rettigheder og fremme af anvendelsen af princippet om gensidig anerkendelse i forbindelse med afgørelser afsagt, uden at den pågældende selv var til stede under retssagen (EUT 2009, L 81, s. 24), og artikel 11 i direktivet om den europæiske efterforskningskendelse.

<sup>59</sup> – Jf. f.eks. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/13/EU af 22.5.2012 om ret til information under straffesager (EUT 2012, L 142, s. 1). Jf. også Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/343 af 9.3.2016 om styrkelse af visse aspekter af uskyldsformodningen og retten til at være til stede under retssagen i straffesager (EUT 2016, L 65, s. 1).

<sup>60</sup> – Jf. vedrørende retspraksis, der giver yderligere mulighed for at undlade at fuldbyrde en europæisk arrestordre, dom af 5.4.2016, Aranyosi og Căldăraru (C-404/15 og C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, præmis 93 og 94), og dom af 15.10.2019, Dorobantu (C-128/18, EU:C:2019:857, præmis 52 og 55).

<sup>61</sup> – I henhold til artikel 2, litra c), i direktivet om en europæisk efterforskningskendelse kan en udstedelsesmyndighed være »en dommer, domstol, undersøgelsesdommer eller offentlig anklager, der er kompetent i den pågældende sag«, og »enhver anden kompetent myndighed som defineret af udstedelsesstaten«, når den europæiske efterforskningskendelse er godkendt af en dommer, domstol, undersøgelsesdommer eller offentlig anklager i udstedelsesstaten. Dette begreb er bredere end begrebet »udstedende judiciel myndighed« i forbindelse med den europæiske arrestordre, som ikke omfatter en offentlig anklager. Jf. specifikt vedrørende denne forskel dom af 8.12.2020, Staatsanwaltschaft Wien (Forfalskede overførselsordrer) (C-584/19, EU:C:2020:1002, præmis 74 og 75).

<sup>62</sup> – Artikel 1, stk. 1, i direktivet om den europæiske efterforskningskendelse.

92. Myndigheden i en medlemsstat kan udstede en europæisk efterforskningskendelse på to betingelser. For det første skal en europæisk efterforskningskendelse være nødvendig og stå i et rimeligt forhold til straffesagen under hensyn til den mistænkte eller tiltaltes rettigheder; for det andet skal der kunne være blevet udstedt kendelse om den foranstaltning, der er anført i den europæiske efterforskningskendelse, under samme omstændigheder i en lignende national sag<sup>63</sup>.

93. Disse materielle grunde til udstedelsen af den europæiske efterforskningskendelse kan kun anfægtes ved en sag anlagt i udstedelsesstaten<sup>64</sup>. Intuitivt henhører bedømmelser af, om der er grundlag for udstedelsen, tilsyneladende udelukkende under udstedelsesstaten – en løsning, der i væsentlig grad forenkler anvendelsen af den europæiske efterforskningskendelse og kan siges at være udtryk for en høj grad af gensidig tillid. Er dette reelt tilfældet?

94. Indledningsvis er det korrekt, at artikel 14, stk. 2, i direktivet om den europæiske efterforskningskendelse bestemmer, at grundene for udstedelse af en europæisk efterforskningskendelse kun kan anfægtes i udstedelsesstaten, men »uden at dette anfægter garantierne for de grundlæggende rettigheder i fuldbyrdesstaten«<sup>65</sup>. Dette udtryk yderligere i artikel 11, stk. 1, litra f), i direktivet om den europæiske efterforskningskendelse, hvorefter der kan gives afslag på at anerkende en europæisk efterforskningskendelse i fuldbyrdesstaten, »hvis der er vægtige grunde til at tro, at gennemførelsen af den efterforskningsforanstaltning, der er anført i den europæiske efterforskningskendelse, ville være uforenelig med fuldbyrdesstatens pligter i henhold til artikel 6 i TEU og chartret«<sup>66</sup>. Afhængigt af fortolkningen af begrebet »vægtige grunde« forekommer den nævnte bestemmelse at gøre det muligt for fuldbyrdesstaten at kontrollere overholdelsen af de grundlæggende rettigheder i udstedelsesstaten. I henhold til artikel 10, stk. 3, i direktivet om den europæiske efterforskningskendelse har fuldbyrdesmyndigheden desuden mulighed for at ændre den efterforskningsforanstaltning, der anmodes om ved en europæisk efterforskningskendelse, såfremt denne anden foranstaltning vil opnå samme resultat med mindre indgribende midler.

95. Ovenstående korte gennemgang gør det vanskeligt at hævde, at direktivet om den europæiske efterforskningskendelse opretholder et højt niveau af gensidig tillid. Fuldbyrdesmyndigheden har fortsat et relativt stort råderum til at betvivle beskyttelsesniveauet med hensyn til grundlæggende rettigheder eller anvendelsen af proportionalitetsprincippet i udstedelsesstaten.

96. Sammenlignet med f.eks. ordningen med den europæiske arrestordre, hvor der er begrænsede obligatoriske og frivillige grunde til at afvise fuldbyrdelse, giver direktivet om den europæiske efterforskningskendelse fuldbyrdesmyndigheden et større råderum. Til sammenligning kan vi betegne ordningen med den europæiske arrestordre som en mere udpræget form for gensidig anerkendelse. Ingen af dem er fuldstændige, da deres fokus stadig er på anerkendelsen af individuelle afgørelser, og der stadig er mulighed for afslag i fuldbyrdesmedlemsstaten<sup>67</sup>.

97. Der er således forskellige grader af gensidig anerkendelse.

<sup>63</sup> – Artikel 6, stk. 1, i direktivet om den europæiske efterforskningskendelse.

<sup>64</sup> – Dom af 16.12.2021, Spetsializirana prokuratura (Trafik- og lokaliseringsdata) (C-724/19, EU:C:2021:1020, præmis 53) (hvor Domstolen fremhævede, at fuldbyrdesmyndigheden ikke kan efterprøve, om en europæisk efterforskningskendelse overholder betingelserne for udstedelse i henhold til direktivet, idet ordningen med gensidig tillid, der ligger til grund for dette direktiv, ellers ville blive bragt i fare).

<sup>65</sup> – Jf. desuden 22. betragtning til direktivet om den europæiske efterforskningskendelse.

<sup>66</sup> – Jf. desuden 19. betragtning til direktivet om den europæiske efterforskningskendelse.

<sup>67</sup> – Jf. vedrørende et argument om, at gensidig anerkendelse inden for EU-retten er begrænset i den forstand, at der ikke er nogen automatisk accept i fuldbyrdesmedlemsstaten, M. Möstl, »Preconditions and Limits of Mutual Recognition«, *Common Market Law Review*, bind 47(2), Kluwer Law International, 2010, s. 405, på s. 412, 418, 420.

98. I det lys kan argumentet om, at EPPO-ordningen er *mere* end gensidig anerkendelse, accepteres, hvis det forstås således, at der ved EPPO-ordningen indføres en anden, højere grad af gensidig anerkendelse.

99. *Mere* kan imidlertid ikke betyde noget *andet*. Det kan med andre ord ikke betyde, at EPPO-ordningen ikke er baseret på princippet om gensidig anerkendelse, som kræver tillid til andre medlemsstaters retssystemer. Det er netop dette princip, som er indbygget i ordningen, der gør det muligt at acceptere andre medlemsstaters regler, selv om de er forskellige. For at kunne anvende dette princip kræver det – som i alle andre instrumenter med gensidig anerkendelse – at alle medlemsstater sikrer beskyttelsen af grundlæggende rettigheder.

100. Kort sagt er gensidig anerkendelse i straffesager ikke et ensartet begreb, men har forskellige grader på tværs af de forskellige mekanismer i området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

101. Hvis vi accepterer, at gensidig anerkendelse i straffesager har forskellige grader, er EPPO-forordningen reelt den mest avancerede lovgivning til dato – men selv den er ikke en fuld gensidig anerkendelse<sup>68</sup>. EPPO er et enkelt organ, og de grænseoverskridende foranstaltninger, der pålægges, skal ikke *anerkendes*, kun gennemføres. Da der ikke er sket en harmonisering, skal mistænkte og tiltalte grundlæggende rettigheder imidlertid sikres i en situation, hvor EPPO låner forskellige nationale materielle og processuelle strafferetlige regler, f.eks. i forbindelse med grænseoverskridende efterforskning.

#### *b) Garantierne for grundlæggende rettigheder i EPPO-forordningen*

102. Da én medlemsstats regler finder anvendelse på en retskendelse vedrørende efterforskningsforanstaltninger, der skal gennemføres i en anden medlemsstat, kan det medføre en forringet eller endog mangelfuld beskyttelse af grundlæggende rettigheder.

103. EPPO-forordningens artikel 5, stk. 1, bestemmer, at EPPO »sikrer, at dens virksomhed respekterer de rettigheder, der er fastsat i chartret«<sup>69</sup>. Gør EPPO-forordningen det muligt at opfylde denne forpligtelse, når der er tale om grænseoverskridende efterforskning? Det gør den efter min opfattelse.

104. Jeg kan tænke på adskillige mekanismer i EPPO-forordningen, som underbygger denne konklusion. For det første mekanismen med samarbejde mellem den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, og den bistående europæiske delegerede anklager (EPPO-forordningens artikel 31, stk. 5)<sup>70</sup>, for det andet EPPO-forordningens artikel 41 vedrørende omfanget af beskyttelsen af grundlæggende rettigheder og for det tredje kravet om, at alle medlemsstater skal sikre domstolsprøvelse af EPPO's proceduremæssige retsakter (EPPO-forordningens artikel 42, stk. 1). Jeg vil kort redegøre for dem hver især.

<sup>68</sup> – Jf. vedrørende den samme konklusion V. Mitsilegas og F. Giuffrida, nævnt ovenfor i fodnote 48, på s. 89.

<sup>69</sup> – Denne bestemmelse er naturligvis blot et mere konkret udtryk for alle EU-organers forpligtelse til at overholde chartret, som fremgår af chartrets artikel 51, stk. 1.

<sup>70</sup> – EPPO-forordningens artikel 31, stk. 5, bestemmer: »Hvis den bistående europæiske delegerede anklager finder, at a) pålæggelsen er ufuldstændig eller indeholder en åbenbar relevant fejl b) foranstaltningen ikke kan gennemføres inden for den frist, der er fastsat i pålæggelsen, af begrundede og objektive grunde c) en alternativ, men mindre indgribende foranstaltning vil føre til samme resultater som den pålagte foranstaltning eller d) den pålagte foranstaltning ikke findes eller ikke vil være tilgængelig i en lignende national sag i henhold til national ret i den pågældendes medlemsstat, underretter vedkommende sin tilsynsførende europæiske anklager og rådfører sig med den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, for at løse spørgsmålet bilateralt.«

105. Indledningsvis – som EPPO og Kommissionen har påpeget – indeholder EPPO-forordningen ikke nogen grunde til at afslå anerkendelse. For at tage hensyn til kravene i den bistående medlemsstats lovgivning og rette eventuelle fejl i anmodningen om en efterforskningsforanstaltning er EPPO-ordningen derimod baseret på en intern dialog mellem den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, og den bistående europæiske delegerede anklager. I henhold til EPPO-forordningens artikel 31, stk. 5, samarbejder de to delegerede anklagere om en effektiv gennemførelse af efterforskningen i overensstemmelse med beskyttelsen af grundlæggende rettigheder<sup>71</sup>. Denne ordning med internt samarbejde er et af de elementer, der er vigtige for at sikre beskyttelsen af grundlæggende rettigheder i EPPO-ordningen.

106. Nærmere bestemt kan den bistående europæiske delegerede anklager underrette den tilsynsførende europæiske anklager og rådføre sig med den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, når der opstår spørgsmål vedrørende den pålagte foranstaltning. Situationer, der er omfattet af EPPO-forordningens artikel 31, stk. 5, litra c) og d), er særlig interessante: når en mindre indgribende foranstaltning vil føre til samme resultater, og når den pålagte foranstaltning ikke findes eller ikke vil være tilgængelig i en lignende national sag.

107. En vurdering, hvorefter en mindre indgribende foranstaltning vil føre til samme resultat, svarer til artikel 10, stk. 3, i direktivet om den europæiske efterforskningskendelse, hvorefter fuldbyrdelsesmyndigheden kan ændre den foranstaltning, hvorom der er anmodet ved en europæisk efterforskningskendelse. Hvad der er vigtigere, er, at den bistående europæiske delegerede anklager opfordres til at foretage en analyse af proportionaliteten af den pålagte foranstaltning, hvilket indebærer en yderligere kontrol.

108. Den omstændighed, at den samme foranstaltning ikke er tilgængelig i en lignende national sag, er også omhandlet i artikel 10, stk. 1, litra b), i direktivet om den europæiske efterforskningskendelse og angives som en grund til at afslå fuldbyrdelse i visse tilfælde i henhold til artikel 11, stk. 1, litra c), i direktivet om den europæiske efterforskningskendelse. Hvis de to delegerede anklagere ikke når til enighed inden for syv dage, henvises spørgsmålet, i henhold til EPPO-forordningens artikel 31, stk. 7, til den permanente afdeling, som træffer endelig afgørelse. I sidste ende kan foranstaltningen derefter opretholdes uanset de betænkeligheder, som den bistående europæiske delegerede anklager har rejst. Det er imidlertid i EPPO's interesse, at det bevismateriale, der er fremkommet ved den grænseoverskridende efterforskning, kan anvendes i procedures retslige fase<sup>72</sup>. Det er derfor usandsynligt, at den permanente afdeling vil godkende en foranstaltning, som et af de deltagende retssystemer ikke kan acceptere.

109. Selv om ordningen med internt samarbejde mellem den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, og den bistående europæiske delegerede anklager muligvis til en vis grad mindsker risikoen for krænkelse af grundlæggende rettigheder<sup>73</sup>, kan EPPO ikke antages at være fejlfri.

<sup>71</sup> – Jf. i denne forbindelse H.H. Herrinfeld, nævnt ovenfor i fodnote 15, på s. 293-295. Interessant nok anser S. Allegrezza og A. Mosna mekanismen for samarbejde mellem de to delegerede anklagere for en belastning for forenklingen og fremskyndelsen af grænseoverskridende efterforskning, navnlig fordi der ikke er fastsat en tidsfrist for gennemførelsen af efterforskningsforanstaltningen. S. Allegrezza og A. Mosna, nævnt ovenfor i fodnote 43, på s. 154 og 155.

<sup>72</sup> – Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt beviser kan fremlægges, bestemmer EPPO-forordningens artikel 37, stk. 1, blot, at bevismateriale ikke må nægtes fremlagt for en national domstol alene af den grund, at det er indsamlet i en anden medlemsstat eller i henhold til national ret i en anden medlemsstat.

<sup>73</sup> – S. Allegrezza og A. Mosna konkluderer, at samarbejdsproceduren mellem de to delegerede anklagere reelt vil indebære, at national ret i både den medlemsstat, hvor den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, udøver sin tjeneste, og den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste, overholdes. S. Allegrezza og A. Mosna, nævnt ovenfor i fodnote 43, på s. 153.

110. Hvad dette angår indeholder EPPO-forordningen yderligere mekanismer, der gør det muligt at kontrollere EPPO's virksomhed i forbindelse med grænseoverskridende efterforskning.

111. For det første fastlægger EPPO-forordningens artikel 41 mere detaljeret de konkrete rettigheder, som mistænkte og tiltalte har i EPPO's procedurer. Der henvises til chartrets standarder for beskyttelse (stk. 1), til den beskyttelse, der er sikret i de forskellige EU-mekanismer, som harmoniserer strafferetsplejen i medlemsstaterne (stk. 2)<sup>74</sup>, og til alle proceduremæssige rettigheder i henhold til gældende national ret (stk. 3)<sup>75</sup>.

112. For det andet kræver EPPO-forordningens artikel 42, stk. 1, at der altid er mulighed for domstolskontrol af efterforskningsforanstaltninger. Hvis der ikke har været nogen forudgående domstolsprøvelse, eller hvis den kombinerede anvendelse af to retssystemer (det ene til begrundelsen for foranstaltningen og det andet til dens fuldbyrdelse) har medført forsømmelser med hensyn til beskyttelsen af grundlæggende rettigheder, vil en efterfølgende domstolskontrol af foranstaltningen derfor rette op på potentielle krænkelser<sup>76</sup>.

113. EPPO-forordningen sikrer en høj grad af beskyttelse af grundlæggende rettigheder. Det er korrekt, at dette i visse situationer og set fra nogle medlemsstaters synspunkt kan føre til en forringelse af det tidligere beskyttelsesniveau hvad angår individuelle rettigheder. Disse rettigheder er dog i det mindste beskyttede i henhold til chartret og konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (EMRK). Når det kommer til stykket, medfører harmonisering uundgåeligt en forringelse af beskyttelsen af grundlæggende rettigheder i de medlemsstater, hvor det tidligere beskyttelsesniveau var højere<sup>77</sup>, medmindre den højeste standard fastsættes som fælles regel.

114. Dette er imidlertid prisen for at opbygge en fælles fremtid.

115. Det kan konkluderes, at EPPO-forordningen, når der er tale om grænseoverskridende efterforskning, er en højt udviklet ordning med gensidig anerkendelse. Selv om den ikke giver mulighed for at afslå afgørelsen truffet af den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, om, at det er nødvendigt at iværksætte en efterforskningsforanstaltning i en anden medlemsstat end den, hvor hovedefterforskningen finder sted, indeholder den forskellige garantier, der sikrer beskyttelsen af grundlæggende rettigheder. En fortolkning af EPPO-forordningens artikel 31, stk. 3, der deler kompetencen til at efterprøve en grænseoverskridende efterforskningsforanstaltning mellem domstolene i den medlemsstat, hvor den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, udøver sin tjeneste, og den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste, bringer derfor ikke beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder i fare. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen anvender den fortolkning af EPPO-forordningens artikel 31 og 32, som jeg har foreslået i dette forslag til afgørelses punkt 73.

<sup>74</sup> – Herunder ret til tolke- og oversætterbistand, ret til information og aktindsigt, ret til adgang til advokatbistand og ret til kommunikation med og underretning af en tredjemand i tilfælde af frihedsberøvelse, ret til ikke at udtale sig og ret til uskyldsformodning samt ret til retshjælp.

<sup>75</sup> – Herunder udtrykkeligt 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 forsvarer.

<sup>76</sup> – Jf. analogt generaladvokat Richard de la Tours forslag til afgørelse MM (C-414/20 PPU, EU:C:2020:1009, punkt 133) (hvor i han forklarede, at en effektiv domstolsbeskyttelse kræver, at betingelserne for udstedelse af en europæisk arrestordre skal efterprøves i den fase af straffesagen, der følger efter overgivelsen, såfremt der ikke har været adgang til retsmidler i en tidligere fase).

<sup>77</sup> – Et tydeligt eksempel er harmoniseringen af standarderne for retssager in absentia. Løsningen i artikel 4a i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre var ikke i overensstemmelse med det spanske beskyttelsesniveau, hvilket fremgik af Melloni-dommen. Som bekendt konkluderede Domstolen imidlertid, at højere nationale standarder i forbindelse med en EU-harmonisering ikke må stå i vejen for effektiviteten af ordningen med gensidig tillid. Dom af 26.2.2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, præmis 62-64).

### III. Forslag til afgørelse

116. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer de af Oberlandesgericht Wien (øverste regionale domstol i Wien, Østrig) forelagte præjudicielle spørgsmål således:

- »1) Artikel 31, stk. 3, og artikel 32 i Rådets forordning (EU) 2017/1939 af 12. oktober 2017 om gennemførelse af et forstærket samarbejde om oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed (»EPPO«)

skal fortolkes således, at en domstol, som i forbindelse med en grænseoverskridende efterforskning godkender en foranstaltning, der skal gennemføres i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste, kun kan vurdere de aspekter, der vedrører fuldbyrdelsen af en efterforskningsforanstaltning.

- 2) Artikel 31, stk. 3, og artikel 32 i forordning 2017/1939

skal fortolkes således, at domstolen i den medlemsstat, hvor den bistående europæiske delegerede anklager udøver sin tjeneste, i forbindelse med en grænseoverskridende efterforskning skal acceptere vurderingen foretaget af den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, hvorefter foranstaltningen er begrundet, uanset om foranstaltningen er godkendt ved en forudgående retskendelse fra domstolen i den medlemsstat, hvor den europæiske delegerede anklager, der behandler sagen, udøver sin tjeneste.«