



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE  
TAMARE ČAPETA,  
predstavljeni 22. junija 2023<sup>1</sup>

**Zadeva C-281/22**

**G. K.,  
B.O.D. GmbH,  
S. L.,  
ob udeležbi**

**Österreichischer Delegierter Europäischer Staatsanwalt**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Oberlandesgericht Wien (višje deželno sodišče na Dunaju, Avstrija))

„Predhodno odločanje – Pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah – Evropsko javno tožilstvo – Uredba (EU) 2017/1939 – Čezmejne preiskave – Preiskovalni ukrepi, ki se dodelijo pomočniku delegiranega tožilca – Predhodna sodna odobritev – Učinkovit sodni nadzor – Načelo vzajemnega priznavanja – Temeljne pravice“

1. Evropsko javno tožilstvo (v nadaljevanju: EJT), ki je pristojno za preiskovanje in pregon kaznivih dejanj, ki škodijo finančnim interesom Evropske Unije, je začelo delovati 1. junija 2021. Sodišče ima v obravnavani zadevi prvič priložnost, da poda razlago pravnega instrumenta o ustanovitvi tega tožilstva in določitvi pravil za njegovo delovanje, to je Uredbe o EJT.<sup>2</sup>
2. V kazniva dejanja, ki škodijo finančnim interesom Evropske unije, so pogosto vpleteni akterji v več državah članicah. Zato mora EJT, da bi lahko izpolnilo svoje naloge, imeti možnost izvajanja čezmejnih preiskav. V takih preiskavah sodelujeta evropski delegirani tožilec, ki obravnava zadevo (v nadaljevanju: EDT, ki obravnava zadevo)<sup>3</sup> in je pristojen za izvajanje preiskave v posamezni državi članici, ter pomočnik evropskega delegiranega tožilca (v nadaljevanju: pomočnik EDT),<sup>4</sup> ki mu je dodeljena naloga izvršitve preiskovalnega ukrepa v drugi državi članici. Sodišče bo moralo v obravnavani zadevi pojasniti nekatere vidike Uredbe o EJT, ki se nanašajo na take čezmejne preiskave.
3. Vsa tri vprašanja, ki jih je postavilo predložitveno sodišče, je mogoče obravnavati skupaj. To sodišče v bistvu sprašuje, katero nacionalno sodišče (nacionalna sodišča) mora (morajo) izdati sodno odobritev za izvršitev preiskovalnega ukrepa v državi članici, ki ni država članica, v kateri

<sup>1</sup> Jezik izvornika: angleščina.

<sup>2</sup> Uredba Sveta (EU) 2017/1939 z dne 12. oktobra 2017 o izvajanju okrepljenega sodelovanja v zvezi z ustanovitvijo Evropskega javnega tožilstva (EJT) (UL 2017, L 283, str. 1; v nadaljevanju: Uredba o EJT).

<sup>3</sup> Glej člen 2, točka 5, Uredbe o EJT.

<sup>4</sup> Glej člen 2, točka 6, Uredbe o EJT.

poteka glavna preiskava EJT. Kakšen bi moral biti obseg sodnega nadzora, če tako odobritev izda sodišče v državi članici pomočnika EDT, in ali ima morebitna predhodna sodna odobritev, izdana v drugi državi članici, kakršno koli vlogo v tem postopku?

4. Ta vprašanja so vse prej kot preprosta. Udeleženci v tem postopku predlagajo razlago členov 31 in 32 Uredbe o EJT, ki se medsebojno izključujeta. Kot bom prikazala v nadaljevanju, ti nasprotujoči si rešitvi temeljita na običajnih metodah razlage, ki jih uporablja Sodišče, to so razlaga besedila, sobesedila, ciljev in zgodovine nastanka<sup>5</sup> Uredbe o EJT. Z navedenimi metodami razlage pa ni mogoče v celoti utemeljiti nobenega od predlaganih izidov. Sodišče se bo moralo kljub temu odločiti za eno od metod.

## I. Dejansko stanje, upošteveno pravo in vprašanja za predhodno odločanje

5. EJT prek evropskega delegiranega tožilca v Zvezni republiki Nemčiji (München) vodi predhodno preiskavo pri G. K., S. L. in B.O.D. GmbH (v nadaljevanju: obdolženci). Obstaja sum, da so obdolženci navedli lažne podatke, da bi pri uvozu biodizla (s poreklom iz ZDA) v Evropsko unijo zaobšli carinske predpise, in s tem povzročili izgubo prihodka v skupni višini približno 1.295.000 EUR. Domnevna izguba naj bi privedla do oškodovanja finančnega interesa Evropske unije in zato spada v pristojnost EJT.<sup>6</sup>

6. Čeprav glavna preiskava poteka v Nemčiji, je EJT menilo, da je treba dokaze zbrati tudi v drugih državah članicah. Zato je štelo, da je treba čezmejno preiskavo izvesti v drugih državah članicah, med drugim v Avstriji. Natančneje, EDT, ki obravnava zadevo, je odredil preiskavo in zaseg premoženja obdolžencev v Avstriji.

7. V skladu z avstrijskim pravom je treba za izvedbo takega preiskovalnega ukrepa pridobiti predhodno sodno odobritev. Pomočnik EDT je zato podal vlogo za izdajo sodnih odredb in pridobil sodne odredbe za hišne preiskave stanovanjskih in poslovnih prostorov obdolžencev zaradi zasega morebitnih obremenilnih listin in strojne opreme.

8. Na obravnavi je bilo pojasnjeno, da nemška sodišča niso niti predlagala niti odobrila kakršnega koli predhodnega sodnega nadzora nad ukrepi, s katerimi sta bila odrejena preiskava in zaseg, čeprav bi to v primerljivem notranjem položaju morala storiti. Ta odločitev naj bi bila posledica načina, na katerega se v Nemčiji izvaja člen 31(3) Uredbe o EJT. Ta člen naj bi se namreč izvajal tako, da sodna odobritev v okviru čezmejnih preiskav ni potrebna, če se preiskovalni ukrep izvaja v državi članici, katere pravo ravno tako določa, da je treba za tak ukrep pridobiti predhodno sodno odobritev.<sup>7</sup> V tem primeru naj bi bilo za odobritev preiskovalnega ukrepa pristojno sodišče te druge države članice. Zato naj EDT, ki obravnava zadevo, ne bi podal vloge za pridobitev sodne odobritve v Nemčiji.

<sup>5</sup> Glej na primer naslednja nedavna pojasnila v zvezi z metodo razlage, ki jo uporablja Sodišče. „[...] v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča [je treba] pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi njeno sobesedilo in cilje, ki se uresničujeta z ureditvijo, katere del je [...]“ Glej na primer sodbo z dne 2. februarja 2023, Towarzystwo Ubezpieczeń Ż (Zavajajoče tipske zavarovalne pogodbe) (C-208/21, EU:C:2023:64, točka 76 in navedena sodna praksa). Glej tudi sodbo z dne 13. oktobra 2022, Perfumesco.pl (C-355/21, EU:C:2022:791, točka 39). „Zgodovina nastanka določbe prava Unije prav tako lahko vsebuje elemente, ki so upošteveni za njeno razlago [...]“

<sup>6</sup> Direktiva (EU) 2017/1371 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2017 o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava (UL 2017, L 198, str. 29; v nadaljevanju: Direktiva PIF) predpisuje določeno raven harmonizacije elementov finančnih kaznivih dejanj, ki škodijo interesom EU.

<sup>7</sup> Gesetz zur Ausführung der EU-Verordnung zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (zvezni zakon o Evropskem javnem tožilstvu) z dne 10. julija 2020 (BGBl. I, str. 1648), člen 3(2).

9. Obdolženci so 1. decembra 2021 pri predložitvenem sodišču, to je Oberlandesgericht Wien (višje deželno sodišče na Dunaju, Avstrija), vložili pritožbe zoper odredbe o hišnih preiskavah, ki so jih odobrila štiri avstrijska sodišča. Trdijo, da odobreni ukrepi, ki so bili podlaga za izvedbo preiskave in zasega, niso bili niti nujni niti sorazmerni.

10. Predložitveno sodišče pojasnjuje, da je avstrijski pomočnik EDT v okviru postopka v glavni stvari trdil, da se je z Uredbo o EJT vzpostavil nov pravni okvir za izvajanje čezmejnih preiskovalnih ukrepov, v skladu s katerim naj bi se preizkus razlogov, na katerih temeljijo taki ukrepi, opravil le v državi članici EDT, ki obravnava zadevo. Sodišče države članice pomočnika EDT pa naj ne bi smelo presojati materialne veljavnosti preiskovalnega ukrepa. To sodišče naj bi lahko preverilo le, ali je ta ukrep v skladu s formalnimi in postopkovnimi zahtevami, ki morajo biti izpolnjene, da bi bilo mogoče tak ukrep izvršiti. Pomočnik EDT je zato menil, da bi bilo treba pritožbe zavrniti.

11. Predložitveno sodišče se zato sprašuje, ali lahko sodišča v državi članici pomočnika EDT opravijo celovit nadzor, kot bi to storila v povsem notranjem položaju, ali pa bi se moral sodni nadzor v primeru čezmejnih preiskav, ki jih vodi EJT, omejiti le na postopkovne vidike, povezane z izvajanjem takih preiskovalnih ukrepov. Meni, da je odgovor na to vprašanje odvisen od razlage členov 31 in 32 Uredbe o EJT.

12. Člen 31, od (1) do (3), Uredbe o EJT, naslovljen „Čezmejne preiskave“, določa:

„1. Evropski delegirani tožilci tesno sodelujejo, tako da si v čezmejnih zadevah pomagajo in se redno posvetujejo. Če je treba ukrep izvesti v državi članici, ki ni država članica evropskega delegiranega tožilca, ki obravnava zadevo, ta evropski delegirani tožilec odloči o sprejetju potrebnega ukrepa in ga dodeli evropskemu delegiranemu tožilcu, ki se nahaja v državi članici, kjer je treba izvesti ukrep.

2. Evropski delegirani tožilec, ki obravnava zadevo, lahko dodeli vsak ukrep, ki mu je na voljo v skladu s členom 30. Utemeljitev in sprejetje takšnih ukrepov ureja pravo države članice evropskega delegiranega tožilca, ki obravnava zadevo. Če evropski delegirani tožilec, ki obravnava zadevo, preiskovalni ukrep dodeli enemu ali več evropskim delegiranim tožilcem iz druge države članice, obenem o tem obvesti svojega nadzorujočega evropskega tožilca.

3. Če je po pravu države članice pomočnika evropskega delegiranega tožilca za ukrep potrebna sodna odobritev, pomočnik evropskega delegiranega tožilca to odobritev pridobi v skladu s pravom navedene države članice.

Če je sodna odobritev za dodeljeni ukrep zavrjnena, evropski delegirani tožilec, ki obravnava zadevo, umakne dodelitev.

Če po pravu države članice pomočnika evropskega delegiranega tožilca takšna sodna odobritev ni potrebna, potrebna pa je v skladu s pravom države članice evropskega delegiranega tožilca, ki obravnava zadevo, ta evropski delegirani tožilec pridobi odobritev in jo predloži skupaj z dodelitvijo.“

13. Člen 32 Uredbe o EJT, naslovljen „Izvrševanje dodeljenih ukrepov“, določa:

„Dodeljeni ukrepi se izvajajo v skladu s to uredbo in pravom države članice pomočnika evropskega delegiranega tožilca. Upoštevajo se formalnosti in postopki, ki jih izrecno navede evropski

delegirani tožilec, ki obravnava zadevo, razen če so takšne formalnosti in postopki v nasprotju s temeljnimi pravnimi načeli države članice pomočnika evropskega delegiranega tožilca.“

14. V teh okoliščinah je predložitveno sodišče, Oberlandesgericht Wien (višje deželno sodišče na Dunaju, Avstrija), prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali je treba pravo Unije, zlasti člen 31(3), prvi pododstavek, in člen 32 Uredbe Sveta (EU) 2017/1939 z dne 12. oktobra 2017 o izvajanju okrepljenega sodelovanja v zvezi z ustanovitvijo Evropskega javnega tožilstva (EJT), razlagati tako, da je treba pri čezmejnih preiskavah v primeru ukrepa, ki ga je treba izvesti v državi članici pomočnika evropskega delegiranega tožilca in za katerega je potrebna sodna odobritev, preučiti vse materialne vidike, kot so na primer kaznivost dejanja, sum, nujnost in sorazmernost?
2. Ali je treba pri presoji upoštevati, ali je dopustnost ukrepa v državi članici evropskega delegiranega tožilca, ki obravnava zadevo, že preučilo sodišče v skladu s pravom te države članice?
3. Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen oziroma če je odgovor na drugo vprašanje pritrdilen, v kolikšnem obsegu mora biti opravljena sodna presoja v državi članici pomočnika evropskega delegiranega tožilca?“

15. Pisna stališča so predložili stranke v postopku v glavni stvari, avstrijska, nemška, francoska, nizozemska in romunska vlada, EJT ter Evropska komisija. Vsi udeleženci, razen Francije, so na obravnavi, ki je potekala 27. februarja 2023, ustno predstavili stališča.

## II. Analiza

16. Pri oblikovanju predloga Sodišču, kako naj odgovori na vprašanja za predhodno odločanje, bom ravnala tako. Najprej bom na kratko opisala EJT in postopek njegove ustanovitve, ki je (nedvomno) vplival na odločitve glede končnega besedila Uredbe o EJT (razdelek A). Nato bom predstavila dve možnosti razlage, ki ju Sodišču predlagajo udeleženci v postopku v glavni stvari, in obravnavala njihove trditve (razdelek B). V zadnjem delu bom Sodišču predlagala, katero možnost razlage naj izbere, pri čemer bom upoštevala prednosti in slabosti obeh možnosti. V tem okviru bom obravnavala tudi vidik varstva temeljnih pravic pri dejavnostih EJT (razdelek C).

### *A. Kratka predstavitev EJT in zgodovine nastanka pravil o čezmejnih preiskavah*

17. Ustanovitev EJT pomeni resnično novost in pomemben dosežek v procesu evropskega povezovanja. EJT je kljub decentralizirani strukturi<sup>8</sup> enoten in nedeljiv organ Unije,<sup>9</sup> pristojen za preiskovanje in pregon kaznivih dejanj, ki škodujejo finančnim interesom Evropske unije.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> EJT deluje prek mreže evropskih tožilcev na ravni Unije (s sedežem v Luksemburgu), vodi pa ga evropski glavni tožilec. EJT sestavljajo evropski tožilci, stalni senati (ki spremljajo in usmerjajo preiskave ter zagotavljajo usklajenost dejavnosti EJT) in kolegij evropskih tožilcev (ki ga sestavljajo po en evropski tožilec iz vsake države članice). Na decentralizirani ravni ga sestavljajo evropski delegirani tožilci vseh sodelujočih držav članic.

<sup>9</sup> Člen 8(1) Uredbe o EJT.

<sup>10</sup> Glej člen 86(2) PDEU in člen 4 Uredbe o EJT.

18. EJT je bilo ustanovljeno na podlagi člena 86 PDEU, ki je bil uveden z Lizbonsko pogodbo. Dejanja, za katera je mogoče šteti, da škodujejo finančnim interesom Evropske unije in za katera je pristojno EJT, so določena v Direktivi PIF. Za to, da se ta dejanja v nacionalnem pravu opredelijo kot kazniva dejanja in da se določijo elementi takih kaznivih dejanj, pa so še naprej pristojne države članice.

19. Poleg tega so postopki, ki jih izvaja EJT, v Uredbi o EJT urejeni le delno. Ta uredba namreč v vseh primerih, v katerih ne obstajajo pravila Unije, določa zgolj, pravo katere države članice se v takem primeru uporablja.<sup>11</sup>

20. Zato je EJT sicer res enoten in nedeljiv organ, vendar njegovo delovanje ne temelji na enotnem materialnem ali procesnem kazenskem pravu. Ta vprašanja so v veliki meri odvisna od zakonodaje držav članic, med katerimi pa lahko prihaja do razlik z vidika sprejetih rešitev. Za razlago Uredbe o EJT sta torej pomembna dejavnika tako enotnost EJT na eni kot njegova odvisnost od nacionalne zakonodaje na drugi strani.

21. Postopek, ki je privedel do ustanovitve EJT, ni bil niti enostaven niti kratkotrajen. EJT je bilo po večletnih pripravah<sup>12</sup> in prvotnem predlogu iz leta 2013,<sup>13</sup> ki pa ni prejel soglasne podpore, na koncu ustanovljeno v obliki mehanizma okrepljenega sodelovanja, ki temelji na členu 20(2) PEU in členu 329(1) PDEU. Vendar novi projekt za vse države članice ni bil sprejemljiv, zato so se nekatere odločile, da v njem ne bodo sodelovale.<sup>14</sup>

22. Pogajanja, ki so privedla do sprejetja Uredbe o EJT, so bila še posebej težavna prav z vidika čezmejnih preiskovalnih ukrepov.<sup>15</sup>

23. V členu 26 predloga iz leta 2013 je bilo navedenih 21 različnih preiskovalnih ukrepov. Za deset ukrepov, vključno s preiskavo prostorov, ki je predmet obravnavane zadeve, se je zahtevala odobritev pristojnega pravosodnega organa države članice, v kateri naj bi se ti preiskovalni ukrepi izvajali.<sup>16</sup>

24. Štirinajst nacionalnih parlamentov se je na ta predlog odzvalo s predložitvijo obrazloženih mnenj Komisiji, s čimer se je sprožil mehanizem za preverjanje subsidiarnosti iz člena 7(2) Protokola št. 2.<sup>17</sup> Nekateri nacionalni parlamenti so v teh obrazloženih mnenjih izrazili

<sup>11</sup> Glej člen 5(3) Uredbe o EJT.

<sup>12</sup> Glej zlasti Corpus Juris 2000, Green paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and establishment of a European Prosecutor (Zelena knjiga o kazenskopravni zaščiti finančnih interesov Skupnosti in ustanovitvi Evropskega javnega tožilca), (COM(2001) final) („firenški predlog“). Ta Corpus Juris je pomenil nadaljevanje projekta Corpus Juris 1997 („Introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union“ (Uvedba kazenski določb za zaščito finančnih interesov Evropske unije), ur.: *Economica Paris*, 1997), ki ga je leta 1995 pripravila skupina strokovnjakov, imenovanih na srečanju predsednikov evropskih združenj za kazensko pravo na univerzi v Urbinu (Italija). Glavni predlog projekta Corpus Juris je bila vzpostavitev enotnega pravnega prostora, ki naj bi urejal tako materialno kot procesno kazensko pravo, v sklopu zadnjenavedenega pa je bil podan tudi predlog za ustanovitev evropskega javnega tožilca. Za dodatne informacije glej: <https://www.eppo.europa.eu/sl/ozadje>.

<sup>13</sup> Predlog Uredbe Sveta o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva (COM(2013) final) (v nadaljevanju: predlog iz leta 2013).

<sup>14</sup> V tem projektu ne sodelujejo Madžarska, Poljska in Švedska. Za Dansko in Irsko pa velja izvzetje iz območja svobode, varnosti in pravice (v nadaljevanju: OSVP).

<sup>15</sup> Herrnfeld, H.H., „Article 31“, v Herrnfeld, H. H., Brodowski, D., in Burchard, C. (ur.), *European Public Prosecutor's Office. Article-by-Article Commentary*, Bloomsbury Publishing, 2020, str. 300.

<sup>16</sup> Glej v zvezi s tem člen 26(4) in (5) predloga iz leta 2013: „4. Države članice zagotovijo, da mora preiskovalne ukrepe iz točk (a) do (j) odstavka 1 odobriti pristojni pravosodni organ države članice, v kateri naj bi se izvedli“, in „5. Za preiskovalne ukrepe iz točk (k) do (u) odstavka 1 je odobritev sodnega organa potrebna, če to zahteva nacionalna zakonodaja države članice, v kateri naj bi se preiskovalni ukrep izvedel.“

<sup>17</sup> Protokol (št. 2) o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti (UL 2008, C 115, str. 206).

zaskrbljenost, da bi naštevane preiskovalnih ukrepov povzročilo znižanje procesnih standardov in da ne bi bilo mogoče zagotoviti potrebne ravni varstva temeljnih pravic, saj nekateri preiskovalni ukrepi v nacionalnem pravu nekaterih držav članic sploh ne obstajajo.<sup>18</sup>

25. Ta predlog je bil na koncu zavrjen,<sup>19</sup> predloženih pa je bilo več nasprotnih predlogov. Predlog, ki sta ga avstrijska in nemška delegacija predložili skupaj, je v okviru postopka v glavni stvari še posebej zanimiv.<sup>20</sup>

26. Nemška delegacija je predložila naslednje pisne pripombe:<sup>21</sup> „Predlagana zasnova člena 26a ni prepričljiva in jo je treba, da bi jo bilo mogoče sprejeti, dalje izpopolniti. Po našem mnenju je treba vzpostaviti izvedljiv in učinkovit sistem, ki bo deloval vsaj tako dobro kot sistem čezmejnega sodelovanja, ki poteka na podlagi MPP [medsebojne pravne pomoči] in postopkov vzajemnega priznavanja. Kot smo že pojasnili, menimo, da je treba vzpostaviti sistem, katerega izhodišče temelji na načelu vzajemnega priznavanja (evropski preiskovalni nalog), in ga po potrebi prilagoditi tako, da bo ustrezal zamisli o ‚enotnem uradu‘.“

27. Predlog, ki sta ga Avstrija in Nemčija predložili skupaj, je torej odražal rešitve, ki so bile v zvezi z vzajemnim priznavanjem predvidene v Direktivi o evropskem preiskovalnem nalogu:<sup>22</sup> „Če je treba ukrep izvesti v državi članici, ki ni država članica evropskega delegiranega tožilca, ki obravnava zadevo, ta evropski delegirani tožilec ukrep odredi v skladu s pravom države članice evropskega delegiranega tožilca, ki obravnava zadevo, in po potrebi vloži vlogo za sodno odobritev tega ukrepa ali predlaga sodišču, naj v zvezi s tem ukrepom izda sodno odredbo.“<sup>23</sup>

28. Besedilo tega skupnega predloga pa na koncu ravno tako ni bilo vključeno v končno različico besedila predloga uredbe o EJT.

29. Zaradi izbrane zakonodajne rešitve, ki izhaja iz zdaj veljavnega člena 31(3) Uredbe o EJT, so nastale natanko tiste težave, na katere je nemška delegacija opozarjala v zvezi s prejšnjimi predlogi, kar je razvidno tudi iz obravnavane zadeve.<sup>24</sup> V tem členu namreč ni jasno določeno, po pravu katere države članice se je treba ravnati, da bi se ugotovilo, ali je za izvršitev ukrepa potrebna predhodna sodna odobritev, in katero sodišče je pristojno za izdajo take odobritve. Obravnavana zadeva odlično odraža to tematiko.

<sup>18</sup> Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in nacionalnim parlamentom o ponovni proučitvi predloga uredbe Sveta o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva v zvezi z načelom subsidiarnosti v skladu s Protokolom št. 2 (COM(2013) final), str. 9.

<sup>19</sup> Herrfeld, št. 15, str. 291.

<sup>20</sup> Predlog Uredbe Sveta o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva – Pisne pripombe avstrijske in nemške delegacije, medinstitucionalni dokument: 2013/0255 (APP), DS 1237/15, 21. april 2015.

<sup>21</sup> Predlog Uredbe Sveta o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva – Pisne pripombe nemške delegacije, medinstitucionalni dokument: 2013/0255 (APP), DS 1234/15, 21. april 2015.

<sup>22</sup> Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2014/41/EU z dne 3. aprila 2014 o evropskem preiskovalnem nalogu v kazenskih zadevah (UL 2014, L 130, str. 1; v nadaljevanju: Direktiva o EPN).

<sup>23</sup> Avstrija in Nemčija sta v pisnih pripombah poleg tega predlagali: „Če je za priznanje ukrepa po pravu države članice pomočnika evropskega delegiranega tožilca potrebna sodna odobritev ali odredba sodišča, zadnjenavedeni odredbo in, kjer je to primerno, ustrezno sodno odobritev predložiti pristojnemu pravosodnemu organu svoje države članice v priznanje.“

<sup>24</sup> Nemčija je v pisnih pripombah dodala: „Naj izpostavimo le nekaj glavnih vprašanj: V besedilu člena 26a je treba jasno navesti, kdo sprejme odločitev glede odreditve ukrepa ali glede predloga, naj tak ukrep odredi sodišče, in katero pravo se uporablja za odreditev/predlog odreditve takih ukrepov. Zdi se, da predlagano besedilo tega vprašanja ne rešuje in odločitev glede tega morda celo prepušča EDT, ki obravnava zadevo: iz izraza ‚dodeliti‘ v odstavku 1 namreč ni mogoče razbrati, kdo sprejme odločitev o odreditvi ukrepa.“ Predlog Uredbe Sveta o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva – Pisne pripombe nemške delegacije, medinstitucionalni dokument: 2013/0255 (APP), DS 1234/15, 21. april 2015. Glej tudi Sklep kolegija EJT 006/2022 v zvezi s sprejetjem smernic kolegija EJT o uporabi člena 31 Uredbe (EU) 2017/1939, str. 4, točka 8 („Poleg tega člen 31(3) ne ureja izrecno primerov, v katerih je treba sodno odobritev pridobiti tako v skladu s pravom države članice EDT, ki obravnava zadevo, kot tudi v skladu s pravom države članice pomočnika EDT“).

30. Kljub temu pa so se vse delegacije v zakonodajnem postopku strinjale z enim od obravnavanih vidikov: glede na to, da je EJT enoten organ, bi morala biti Uredba o EJT preprostejša od ureditve, predvidene v Direktivi o EPN, ki je ob svojem sprejetju ravno tako pomenila nov instrument sodelovanja v kazenskih zadevah.<sup>25</sup>

## **B. Predlagani možnosti razlage**

31. Uredba o EJT ne določa, ali je treba za čezmejne preiskovalne ukrepe pridobiti predhodno sodno odobritev, ampak ta vidik prepušča kazenskemu pravu držav članic. Pri tem je problematičen zlasti položaj, v katerem se taka predhodna sodna odobritev zahteva tako v skladu s pravom države članice EDT, ki obravnava zadevo, kot tudi v skladu s pravom države članice pomočnika EDT. V uvodni izjavi 72 Uredbe o EJT je pojasnjeno, da bi moralo biti v tem instrumentu jasno navedeno, v kateri državi članici bi bilo treba odobritev pridobiti, vsekakor pa bi morala biti odobritev ena sama. Ali je ta zaveza izražena v členu 31(3) Uredbe o EJT in, če je odgovor pritrdilen, kako?

32. Udeleženci v obravnavani zadevi predlagajo dve nasprotujoči si možnosti razlage te določbe.

33. Preden predstavim in preučim njihova stališča, pa moram ponoviti mnenje, ki sem ga že izrazila drugje.<sup>26</sup> Menim namreč, da jezikovna razlaga sama po sebi ne obstaja, saj so posamezni izrazi vselej del sobesedila. Izrazi, ki se uporabljajo v pravnih pravilih, so seveda pomembni za sodišča, saj je pravo večinoma izraženo z izrazi. Te pa lahko sodišča tako usmerjajo kot tudi omejujejo.<sup>27</sup> Vendar je njihov pomen, tudi v pravnih aktih, odvisen od sobesedila, v katerem se uporabljajo. Zato je jezikovno razlago težko ali celo nemogoče ločiti od sistematične razlage.

34. V zvezi s sistematično razlago je treba navesti, da jo Sodišče razume na različne načine. Sodišče se najpogosteje sklicuje na določbe, ki obkrožajo tisto, katere razlaga se zahteva, ali na dokument kot celoto.<sup>28</sup> Vendar Sodišče meni, da je za razlago določb primarnega<sup>29</sup> in sekundarnega prava Unije<sup>30</sup> upoštevna tudi zgodovina njihovega nastanka. Nazadnje, včasih se šteje, da je za razumevanje pravnih pravil upoštevna tudi družbena realnost.<sup>31</sup> Izbira ustreznega sobesedila in način razlage tega sobesedila namreč vplivata na razumevanje besedila posamezne določbe. To je jasno razvidno tudi iz trditev, ki so jih navedli udeleženci v postopku v glavni stvari.

<sup>25</sup> Glej predlog uredbe Sveta o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva – Druga vprašanja. Predsedstvo Sveta 12344/16, 20. september 2016, str. 5.

<sup>26</sup> Sklepni predlogi generalne pravobranilke T. Čapeta v zadevi Rigall Arteria Management (C-64/21, EU:C:2022:453, točka 43; v nadaljevanju: sklepni predlogi v zadevi Rigall Arteria Management).

<sup>27</sup> Celo najbolj goreči zagovorniki kritične teorije prava bi priznali, da pravna pravila, kot so oblikovana, omejujejo sodno razlago. Glej na primer Kennedy, D., *A Critique of Adjudication (fin de siècle)*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1997, str. 13.

<sup>28</sup> Na primer, v sodbah z dne 28. januarja 2020, Komisija/Italija (Direktiva o boju proti zamudam pri plačilih) (C-122/18, EU:C:2020:41, točka 43) (razlaga enega člena v okviru naslednjega); z dne 8. decembra 2020, Staatsanwaltschaft Wien (Ponarejeni nalogi za nakazilo) (C-584/19, EU:C:2020:1002, točke od 56 do 69) (razlaga določbe v okviru uvodnih členov in uvodnih izjav direktive), in z dne 24. februarja 2022, Namur-Est Environnement/Région wallonne (C-463/20, EU:C:2022:121, točka 46) (razlaga določbe glede na zadevno direktivo kot celoto).

<sup>29</sup> Na primer v sodbah z dne 10. decembra 2018, Wightman in drugi (C-621/18, EU:C:2018:999, točka 47), in z dne 27. novembra 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, točka 135).

<sup>30</sup> Na primer v sodbah z dne 10. marca 2021, Ordine Nazionale dei Biologi in drugi (C-96/20, EU:C:2021:191, točki 26 in 27), in z dne 13. oktobra 2022, Rigall Arteria Management (C-64/21, EU:C:2022:783, točka 31).

<sup>31</sup> V zvezi s tem glej sodbo z dne 17. aprila 1986, Reed (59/85, EU:C:1986:157, točka 15) (v kateri je Sodišče ugotovilo, da izraz „zakonec“ brez kakršne koli navedbe v zvezi s splošnim družbenim razvojem ne zajema neporočenega partnerja). Dvaintrideset let pozneje je bil isti pojem obravnavan drugače, in sicer v sklepnih predlogih, ki jih je generalni pravobranilec M. Wathelet predstavil v zadevi Coman in drugi (C-673/16, EU:C:2018:2, točke od 56 do 58) (v katerih je analiziral napredek v zvezi z razumevanjem pojma „zakonec“, da bi tako ponazoril, da ga vse več držav članic razume tako, da vključuje tudi zakonsko zvezo med osebama istega spola).

### *1. Prva možnost: celovit nadzor v državi članici pomočnika EDT*

35. Če je treba za izvedbo preiskovalnega ukrepa v skladu z nacionalnim pravom države članice pomočnika EDT pridobiti predhodno sodno odobritev, potem avstrijska in nemška vlada trdita, da bi bilo treba v okviru take odobritve opraviti celovit nadzor. Ta naj ne bi zajemal le postopkovnih vidikov (izvršitve ukrepa), ampak tudi vsebinske vidike, zaradi katerih je tak ukrep sploh utemeljen. Sodišče države članice pomočnika EDT naj bi torej moralo presoditi, ali je bila dosežena potrebna stopnja suma, da je bilo storjeno kaznivo dejanje; ali je mogoče s predlaganim preiskovalnim ukrepom zbrati dokaze, potrebne za kazenski pregon; in ali istih dokazov ne bi bilo mogoče pridobiti z milejšim ukrepom.

36. Avstrijska in nemška vlada se večinoma opirata na besedilo člena 31 Uredbe o EJT, ki je po njunem mnenju jasno. Ti vladi vztrajata, da je besedilo pravne določbe najpomembnejše orodje za razlago. Če je besedilo jasno, naj se namreč sodišča od tega besedila ne bi smela oddaljiti.

37. Menita, da so možnosti za ustvarjalno razlago Sodišča omejene. Vsaka razlaga, ki bi se razlikovala od razlage, ki jasno izhaja iz besedila člena 31 Uredbe o EJT, naj bi namreč prestopila meje sprejemljive sodne razlage. Prav tako naj bi bila v nasprotju z zahtevo po pravni varnosti. Po mnenju predstavnika nemške vlade Sodišče ni delavnica, v kateri se popravljajo proizvodi z napako. Take proizvode naj bi bilo treba vrniti proizvajalcu, ki je v obravnavani zadevi zakonodajalec, da jih izboljša.

### *2. Druga možnost: jasna delitev nalog v okviru izdaje sodne odobritve*

38. EJT, Komisija ter francoska, romunska in nizozemska vlada v nasprotju s „prvo možnostjo“ trdijo, da lahko sodna odobritev preiskovalnega ukrepa, če jo je treba pridobiti v skladu z nacionalnim pravom države pomočnika EDT, zajema le nadzor nad formalnimi in postopkovnimi vidiki, povezanimi z izvrševanjem tega ukrepa. Zato naj bi Uredba o EJT predvidevala jasno delitev nalog med sodiščem države članice EDT, ki obravnava zadevo, in sodiščem pomočnika EDT. To naj bi bilo očitno, če se člen 31(3) razlaga v povezavi s členom 31 kot celoto.

39. Če pa sodno odobritev zahtevata tako pravo države članice EDT, ki obravnava zadevo, kot tudi pravo države članice pomočnika EDT, naj bi bilo treba izdati dve odobritvi. Sodišče države članice EDT, ki obravnava zadevo, naj bi ukrep odobrilo, če bi menilo, da je utemeljen, sodišče države članice pomočnika EDT pa naj bi odobrilo podrobna postopkovna pravila, ki veljajo v zvezi z izvrševanjem takega ukrepa.

40. Pristojnosti za izvajanje nadzora, ki jih ima sodišče države članice pomočnika EDT, naj bi bile omejene le na postopkovne vidike izvrševanja ukrepa, kar naj bi veljalo tudi v primeru, v katerem pravo države članice EDT, ki obravnava zadevo, v primerljivem notranjem položaju ne zahteva predhodne sodne odobritve. Tako naj bi se zagotovilo spoštovanje prava države članice EDT, ki obravnava zadevo, ki v skladu s členom 31(2) Uredbe o EJT ureja utemeljitev ukrepa in v skladu s katerim predhodna sodna odobritev utemeljitve zadevnega ukrepa ni zahtevana.



## **C. Odgovor na vprašanja predložitvenega sodišča**

### *1. Primerjava obeh možnih razlag*

41. Na podlagi predstavljenih možnosti je mogoče priti do različnih in medsebojno izključujočih se rezultatov razlage. Menim, da oba sklopa trditev, navedena v podporo vsaki od obeh možnosti – če se obravnavata v okvirih, ki so upoštevni za razlago – zagotavljata sprejemljivo razlago Uredbe o EJT. Obenem pa vsebujeta tudi nekatere pomanjkljivosti in nedoslednosti. V nadaljevanju bom ta sklopa trditev primerjala v okviru vsake od metod razlage, na katerih temeljita predlagani razlagi.

#### *a) Besedilo*

42. Po mnenju avstrijske vlade, s katerim se strinja tudi nemška vlada, je člen 31 Uredbe o EJT jasen. Odstavek 2 tega člena naj bi določal, da utemeljitev in sprejetje preiskovalnega ukrepa ureja pravo države članice EDT, ki obravnava zadevo. V odstavku 3 pa naj bi bila nato predvidena sprememba prava, ki se uporablja, če je po pravu države članice pomočnika EDT potrebna sodna odobritev. V takem primeru naj bi bilo v prvem stavku člena 31(3) Uredbe o EJT jasno navedeno, da pristojnosti in obveznosti sodišča, ki izda odobritev, ureja pravo države članice pomočnika EDT.

43. Edina izjema naj bi bila določena v tretjem stavku člena 31(3) Uredbe o EJT, ki se uporablja, če sodna odobritev ni potrebna po pravu države članice pomočnika EDT, potrebna pa je po pravu države članice EDT, ki obravnava zadevo. To naj bi bil edini primer, v katerem bi se sodna odobritev izdala na podlagi prava države članice EDT, ki obravnava zadevo. Iz uporabe izraza „however“ („vendar“) na začetku stavka v angleški različici je očitno, da je ta položaj izjema od jasnega pravila, v skladu s katerim se uporablja pravo države članice pomočnika EDT.<sup>32</sup>

44. Zagovorniki „druge možnosti“ pa menijo, da je odgovor na vprašanje, katero sodišče mora izdati sodno odobritev in v zvezi s čim, jasno razviden iz prvega stavka člena 31(3) Uredbe o EJT, ki ureja naslednja dva možna primera: če je taka sodna odobritev potrebna tako po pravu države članice EDT, ki obravnava zadevo, kot tudi po pravu države članice pomočnika EDT, in če predhodna sodna odobritev po pravu države članice EDT, ki obravnava zadevo, ni potrebna, potrebna pa je po pravu države članice pomočnika EDT. V obeh primerih naj bi lahko sodišče države članice pomočnika EDT opravilo zgolj nadzor nad vprašanji, povezanimi z izvršitvijo ukrepa.

45. Tretji stavek člena 31(3) Uredbe o EJT naj bi urejal tretji možen primer, v katerem sodna odobritev ukrepa po pravu države članice pomočnika EDT ni potrebna, potrebna pa je po pravu države članice EDT, ki obravnava zadevo. V tem primeru naj bi moralo sodišče države članice EDT, ki obravnava zadevo, izdati odobritev, ki zajema tako utemeljitev kot tudi izvrševanje tega ukrepa.

46. Komisija je ravno tako poudarila, da besedilo člena 32 Uredbe o EJT pojasnjuje, da vidike, povezane z izvrševanjem in postopki zahtevanega ukrepa, ureja pravo države članice pomočnika EDT.

<sup>32</sup> EJT je na obravnavi priznalo, da je razlaga člena 31(3) Uredbe o EJT zapletena prav zaradi uporabe besede „however“.

*b) Sobesedilo*

47. Nemška vlada je skušala svoje vztrajanje pri trditvah glede jasnosti besedila člena 31(3) Uredbe o EJT utemeljiti s sklicevanjem na neposredno sobesedilo tega člena. Trdila je, da bi bil tretji stavek člena 31(3) brezpredmeten, če bi v skladu z razlago, ki jo predlaga Komisija, veljalo, da je člen 31(2) glavno pravilo, ki ureja delitev nalog v zvezi s sodnimi odobritvami. Če bi bilo tako, naj bi bilo v vseh primerih jasno, da potrebo po pridobitvi sodne odobritve za izvedbo določenega preiskovalnega ukrepa ureja pravo države članice EDT, ki obravnava zadevo. Ponovitev tega v tretjem stavku člena 31(3) naj zato ne bi bila smiselna. Ta določba naj bi bila smiselna le, če se z njo spreminja pravilo iz člena 31(2) v primeru, v katerem je treba tako sodno odobritev pridobiti tudi v skladu s pravom države članice pomočnika EDT.

48. Avstrijska in nemška vlada sta se v zvezi s sobesedilom, ki je upošteveno za razlago, sklicevali tudi na besedilo uvodne izjave 72 Uredbe o EJT. Po njunem mnenju si je mogoče vztrajanje pri eni sami sodni odobritvi, ki izhaja iz uvodne izjave 72 v povezavi s členom 31(3), razlagati le tako, da potrebo po sodni odobritvi in okvir, v katerem se ta izda, določa le pravo države članice pomočnika EDT. Delitev postopka izdaje sodne odobritve na različne naloge in delitev nadzora nad temi vidiki med sodišče države članice EDT, ki obravnava zadevo, in sodišče države članice pomočnika EDT naj ne bi bila v skladu z odločitvijo, da je treba izdati eno samo odobritev.

49. Komisija meni, pri čemer enako stališče v bistvu podpirajo tudi ostali zagovorniki „druge možnosti“, da člen 31 Uredbe o EJT kot celota odraža časovno zaporedje dogodkov, kot si sledijo v preiskavi. V tem členu naj bi bile opredeljene različne naloge, ki jih imajo EDT, ki obravnava zadevo, pomočnik EDT ter nacionalna sodišča njunih držav članic. V odstavku 1 naj bi bila na splošno določena delitev nalog med obema EDT.

50. Komisija meni, da je člen 31(2) Uredbe o EJT bistvenega pomena. Jasno namreč določa, da utemeljitev in sprejetje preiskovalnega ukrepa ureja pravo države članice EDT, ki obravnava zadevo. To naj bi tudi pomenilo, da mora sodišče države članice EDT, ki obravnava zadevo, če je treba na podlagi tega prava pridobiti predhodno sodno odobritev, presoditi, ali je ukrep v okviru konkretne preiskave utemeljen in potreben.

51. Komisija je tudi poudarila, da člen 31(2) v ničemer ne ureja izvrševanja ukrepa. Ta vidik naj bi bil obravnavan v členu 32 Uredbe o EJT, ki določa, da izvrševanje ureja pravo države članice pomočnika EDT.

52. Komisija meni, da člen 31(3), ki je edina določba, v kateri je sodna odobritev izrecno obravnavana, ne spreminja prava, ki se uporablja v zvezi z izdajo take odobritve, kar je v nasprotju s trditvijo, ki sta jo navedli avstrijska in Nemška vlada. Ta člen naj bi bilo treba razumeti kot določbo, ki je podrejena členu 31(2). Člen 31(3) naj torej ne bi urejal nadzora nad utemeljitvijo preiskovalnega ukrepa, saj so ta vprašanja obravnavana v členu 31(2) Uredbe o EJT.

53. Prvi stavek člena 31(3) se po mnenju Komisije nanaša na primer, v katerem je treba v skladu s pravom države članice pomočnika EDT pridobiti sodno odobritev. Če je tako, potem naj bi morale sodišče te države članice odobritev izdati pred izvršitvijo zadevnega ukrepa. Vendar naj bi morale biti to sodišče pri sprejemanju odločitve o izdaji odobritve pozorno le na način izvrševanja zahtevanega preiskovalnega ukrepa, ne pa na njegovo utemeljitev.

54. Komisija je v zvezi z vlogo uvodne izjave 72 Uredbe o EJT priznala, da želja po eni sami sodni odobritvi v členu 31 te uredbe ni bila najbolj izražena. Čeprav bo treba v nekaterih primerih glede na jasno delitev nalog izdati dve sodni odobritvi, pa naj bi se za posamezen vidik še vedno izdala le ena odobritev. V tem smislu naj bi se zagovorniki „druge možnosti“ izognili nasprotju med besedilom člena 31(3), kakor ga sami razlagajo, in uvodno izjavo 72 Uredbe o EJT.<sup>33</sup>

### *c) Cilji*

55. V zvezi s cilji EJT sta tako Avstrija kot tudi Nemčija priznali, da bi zaradi celovitega nadzora, ki bi se opravljal v državi članici pomočnika EDT, lahko prišlo do težav. Sodišče države članice pomočnika EDT naj bi namreč moralo za to, da bi lahko odločilo o utemeljenosti zahtevanega ukrepa, imeti dostop do celotnega spisa. Ker se glavna preiskava izvaja v drugi državi članici in bi se sojenje, če bodo pridobljeni zadostni dokazi, začelo pred sodiščem te države, naj bi se namreč lahko zgodilo, da je spis na voljo v drugem jeziku. Prevajanje spisa, ki bo morda potrebno, da bi sodišče pomočnika EDT lahko odločalo o vsebinskih vidikih, povezanih z zakonitostjo preiskovalnega ukrepa, pa naj bi bilo, če nič drugega, dolgotrajno.<sup>34</sup> To pa naj bi dejansko otežilo čezmejne preiskave, ki jih vodi EJT, v primerjavi s preiskavami, ki potekajo na podlagi Direktive o EPN.

56. Avstrijska in nemška vlada priznavata, da tak izid ni v skladu s ciljem EJT, da se zaradi boja proti kaznivim dejanjem, ki škodijo finančnim interesom EU, vzpostavi okvir, ki bo preprostejši od obstoječe ureditve. Poudarili sta, da njun predlog v okviru zakonodajnega postopka žal ni bil sprejet.

57. Zagovorniki druge možne razlage so poudarili, da je bila ustanovitev EJT potrebna, da bi bila preiskava in pregon kaznivih dejanj, ki škodujejo finančnim interesom Unije, učinkovitejša, kot če bi se ta kazniva dejanja preganjala le v eni državi članici. Zato naj bi bilo treba EJT, ki je enoten organ, dati na voljo orodja, potrebna za doseganje cilja učinkovitega boja proti kaznivim dejanjem, zaradi katerih pride do oškodovanja proračuna Unije. Pri razlagi člena 31 Uredbe o EJT naj bi bilo treba zato upoštevati vidik učinkovitosti. Čezmejnih preiskav, ki jih izvaja EJT, naj nikakor ne bi bilo mogoče razlagati tako, da zanje veljajo pogoji, ki so bolj zapleteni od zahtev, ki jih določa Direktiva o EPN.

58. EJT in Komisija sta se v zvezi z vidikom učinkovitosti osredotočila tudi na logistične težave, povezane s prenosom in prevajanjem velikega števila dokumentov, ki so del spisa posamezne zadeve.<sup>35</sup> To naj bi potrjevalo trditev, ki sta jo navedla v prid razlagi, v skladu s katero je treba utemeljitev ukrepa presojati le v državi članici EDT, ki obravnava zadevo. Poleg tega naj bi bilo to, da se za utemeljitev preiskovalnega ukrepa uporablja pravo države članice EDT, ki obravnava zadevo, in da so za tako utemeljitev pristojna sodišča te države članice, v skladu z dejstvom, da so tem sodišču v tej državi članici na voljo vsi elementi, ki so potrebni za izvedbo celovitega nadzora. Ne nazadnje naj bi bila za izvajanje preiskave odgovorna ta država, sojenje pa naj bi najverjetneje potekalo pred njenimi sodišči.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> EJT je na obravnavi dodalo, da uvodna izjava 72 nima normativne vrednosti in zato za razlago člena 31 ne bi smela biti odločilnega pomena.

<sup>34</sup> EJT je na obravnavi navedlo, da spis včasih vsebuje na tisoče strani, za prevajanje katerih bi bilo treba najeti zunanje prevajalce, zaradi česar bi se bistveno povečali stroški delovanja EJT, prevajanje spisa pa bi lahko trajalo mesece ali celo leta.

<sup>35</sup> Glej opombo 34 teh sklepnih predlogov.

<sup>36</sup> Uredba o EJT omogoča spremembo države, v kateri poteka preiskava, ki jo je mogoče izvesti do trenutka, v katerem je sprejeta odločitev o pregonu na podlagi člena 26(5) (v skladu s členom 36 te uredbe).

59. Nazadnje, EJT je opozorilo tudi na težave, ki bi lahko nastale, če bi sodišča različnih držav članic, v katerih se izvajajo čezmejne preiskave, v zvezi z utemeljenostjo zadevnega ukrepa sprejela nasprotujoče si odločitve. Predlagana razlaga, v skladu s katero se utemeljenost ukrepa vselej obravnava na podlagi prava države članice EDT, ki obravnava zadevo, naj bi preprečevala sprejemanje nasprotujočih si odločitev, tudi kadar je v zbiranje dokazov v konkretni zadevi vključenih veliko število držav članic.

#### *d) Zgodovina nastanka*

60. Avstrijska in nemška vlada sta poudarili, da je treba upoštevati zgodovino nastanka člena 31 Uredbe o EJT. Avstrija meni, da je iz te zgodovine jasno razvidno, da se je večina držav članic zavedala težav, ki bi lahko nastale zaradi protislovja med drugim in tretjim odstavkom člena 31 Uredbe o EJT. Vendar pa skupni predlog avstrijske in nemške vlade, da bi bilo težavo mogoče rešiti z uporabo sistema vzajemnega priznavanja, v končni različici besedila Uredbe o EJT ni bil sprejet. Zato naj bi bilo jasno, da člen 31(3) v nasprotju s trditvami zagovornikov „druge možnosti“ ne določa, da mora sodišče države članice pomočnika EDT priznati odločitev EDT, ki obravnava zadevo, da je preiskovalni ukrep v državi članici pomočnika EDT potreben. Navedena določba naj bi namreč določala, da mora sodišče države, v kateri je treba ta ukrep izvršiti, preveriti zakonitost ukrepa, vključno z njegovo utemeljenostjo.

61. Komisija se je na obravnavi dotaknila nekaterih nejasnosti, povezanih z zgodovino nastanka Uredbe o EJT, in pojasnila svoje sedanje stališče. Treba je spomniti, da je bilo v njenem predlogu iz leta 2013 predvideno, da bi morale sodišče države članice pomočnika EDT opraviti celovit sodni nadzor nad ukrepi, kakršna sta preiskava prostorov in zaseg predmetov. Komisija pa zdaj v obravnavanem primeru zagovarja drugačno stališče.

62. Komisija je v utemeljitev sedanjega stališča pojasnila, da je bil predlog iz leta 2013 pripravljen pred začetkom veljavnosti Direktive o EPN. Ta direktiva naj bi določala, da je utemeljenost čezmejnega preiskovalnega ukrepa vidik, o katerem odloča država članica izdajateljica, in da je mogoče ta vidik izpodbijati le pred sodišči te države članice.<sup>37</sup> Ta rešitev naj bi se v navedenem instrumentu vzajemnega priznavanja izkazala za učinkovito. Komisiji se je zato zdelo prav, da zakonodajalca na srečo nista sprejela njenega prvotnega predloga, v skladu s katerim bi bila sodna odobritev odvisna zgolj od države članice pomočnika EDT, ampak sta besedilo tega predloga preoblikovala v besedilo, ki ga zdaj vsebuje člen 31 Uredbe o EJT. Prvotni predlog naj bi se torej v okviru zakonodajnega postopka precej izboljšal in postal primernejši za zagotavljanje tega, kar je potrebno za sodelovanje v čezmejnih preiskavah, ki jih izvaja EJT.

## *2. Razlaga, ki jo predlagam*

63. Če povzamem, lahko ugotovim, da je mogoče na podlagi obravnavanih možnosti razlage priti do različnih rezultatov. Obe možnosti pa vseeno temeljita na enakem razumevanju dejstva, da je bil sistem EJT namenjen vzpostavitvi učinkovitega mehanizma za boj proti kaznivim dejanjem, ki škodijo finančnim interesom Unije. Ta zajema tudi mehanizem čezmejnih preiskav. Ta zakonodajni cilj pa podpira tudi Uredba o EJT.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Uvodna izjava 22 in člen 14(2) Direktive o EPN. To je bilo izpostavljeno tudi v sodbi z dne 11. novembra 2021, Gavanozov II (C-852/19, EU:C:2021:902, točka 40).

<sup>38</sup> Glej na primer uvodne izjave 14, 20 in 54 ter člena 12(3) in 34(3) Uredbe o EJT.

64. V skladu s pravilom razlage, ki ga uporablja Sodišče, je treba, „če je določbo prava Skupnosti mogoče razlagati na več načinov, [...] dati prednost razlagi, ki ohrani njen polni učinek“.<sup>39</sup> To pravilo razlage daje prednost „drugi možnosti“.

65. Avstrijska in Nemška vlada pa menita, da „druge možnosti“, tudi če bi bila z normativnega vidika dobrodošla, ni mogoče uporabiti za razlago, saj je besedilo člena 31(3) Uredbe o EJT jasno.

66. Če bi bilo besedilo jasno, naj bi se namreč pripisovanje drugačnega pomena temu besedilu štelo za nezakonit poseg Sodišča: taka razlaga naj bi pomenila razlago *contra legem*. Vendar se sprašujem, ali je besedilo člena 31(3) res povsem jasno?

67. Nobenega dvoma ni, da avstrijska in nemška vlada menita, da je v skladu s pravim pomenom člena 31(3) Uredbe o EJT jasno, da mora sodišče države članice pomočnika EDP opraviti celovit nadzor in na podlagi tega nadzora izdati predhodno odobritev, s katero omogoči izvedbo preiskave prostorov in zaseg predmetov v tej državi. To, da avstrijska in nemška vlada v postopku pred Sodiščem zagovarjata tako razlago, ni presenetljivo, saj sta obe državi svojo zakonodajo spremenili tako, da sta jo prilagodili tej razlagi Uredbe o EJT.<sup>40</sup> Ko pa jima je bila predstavljena alternativna, enako verjetna razlaga, ki jo predlagajo zagovorniki „druge možnosti“, je postalo jasno, da je „prva možnost“ zgolj ena od odločitev, ki jo je mogoče sprejeti glede razlage. V skladu s Pogodbama je za sprejetje take odločitve pristojno Sodišče. Če bi Sodišče namesto „prve možnosti“ sprejelo „drugo možnost“, te odločitve ne bi bilo mogoče šteti za razlago *contra legem*.

68. Po mojem mnenju se najprepričljivejša trditev, ki jo v zvezi z „drugo možnostjo“ navajata avstrijska in nemška vlada, nanaša na to, da bi člen 31(3) Uredbe o EJT, če bi bila sprejeta ta možnost razlage, postal brezpredmeten. Če bi namreč člen 31(2) določal, da utemeljitev preiskovalnega ukrepa ureja pravo države članice EDT, ki obravnava zadevo, člen 32 pa bi določal, da izvrševanje tega ukrepa ureja pravo države pomočnika EDT, bi se bilo treba vprašati, čemu bi bil člen 31(3) sploh namenjen? V njem je namreč zgolj ponovljena ista razmejitev med pravnima redoma, ki se uporabljata, ko gre za vprašanje predhodne sodne odobritve. Drugače povedano, če bi se člen 31(3) črtal, bi se na podlagi preostalega besedila člena 31 v povezavi s členom 32 prišlo do enake ugotovitve, ki jo zagovorniki „druge možnosti“ predlagajo kot pravilno razlago člena 31(3). V okviru „prve možnosti“ pa se členu 31(3) pripisuje določen pomen, ki se razlikuje od ostalih določb tega člena in ostalih členov, ki ga obdajajo.

69. V skladu z drugim pravilom razlage, ki ga uporablja Sodišče, velja, da se besedilo pravnega pravila ne sme preprosto prezreti, ampak mu je treba dati določen pomen.<sup>41</sup> Zdi se, da to pravilo razlage daje prednost „prvi možnosti“.

70. Vendar menim, da je mogoče členu 31(3) pripisati pomen, ki presega pomen člena 31(2) in 32 Uredbe o EJT. Gre namreč za določbo, ki izraža odločitev glede izbire pravnega reda, ki se uporablja posebej za sodne odobritve dodeljenega ukrepa, čeprav bi bilo mogoče enak rezultat doseči z uporabo ostalih dveh določb. Zaradi težav, ki so se prav zaradi tega vprašanja pojavile med pogajanjem v okviru zakonodajnega postopka, se je morda zdelo, da je treba pravilo v zvezi s pravom, ki se uporablja za sodne odobritve, izraziti ločeno. Zavrnitve „druge možnosti“ zato ni mogoče utemeljiti s sklicevanjem na nepotrebnost člena 31(3).

<sup>39</sup> Na primer sodba z dne 24. februarja 2000, Komisija/Francija (C-434/97, EU:C:2000:98, točka 21).

<sup>40</sup> Glej točki 7 in 8 teh sklepnih predlogov.

<sup>41</sup> Na primer sodba z dne 1. aprila 2004, Komisija/Jégo-Quérel (C-263/02 P, EU:C:2004:210, točke od 36 do 38).

71. Po preučitvi posledic, ki bi nastale, če bi se Sodišče odločilo za eno ali drugo možnost razlage, je jasno, da bi izbira „prve možnosti“ pomenila, da bi sistem čezmejnih preiskav, ki jih izvaja EJT, postal manj učinkovit od sistema, ki se je vzpostavil na podlagi Direktive o EPN. Če je zakonodajalec dejansko želel vzpostaviti učinkovitejši sistem, potem bi sprejetje „prve možnosti“ pomenilo, da je treba Uredbo o EJT spremeniti tako, da bo omogočala učinkovite čezmejne preiskave. Če bi se Sodišče odločilo za „prvo možnost“, bi bilo to mogoče razumeti kot poziv zakonodajalcu, naj se na to ustrezno odzove. Po mnenju nemške vlade bi bila le taka rešitev v skladu z zahtevami po pravni varnosti.

72. Vendar je treba poudariti, da pravna negotovost obstaja prav zato, ker je na voljo več kot ena možnost razlage. Ko se bo Sodišče odločilo za eno od obeh možnosti in tako pojasnilo pomen člena 31(3) Uredbe o EJT, pa bo ta pravna zmeda odpravljena. Zato se mi zdi, da zakonodajalcu ni treba posredovati, da bi ponovno vzpostavil pravno varnost.<sup>42</sup>

73. Na podlagi navedenega ugotavljam, da bi se moralo Sodišče odločiti za „drugo možnost“. Zato menim, da bi bilo treba člen 31(3) Uredbe o EJT razlagati tako, da sodišču države članice pomočnika EDT omogoča, da opravi zgolj nadzor nad vidiki, povezanimi z izvrševanjem preiskovalnega ukrepa, pri tem pa sprejme presojo, na podlagi katere je EDT, ki obravnava zadevo, ugotovil, da je ta ukrep utemeljen, ne glede na to, ali je sodišče države članice EDT, ki obravnava zadevo, za ta ukrep izdalo predhodno sodno odobritev. Ta razlaga ni v nasprotju z besedilom člena 31(3) in v večji meri ustreza cilju Uredbe o EJT, to je vzpostavitvi učinkovitega sistema za boj proti kaznivim dejanjem, ki škodijo finančnim interesom Unije.

### 3. Varstvo temeljnih pravic – „več kot“ vzajemno priznavanje?

74. Učinkovite čezmejne preiskave so nedvomno pomemben cilj Uredbe o EJT. Vendar učinkovitosti ni mogoče doseči z zmanjšanjem varstva temeljnih pravic. Sodišče se torej lahko odloči, da bo za pravilno razlago člena 31(3) Uredbe o EJT izbralo „drugo možnost“, le če ta zagotavlja varstvo temeljnih pravic, kakršnega zahteva Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).

75. Vztrajanje avstrijske in nemške vlade pri trditvi, da bi morala biti za izvedbo celovitega sodnega nadzora pristojna sodišča države članice pomočnika EDT, bi bilo mogoče razumeti kot pomislek v zvezi z varstvom temeljnih pravic. Države članice Unije so vzpostavile usklajene sisteme kazenskega prava. Varstvo temeljnih pravic so skrbno vključile v zakonodajo na področju kazenskega pregona in sankcioniranja kaznivih dejanj, na katerem države izvajajo pooblastila za uporabo prisilnih ukrepov, ki posegajo v zasebno življenje in svoboščine posameznikov.

76. Nacionalni kazenskoopravni sistemi zato vsebujejo jamstva na področju temeljnih pravic, ki so neločljivo povezana z materialnopravnimi in postopkovnimi pravili kazenskega prava. Ta pravila so med seboj povezana, skupaj pa zagotavljajo celovito varstvo temeljnih pravic.<sup>43</sup> Če pa se

<sup>42</sup> Če pa bi se Sodišče odločilo za drugo možnost, bi morala avstrijski in nemški zakonodajalec sprejeti potrebne ukrepe, saj bi bili njuni zakonodaji, ki sta bili prilagojeni prvi možnosti, v nasprotju z Uredbo o EJT. Avstrijska vlada je na obravnavi navedla, da se tega zaveda in da bi bilo treba, če bi Sodišče podalo drugačno razlago Uredbe o EJT, pravo te države vsekakor uskladiti s pravom Unije. Vendar je ta vlada ponovno zavrnila, da je razlaga, kakršna izhaja iz njenega prava, pravilna.

<sup>43</sup> Allegrezza, S., in Mosna, A., „Cross-border Criminal Evidence and the Future European Public Prosecutor: One Step Back on Mutual Recognition?“ v Bachmaier Winter, L. (ur.), *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, Springer, 2018, str. 141, na str. 146.

posamezno pravilo vzame iz enega sistema in prestavi v drugega, lahko to privede do zmanjšanje ravni varstva temeljnih pravic: pravilo, ki je v prvotnem pravnem okviru sicer dobro delovalo, se namreč v drugem pravnem okviru ne bo nujno izkazalo za učinkovito.<sup>44</sup>

77. Zato sklicevanje na vzajemno priznavanje, ki predpostavlja, da se v drugi pravni sistem prenesejo le nekatera pravna pravila iz prvega pravnega sistema, vzbuja pomisleke glede morebitnega zmanjšanja ravni varstva temeljnih pravic.<sup>45</sup> Ker pa veljavno pravo Unije ne vsebuje doslednega nabora predpisov, ki bi urejali bodisi vse vidike kaznivih dejanj, za pregon katerih je pristojno EJT, bodisi postopkovna pravila, ki se uporabljajo za pregon, ki ga izvaja EJT,<sup>46</sup> je najboljša možnost za odpravo ovir pri izvajanju čezmejnih preiskav prav načelo vzajemnega priznavanja.

78. Zato moram obravnavati trditve zagovornikov „druge možnosti“, ki menijo, da EJT ne deluje kot sistem vzajemnega priznavanja, ampak zagotavlja *nekaj več*. V zvezi s tem trdim ravno nasprotno: dokler na ravni Unije ni enotnih kazensko-pravnih predpisov, EJT ne more delovati drugače kot sistem vzajemnega priznavanja. Vendar se ravni vzajemnega priznavanja razlikujejo, EJT pa je mogoče razumeti kot najbolj razvit instrument vzajemnega priznavanja na področju sodelovanja v kazenskih zadevah doslej (pododdelek (a)).

79. Na podlagi navedenega se postavlja vprašanje, ali razlaga člena 31(3) Uredbe o EJT, kakršno predlagam v točki 73 teh sklepnih predlogov, ki deloma temelji na vzajemnem priznavanju, zagotavlja varstvo temeljnih pravic osumljencev in obdolžencev v čezmejnih preiskavah. V nadaljevanju bom trdila, da je odgovor na to vprašanje pritrdilen, zlasti če se obravnava v okviru širšega sistema Uredbe o EJT (pododdelek (b)).

#### a) Narava vzajemnega priznavanja v kazenskih zadevah

80. Udeleženci so svoje poglede na vzajemno priznavanje izrazili v pisnih stališčih in na obravnavi. Direktivo o EPN so navajali kot primer mehanizma vzajemnega priznavanja, medtem ko so v zvezi z Uredbo o EJT zatrjevali, da zagotavlja *nekaj več*. Ko jim je bilo na obravnavi postavljeno vprašanje, kaj natančno izraz *nekaj več* pomeni, so se udeleženci osredotočili predvsem na naravo EJT: to naj bi bilo enoten, nedeljiv organ, v zvezi z odločitvami EJT pa naj se ne bi bilo mogoče sklicevati na razloge za nepriznanje (kar omogoča Direktiva o EPN).<sup>47</sup>

81. Izraz „vzajemno priznavanje“ je bil uporabljen za opis položaja, v katerem se posamezna odločba (na primer sodba, nalog za prijetje ali preiskovalni nalog), izdana v eni državi članici, prizna v drugi državi članici. V sistemu EJT ni določeno, da mora država članica pomočnika EDT

<sup>44</sup> Za prepričljiv prispevek o pravnih presadkih in pravnih rešitvah, ki povzročajo razgrete razprave, glej Teubner, G., „Legal irritants: Good Faith in British Law or How Unifying Law Ends Up in New Divergences“, zvezek 61(1), *Modern Law Review*, 1998, str. 11.

<sup>45</sup> Glej na primer delo Allegrezza in Mosna, navedeno v opombi 43 teh sklepnih predlogov, na str. 145 in 158 (ki izpostavljata nevarnosti za temeljne pravice, ki so na primer posledica različnih ravni procesnih jamstev in procesnih pravil v zvezi z izvrševanjem preiskovalnih ukrepov ali zbiranjem dokazov, pri čemer trdita, da so dodatna jamstva potrebna zlasti v zvezi z dokazi). Za zgodnje opozorilo v zvezi z istim vprašanjem glej Kaifa-Gbandi, M., „The Establishment of an EPPO and the Rights of Suspects and Defendants: Reflections upon the Commission’s 2013 Proposal and the Council’s Amendments“ v Asp. P. (ur.), *The European Public Prosecutor’s Office – Legal and Criminal Policy Perspectives*, Stifelsen Skrifter utgivna av Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, 2015, na str. 245 in 246.

<sup>46</sup> Za zgodnji predlog podrobnih pravil, ki bi urejala delovanje prihodnjega tožilstva Unije, katerega uspeh je odvisen od harmonizacije kazenskega materialnega prava, glej Peers, S., „Mutual recognition and criminal law in the European Union: Has the Council got it wrong?“, zvezek 41, *Common Market Law Review*, 2004, str. 5, str. 34.

<sup>47</sup> V zvezi s trditvijo, da je sistem EPN dejansko preprostejši in učinkovitejši od zakonodajnih rešitev, ki so bile sprejete v okviru Uredbe o EJT, glej delo Allegrezza in Mosna, navedeno v opombi 43 teh sklepnih predlogov, na str. 155 in 156.

zahtevo za izvedbo preiskovalnega ukrepa *priznati*, da bi jo bilo mogoče izvršiti, kar je običajen korak v zvezi z instrumenti, ki urejajo čezmejne kazenske postopke. Vendar se zatrjuje, da sistem EJT ni mehanizem vzajemnega priznavanja, ampak nekaj več.

82. To drži, saj je EJT enoten organ,<sup>48</sup> tožilci, ki delujejo na decentralizirani ravni, pa so del tega organa. Bilo bi nenavadno, če bi se od tega enotnega organa zahtevalo, naj prizna lastne odločitve. Zato se pomočniku EDT *dodeli ukrep*, od njega pa se ne zahteva, naj preiskovalni nalog tudi prizna.

83. Vendar priznanje dokumenta (in njegovih pravnih učinkov), ki je bil izdan v drugi državi članici, ni srčika načela vzajemnega priznavanja, ampak zgolj izraz tega načela. Temeljna poanta načela vzajemnega priznavanja je, da se pravna pravila ene države članice priznajo in izvršujejo v drugi državi članici, tudi če se razlikujejo od rešitev, ki se uporabljajo v tej drugi državi. Takšno sprejemanje „drugega“ sistema pa zahteva visoko stopnjo zaupanja v ta sistem.

84. Ker zakonodaja Unije za vprašanje, kakršno je to v obravnavani zadevi, ne predvideva rešitve, EJT v vseh čezmejnih položajih uporablja zakonodajo ene države članice, ki ji je treba v drugi državi članici zaupati.

85. Uporabo vzajemnega priznavanja v kazenskih zadevah je navdihnila uporaba tega načela na notranjem trgu.<sup>49</sup> Naj spomnim, da se je vzajemno priznavanje izoblikovalo kot temeljno načelo notranjega trga, kot se je vzpostavil na podlagi Pogodb, v sodbi Sodišča Cassis de Dijon.<sup>50</sup> To je bilo mogoče, ker je med zadevnimi nacionalnimi zakonodajami že obstajala neka osnovna raven primerljivosti.<sup>51</sup>

86. Vzajemno priznavanje je imelo na notranjem trgu deregulativen učinek in je privedlo do razširitve pravic posameznikov na račun svobode odločanja, ki jo imajo države pri sprejemanju zakonodaje.<sup>52</sup>

87. Čeprav vzajemno priznavanje v kazenskih zadevah prav tako zahteva spoštovanje zakonodajnih odločitev druge države članice, pa ne temelji na enaki logiki, kot velja za to načelo, ko se uporablja v okviru notranjega trga. V kazenskih zadevah se namreč priznavajo sodne odločbe in druge posamezne odločitve, ki jih suvereno sprejmejo države članice, pri čemer se monopol, ki ga ima država članica nad uporabo prisilnih ukrepov, udejanja v drugi državi članici.<sup>53</sup> Posameznik tako ni več subjekt, ki uveljavlja pravico do prostega pretoka med državami

<sup>48</sup> V primerjavi z zamisljo o vzpostavitvi enotnega pravnega prostora, ki je bila podana v okviru projekta Corpus Juris in ki v končni različici Uredbe o EJT ni bila sprejeta, je vzpostavitev enotnega organa razvođenela rešitev, ki so jo sodelujoče države članice še lahko sprejele. Glej Mitsilegas, V., in Giuffrida, F., „The European Public Prosecutor’s Office and Human Rights“ v Geelhoed, W., Erkelens, L. H. in Meij, A. W. H. (ur.), *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor’s Office*, TMC Asser Press, 2018, na str. 89.

<sup>49</sup> „[...] po vzoru pojmov, ki so se pri vzpostavitvi enotnega trga izkazali za zelo učinkovite, [se je] porodila zamisel, da bi bilo vzajemno priznavanje lahko koristno tudi na področju pravosodnega sodelovanja [...]“, Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu, naslovljeno „Vzajemno priznavanje pravnomočnih odločb v kazenskih zadevah“, COM(2000) 495 final, Bruselj, 26. julij 2000, str. 2.

<sup>50</sup> Sodba z dne 20. februarja 1979, Rewe-Zentral (120/78, EU:C:1979:42).

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

<sup>52</sup> Schmidt, navedeno v opombi 51 teh sklepnih predlogov, na str. 672. Perišin, T., *Free Movement of Goods and Limits of Regulatory Autonomy in the EU and WTO*, T.M.C. Asser Press, 2008, str. 23.

<sup>53</sup> Nicolaïdis, K., „Trusting the Poles? Constructing Europe through Mutual Recognition“, *Journal of European Public Policy*, zvezek 14(5), 2007, str. 685.



članicami, ampak postane predmet takega prostega pretoka.<sup>54</sup> Deregulacija, ki je posledica vzajemnega priznanja, na notranjem trgu, se na področju kazenskih zadev spremeni v obveznost države članice, da dejavno izvaja monopol, ki ga ima nad uporabo prisilnih ukrepov.<sup>55</sup>

88. Da bi vzajemno priznavanje v kazenskih zadevah delovalo, je treba vzpostaviti visoko stopnjo medsebojnega zaupanja. To zaupanje je povezano z zavezanostjo druge države k varstvu temeljnih pravic subjekta, zoper katerega je država uporabila prisilni ukrep.<sup>56</sup>

89. To je izhodišče vseh instrumentov vzajemnega priznavanja, kakršen je Direktiva o EPN. Vendar pa medsebojnega zaupanja, ki je sicer nujno, ni mogoče vsiliti.<sup>57</sup> Zato veljavni instrumenti, ki temeljijo na medsebojnem zaupanju, odražajo tudi določeno mero nezaupanja. To je razvidno iz pravil, ki v določenih okoliščinah omogočajo zavrnitev priznanja,<sup>58</sup> pa tudi iz harmonizacije vidikov kazenskega postopka na ravni Unije<sup>59</sup> in razvoja sodne prakse, ki se je izoblikovala v zvezi s tem vidikom.<sup>60</sup>

90. V obravnavani zadevi so se stranke sklicevale na Direktivo o EPN, na podlagi katere so nato razpravljale o razlikah in podobnostih med tem sistemom vzajemnega priznavanja in Uredbo o EJT. Zato naj to direktivo na kratko preučim.

91. Direktiva o EPN je bila sprejeta na podlagi člena 82 PDEU z namenom okrepitve čezmejnih preiskav in temelji na načelu vzajemnega priznavanja. V okviru sistema, ki je bil vzpostavljen s to direktivo, lahko organ<sup>61</sup> države članice izda evropski preiskovalni nalog (EPN), če je to potrebno za izvedbo preiskave v notranjem kazenskem postopku. Ta sistem ne določa nobenega pogoja, v skladu s katerim mora kaznivo dejanje škodovati finančnim interesom Unije: pomembno je le to, da je treba preiskovalni ukrep izvesti v državi članici, ki ni država, v kateri poteka glavna preiskava, tudi kadar gre za pridobivanje dokazov, ki jih pristojni organi države izvršiteljice že imajo.<sup>62</sup>

<sup>54</sup> Peers, navedeno v opombi 51 teh sklepnih predlogov, str. 24.

<sup>55</sup> Peers, navedeno v opombi 51 teh sklepnih predlogov, str. 25.

<sup>56</sup> Sodišče je to priznalo. Glej na primer mnenje 2/13 (Pristop Evropske unije k EKČP) z dne 18. decembra 2014 (EU:C:2014:2454, točka 191), v katerem je Sodišče navedlo, da se z načelom vzajemnega priznavanja „zlasti v zvezi z območjem svobode, varnosti in pravice od vsake države zahteva, da razen v izjemnih okoliščinah šteje, da vse druge države članice spoštujejo pravo Unije in zlasti temeljne pravice, priznane s tem pravom“.

<sup>57</sup> Iglesias Sánchez, S., in González Pascual, M., „Fundamental Rights at the Core of the EU AFSJ“ v Iglesias Sánchez, S., in González Pascual, M. (ur.), *Fundamental Rights in the EU Area of Freedom, Security and Justice*, Cambridge University Press, 2021, na str. 8 in 9 (kjer se trdi, da so pomisleki glede temeljnih pravic sprožili postopno omejitev medsebojnega zaupanja, ki je razvidna iz razvoja sodne prakse Sodišča in pozitivne harmonizacije v okviru OSVP).

<sup>58</sup> Glej na primer člene 3, 4 in 4a Okvirnega sklepa Sveta z dne 13. junija 2002 o evropskem nalogu za prijete in postopkih predaje med državami članicami (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 34), kakor je bil spremenjen z Okvirnim sklepom Sveta 2009/299/PNZ z dne 26. februarja 2009 o spremembi okvirnih sklepov 2002/584/PNZ, 2005/214/PNZ, 2006/783/PNZ, 2008/909/PNZ in 2008/947/PNZ zaradi krepitev procesnih pravic oseb ter spodbujanja uporabe načela vzajemnega priznavanja odločb, izdanih na sojenju v odsotnosti zadevne osebe (UL 2009, L 81, str. 24); in člen 11 Direktive o EPN.

<sup>59</sup> Glej na primer Direktivo 2012/13/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. maja 2012 o pravici do obveščeniosti v kazenskem postopku (UL 2012, L 142, str. 1). Glej tudi Direktivo (EU) 2016/343 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o krepitevi nekaterih vidikov domneve nedolžnosti in krepitevi pravice biti navzoč na sojenju v kazenskem postopku (UL 2016, L 65, str. 1).

<sup>60</sup> V zvezi s sodno prakso, ki odpira dodatne možnosti za neizvršitev evropskega naloga za prijete, glej sodbi z dne 5. aprila 2016, Aranyosi in Căldăraru (C-404/15 in C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, točki 93 in 94), in z dne 15. oktobra 2019, Dorobantu (C-128/18, EU:C:2019:857, točki 52 in 55).

<sup>61</sup> V skladu s členom 2, točka (c), Direktive o EPN lahko odreditveni organ zajema „sodnika, sodišče, preiskovalnega sodnika ali javnega tožilca, pristojnega v zadevnem primeru“, pa tudi „kateri koli drug pristojni organ, ki ga določi država izdajateljica“, če EPN potrdi sodnik, sodišče, preiskovalni sodnik ali javni tožilec države izdajateljice. Gre za pojem, ki je širši od pojma „odreditveni pravosodni organ“, ki se uporablja v okviru evropskega naloga za prijete in ki ne zajema državnih tožilcev. V zvezi s to razliko glej sodbo z dne 8. decembra 2020, Staatsanwaltschaft Wien (Ponarejeni nalogi za nakazilo) (C-584/19, EU:C:2020:1002, točki 74 in 75).

<sup>62</sup> Člen 1(1) Direktive o EPN.

92. Organ države članice lahko EPN izda, če sta izpolnjena dva pogoja. Prvič, EPN mora biti nujen in sorazmeren za kazenski postopek, pri čemer se upoštevajo pravice osumljenca ali obdolženca; drugič, ukrep, predviden v EPN, bi bil lahko pod istimi pogoji odrejen tudi v podobnem notranjem primeru.<sup>63</sup>

93. Te vsebinske razloge za izdajo EPN je mogoče izpodbijati samo s tožbo, vloženo v državi izdajateljici.<sup>64</sup> Na intuitivni ravni se torej zdi, da je vsebinska presoja v izključni domeni države izdajateljice, kar je rešitev, ki v precejšnji meri poenostavlja uporabo EPN in nedvomno kaže na visoko stopnjo medsebojnega zaupanja. Ali je res tako?

94. Prvič, člen 14(2) Direktive o EPN sicer res določa, da se lahko razlogi za izdajo EPN izpodbijajo samo s tožbo, vloženo v državi izdajateljici, vendar je v njem hkrati navedeno, da to ne sme posegati „v zagotavljanje temeljnih pravic v državi izvršiteljici“.<sup>65</sup> To je dodatno pojasnjeno v členu 11(1)(f) Direktive o EPN, v skladu s katerim se lahko EPN v državi izvršiteljici zavrne, če „je mogoče utemeljeno domnevati, da bi bila izvršitev preiskovalnega ukrepa, predvidenega v EPN, nezdružljiva z obveznostmi države izvršiteljice v skladu s členom 6 PEU in z Listino“.<sup>66</sup> Glede na razlago izraza „utemeljeno domnevati“ se torej zdi, da navedena določba državi izvršiteljici omogoča izvajanje nadzora nad spoštovanjem temeljnih pravic v državi izdajateljici. Drugič, izvršitveni organ lahko v skladu s členom 10(3) Direktive o EPN uporabi preiskovalni ukrep, ki se razlikuje od ukrepa, predvidenega v EPN, če je mogoče s tem drugim ukrepom doseči isti rezultat na manj intruziven način.

95. Na podlagi tega kratkega pregleda je težko trditi, da Direktiva o EPN temelji na visoki stopnji medsebojnega zaupanja. Izvršitveni organ ima namreč še naprej razmeroma veliko manevrskega prostora, da izrazi dvom v zvezi z ravno varstva temeljnih pravic ali uporabo načela sorazmernosti v državi izdajateljici.

96. Če se Direktiva o EPN primerja na primer s sistemom, ki se je vzpostavil na podlagi evropskega naloga za prijetje, v katerem so razlogi za obvezno in fakultativno zavrnitev izvršitve omejeni, se ugotovi, da ima izvršitveni organ na podlagi te direktive več manevrskega prostora. Na podlagi te primerjave je mogoče trditi, da sistem evropskega naloga za prijetje temelji na nekoliko močnejši obliki vzajemnega priznavanja. Ti sistemi pa niso popolni, saj se še vedno osredotočajo na priznanje posameznih odločb, prav tako pa še naprej obstaja možnost, da bodo te odločbe v izvršitveni državi članici zavrnjene.<sup>67</sup>

97. Pri vzajemnem priznavanju gre torej za vprašanje stopnje.

98. S tega vidika bi bilo trditev, da je EJT *nekaj več* kot vzajemno priznavanje, mogoče sprejeti, če bi jo bilo mogoče razumeti tako, da se s sistemom EJT vzpostavlja drugačna, višja stopnja vzajemnega priznavanja.

<sup>63</sup> Člen 6(1) Direktive o EPN.

<sup>64</sup> Sodba z dne 16. decembra 2021, Spetsializirana prokuratura (Podatki o prometu in lokaciji) (C-724/19, EU:C:2021:1020, točka 53) (v kateri je Sodišče poudarilo, da izvršitveni organ ne more opraviti nadzora nad skladnostjo EPN s pogoji za njegovo izdajo na podlagi Direktive, saj bi to sicer ogrozilo sistem medsebojnega zaupanja, na katerem temelji ta direktiva).

<sup>65</sup> Glej tudi uvodno izjavo 22 Direktive o EPN.

<sup>66</sup> Glej tudi uvodno izjavo 19 Direktive o EPN.

<sup>67</sup> V zvezi s trditvijo, da je vzajemno priznavanje v pravu Unije omejeno tako, da v izvršitveni državi članici ni predvidena možnost samodejnega sprejetja, glej Möstl, M., „Preconditions and Limits of Mutual Recognition“, *Common Market Law Review*, zvezek 47(2), Kluwer Law International, 2010, str. 405, na str. 412, 418, 420.

99. Kljub temu pa nekaj *več* ne more pomeniti nečesa *drugega*. Drugače povedano, to ne more pomeniti, da sistem EJT ne temelji na načelu vzajemnega priznavanja, za delovanje katerega je potrebno zaupanje v pravne sisteme drugih držav članic. Prav to načelo, ki je vgrajeno v zadevni sistem, namreč omogoča priznavanje pravil drugih držav članic, tudi če so drugačna. Možnost uporabe tega načela je torej odvisna od obstoja zaupanja v to, da vse države članice varujejo temeljne pravice, kar velja tudi za vse ostale instrumente vzajemnega priznavanja.

100. Skratka, vzajemno priznavanje v kazenskih zadevah ni enoten koncept, ampak se v različnih mehanizmi na področju OSVP izraža v različnih stopnjah.

101. Če se upošteva, da se vzajemno priznavanje v kazenskih zadevah izraža v različnih stopnjah, potem je Uredba o EJT dejansko najnaprednejši zakonodajni akt doslej, čeprav tudi v tem primeru ne gre za popolno vzajemno priznavanje.<sup>68</sup> EJT je enoten organ, dodeljenih čezmejnih ukrepov pa dejansko ni treba *priznati*, ampak le izvršiti. Ker pa to področje ni harmonizirano, je treba temeljne pravice osumljencev in obdolžencev zagotavljati v okoliščinah, v katerih si EJT izposoja različna nacionalna materialnopravna in postopkovna pravila kazenskega prava, kot v primeru čezmejnih preiskav.

*b) Jamstva, ki jih na področju temeljnih pravic zagotavlja Uredba o EJT*

102. Ker se pravila ene države članice uporabljajo za pridobitev sodne odobritve preiskovalnih ukrepov, katerih izvajanje bo potekalo v drugi državi članici, bi lahko prišlo do zmanjšanja varstva temeljnih pravic ali celo do vrzeli v zagotavljanju takega varstva.

103. Člen 5(1) Uredbe o EJT določa, da „EJT zagotovi, da se pri njegovih dejavnostih spoštujejo pravice, vsebovane v Listini“.<sup>69</sup> Ali Uredba o EJT zagotavlja, da je mogoče to obveznost izpolniti tudi v okviru čezmejnih preiskav? Menim, da je odgovor pritrdilen.

104. V zvezi s tem imam v mislih več mehanizmov, ki izhajajo iz Uredbe o EJT in govorijo v prid tej ugotovitvi. Prvič, mehanizem sodelovanja med EDT, ki obravnava zadevo, in pomočnikom EDT (člen 31(5) Uredbe o EJT);<sup>70</sup> drugič, člen 41 Uredbe o EJT, ki ureja obseg varstva temeljnih pravic; in tretjič, zahteva, v skladu s katero morajo vse države članice zagotoviti sodni nadzor nad postopkovnimi akti EJT (člen 42(1) Uredbe o EJT). Te vidike bom na kratko obravnavala v nadaljevanju.

105. Prvič, kot poudarjata EJT in Komisija, Uredba o EJT ne vsebuje razlogov za nepriznanje. Sistem EJT se namreč zaradi upoštevanja zahtev prava države članice pomočnika EDT in odprave morebitnih pomanjkljivosti, ki izhajajo iz zahteve za izvedbo preiskovalnega ukrepa, zanaša na notranji dialog, ki poteka med EDT, ki obravnava zahtevo, in pomočnikom EDT. Oba EDT na

<sup>68</sup> Za enako ugotovitev glej Mitsilegas in Giuffrida, navedeno v opombi 48 teh sklepnih predlogov, na str. 89.

<sup>69</sup> Seveda je jasno, da je navedena določba zgolj konkretnější izraz obveznosti spoštovanja Listine, ki v skladu s členom 51(1) tega akta velja za vse organe Evropske unije.

<sup>70</sup> Člen 31(5) Uredbe o EJT določa: „Če pomočnik evropskega delegiranega tožilca meni, da: (a) je dodelitev nepopolna ali vsebuje očitno pomembno napako; (b) ukrepa iz utemeljenih in objektivnih razlogov ni mogoče sprejeti v roku, določenem v okviru dodelitve; (c) bi z drugim, a milejšim ukrepom dosegli iste rezultate kot z dodeljenim ukrepom, ali (d) dodeljeni ukrep v podobni nacionalni zadevi po pravu njegove države članice ne obstaja oziroma ne bi bil na voljo, o tem obvesti svojega nadzorjuočega evropskega tožilca in se posvetuje z evropskim delegiranim tožilcem, ki obravnava zadevo, zaradi dvostranske rešitve vprašanja.“

podlagi člena 31(5) Uredbe o EJT sodelujeta pri učinkovitem izvajanju preiskave, ki mora potekati ob spoštovanju temeljnih pravic.<sup>71</sup> Ta sistem notranjega sodelovanja je eden od elementov, ki so pomembni za zagotavljanje varstva temeljnih pravic v sistemu EJT.

106. Natančneje, če se v zvezi z dodeljenim ukrepom pojavijo kakršna koli vprašanja, lahko pomočnik EDT o tem obvesti nadzorujočega evropskega tožilca in se posvetuje z EDT, ki obravnava zadevo. S tega vidika sta posebej zanimiva primera iz člena 31(5)(c) in (d) Uredbe o EJT, ki se nanašata na položaje, v katerih bi bilo z milejšim ukrepom mogoče doseči iste rezultate in v katerih dodeljeni ukrep v podobni nacionalni zadevi ne obstaja oziroma ne bi bil na voljo.

107. Ocena, v skladu s katero bi bilo mogoče isti rezultat doseči z milejšim ukrepom, ustreza primeru iz 10(3) Direktive o EPN, ki določa, da lahko izvršitveni organ uporabi ukrep, ki se razlikuje od ukrepa, predvidenega v EPN. To pa pomeni, kar je še pomembneje, da je pomočnik EDT pravzaprav pozvan k temu, naj opravi analizo sorazmernosti dodeljenega ukrepa, s čimer se zagotavlja dodatno preverjanje.

108. Nerazpoložljivost istega ukrepa v podobni nacionalni zadevi ureja tudi člen 10(1)(b) Direktive o EPN in je eden od razlogov za neizvršitev, ki jo v nekaterih okoliščinah predpisuje člen 11(1)(c) te direktive. Če oba EDT v sedmih dneh ne dosežeta dogovora glede posameznega vprašanja, se to vprašanje v skladu s členom 31(7) Uredbe o EJT odstopi pristojnemu stalnemu senatu, ki o njem dokončno odloči. To pomeni, da se lahko zadevni ukrep na koncu ohrani ne glede na pomisleke, ki jih je izrazil pomočnik EDT. EJT pa je vsekakor v interesu, da je mogoče dokazati, ki so zbrani v okviru čezmejne preiskave, uporabiti v fazi sojenja.<sup>72</sup> Zato je malo verjetno, da bi stalni senat potrdil ukrep, ki v enem od sodelujočih pravnih sistemov ne bi bil sprejemljiv.

109. Sistem notranjega sodelovanja med EDT, ki obravnava zadevo, in pomočnikom EDT lahko do določene mere sicer res zmanjša nevarnost kršitve temeljnih pravic,<sup>73</sup> vendar pa ni mogoče šteti, da je EJT povsem brez napak.

110. Uredba o EJT vsebuje v zvezi s tem vidikom dodatne mehanizme, ki omogočajo nadzor nad delovanjem EJT v čezmejnih preiskavah.

111. Prvič, v členu 41 Uredbe o EJT so podrobneje določene konkretne pravice osumljencev in obdolžencev v postopkih, ki jih izvaja EJT. Ta člen se sklicuje na standarde, ki jih glede varstva določa Listina (odstavek 1); na varstvo, ki ga zagotavljajo različni instrumenti Unije, namenjeni harmonizaciji vidikov kazenskega postopka v državah članicah (odstavek 2);<sup>74</sup> in na vse postopkovne pravice, ki jih zagotavlja veljavno nacionalno pravo (odstavek 3).<sup>75</sup>

<sup>71</sup> Glej v zvezi s tem Herrnfeld, navedeno v opombi 15 teh sklepnih predlogov, na str. od 293 do 295. Kot zanimivost naj navedem, da Allegrezza in Mosna ugotavljata, da mehanizem sodelovanja med obema EDT negativno vpliva na poenostavitev in pospešitev čezmejnih preiskav, zlasti zato, ker za izvršitev preiskovalnega ukrepa ni nobenega roka. Allegrezza in Mosna, navedeno v opombi 43 teh sklepnih predlogov, na str. 154 in 155.

<sup>72</sup> V zvezi z dopustnostjo dokazov je v členu 37(1) Uredbe o EJT določeno le, da nacionalno sodišče dokazov ne sme zavrnilo le zato, ker so bili zbrani v drugi državi članici ali v skladu s pravom druge države članice.

<sup>73</sup> Allegrezza in Mosna ugotavljata, da postopek sodelovanja med obema EDT v bistvu pomeni, da se spoštuje tako pravo obeh zadevnih držav članic. Allegrezza in Mosna, navedeno v opombi 43 teh sklepnih predlogov, na str. 153.

<sup>74</sup> Vključno s pravico do tolmačenja in prevajanja, pravico do obveščeniosti in dostopa do gradiva v zadevi, pravico do dostopa do odvetnika in pravico do komunikacije s tretjimi osebami in njihove obveščeniosti v primeru pridržanja, pravico do molka in pravico do domneve nedolžnosti ter pravico do pravne pomoči.

<sup>75</sup> To izrecno vključuje tudi možnost predložitve dokazov, zahteve po postavitvi izvedencev oziroma pridobitvi izvedenskega mnenja in zaslišanju prič ter poziv EJT, naj take ukrepe pridobi v imenu obrambe.

112. Drugič, v skladu s členom 42(1) Uredbe o EJT mora biti sodni nadzor nad preiskovalnimi ukrepi vselej na voljo. Če torej predhodni sodni nadzor ne bi bil opravljen ali če bi povezana uporaba dveh pravnih sistemov (enega za utemeljitev ukrepa in drugega za njegovo izvršitev) privedla do določene mere preverjanja varstva temeljnih pravic, bi naknadni sodni nadzor nad zadevnim ukrepom deloval kot korektiv za odpravo morebitnih kršitev.<sup>76</sup>

113. Uredba o EJT zagotavlja visoko raven varstva temeljnih pravic. Res je, da lahko ta uredba v nekaterih okoliščinah in z vidika nekaterih držav članic privede do znižanja ravni varstva pravic posameznikov, ki se je pred tem že zagotavljala. Kljub temu pa se varstvo teh pravic zagotavlja vsaj na ravni Listine in Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju: EKČP). Ne nazadnje velja, da harmonizacija neizogibno privede do zmanjšanja varstva temeljnih pravic v državah članicah, ki so pred tem zagotavljale višjo raven varstva,<sup>77</sup> razen če se najvišja raven varstva ne uveljavi kot skupno pravilo.

114. To je namreč cena, ki jo je treba plačati za izgradnjo skupne prihodnosti.

115. Za konec naj poudarim, da Uredba o EJT glede čezmejnih preiskav vzpostavlja visoko razvit sistem vzajemnega priznavanja. Res je sicer, da ta sistem ne predvideva možnosti zavrnitve odločitve, ki jo EDT, ki obravnava zadevo, sprejme v zvezi s tem, da je treba preiskovalni ukrep izvesti v državi članici, ki ni država članica, v kateri poteka glavna preiskava, vendar vsebuje različna jamstva, ki zagotavljajo varstvo temeljnih pravic. Zato razlaga člena 31(3) Uredbe o EJT, v skladu s katero so pristojnosti za nadzor nad čezmejnimi preiskovalnimi ukrepi razdeljene med sodišče, ki deluje v okviru pravnega reda države članice EDT, ki obravnava zadevo, in sodišče, ki deluje v okviru pravnega reda države članice pomočnika EDT, ne ogroža varstva temeljnih pravic. Na podlagi navedenega predlagam, naj Sodišče sprejme razlago členov 31 in 32 Uredbe o EJT, ki sem jo predstavila v točki 73 teh sklepnih predlogov.

### III. Predlog

116. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo Oberlandesgericht Wien (višje deželno sodišče na Dunaju, Avstrija), odgovori:

1. Člen 31(3) in člen 32 Uredbe Sveta (EU) 2017/1939 z dne 12. oktobra 2017 o izvajanju okrepljenega sodelovanja v zvezi z ustanovitvijo Evropskega javnega tožilstva (EJT)

je treba razlagati tako, da lahko sodišče, ki v primeru čezmejnih preiskav odobri ukrep, ki ga je treba izvesti v državi članici pomočnika evropskega delegiranega tožilca, presoja le vidike, povezane z izvrševanjem preiskovalnega ukrepa.

2. Člen 31(3) in člen 32 Uredbe o EJT

<sup>76</sup> Glej po analogiji sklepe predloge, ki jih je generalni pravobranilec J. Richard de la Tour predstavil v zadevi MM (C-414/20 PPU, EU:C:2020:1009, točka 133) (v katerih je navedel, da učinkovito sodno varstvo zahteva, da so pogoji za izdajo evropskega naloga za prijete predmet sodnega nadzora v fazi kazenskega postopka po predaji, če v fazi pred sprejetjem tega naloga ni bilo na voljo nobeno pravno sredstvo).

<sup>77</sup> To je jasno razvidno iz harmonizacije standardov na področju sojenja, ki poteka ob nenavzočnosti obdolženca. Rešitev, ki je bila sprejeta v okviru člena 4a Okvirnega sklepa o evropskem nalogu za prijete, je bila, kot se je izkazalo v sodbi Melloni, v nasprotju z ravno varstva, ki se je zagotavljala v Španiji. Vendar je Sodišče, kot je znano, ugotovilo, da višji nacionalni standardi v primeru harmonizacije ne smejo ovirati učinkovitosti sistema medsebojnega zaupanja. Sodbe z dne 26. februarja 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, točke od 62 do 64).

je treba razlagati tako, da mora sodišče v državi članici pomočnika evropskega delegiranega tožilca v primeru čezmejnih preiskav sprejeti presojo evropskega delegiranega tožilca, ki obravnava zadevo, da je ukrep utemeljen, ne glede na to, ali je sodišče države članice evropskega delegiranega tožilca, ki obravnava zadevo, za ta ukrep izdalo predhodno sodno odobritev.