Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ATHANASIOS RANTOS
föredraget den 13 februari 2025 [1]

Mål C-635/23

WBS GmbH
Brottmål
ytterligare deltagare i rättegången:
Generalstaatsanwaltschaft Berlin

(begäran om förhandsavgörande från Kammergericht Berlin (Regionala överdomstolen i Berlin, Tyskland))

”Begäran om förhandsavgörande – Direktiv 2014/41/EU – Straffrättsligt samarbete – Europeisk utredningsorder – Artikel 2 c ii – Begreppen ’utfärdande myndighet’ och ’en annan behörig myndighet som handlar i egenskap av utredande myndighet i straffrättsliga förfaranden’ – Behörighet att besluta om bevisinhämtning i enlighet med nationell rätt – Husrannsakan som kräver godkännande av en undersökningsdomare – Artikel 6.1 och 6.2 – Villkor för utfärdande av en europeisk utredningsorder”

Inledning

1. Kan en administrativ myndighet, som enligt nationell rätt inte är behörig att besluta om en utredningsåtgärd i nationella straffrättsliga förfaranden, besluta om en sådan åtgärd avseende ett företag som är etablerat i en annan medlemsstat genom att utfärda en europeisk utredningsorder enligt direktiv 2014/41/EU om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området [2] och, om så är fallet, under vilka förutsättningar kan en sådan utredningsorder utfärdas? Det är i huvudsak den fråga som Kammergericht Berlin (Regionala överdomstolen i Berlin, Tyskland) har ställt i förevarande begäran om förhandsavgörande, som avser tolkningen av artikel 2 c ii i direktivet.

2. I artikel 2 c i direktiv 2014/41, i vilken begreppet ”utfärdande myndighet” för en utredningsorder definieras, görs en åtskillnad mellan två kategorier av myndigheter, å ena sidan ”rättsliga myndigheter” det vill säga ”en domare, domstol, undersökningsdomare eller allmän åklagare som är behörig i det berörda fallet”, vilka avses i artikel 2 c i) i detta direktiv (nedan kallad en rättslig myndighet), och å andra sidan, icke-rättsliga myndigheter, det vill säga ”en annan behörig myndighet, enligt den utfärdande statens definition, som … handlar i egenskap av

[1] Originalspråk: franska.

[2] Europaparlamentets och rådets direktiv av den 3 april 2014 om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området (EUT L 130, 2014, s. 1).

utredande myndighet i straffrättsliga förfaranden, med behörighet att besluta om bevisinhämtning i enlighet med nationell rätt", vilka avses i artikel 2 c ii i direktivet (nedan kallad en icke-rättslig myndighet).

3. Begäran om förhandsavgörande framställdes inom ramen för en begäran om verkställighet i Tyskland av en utredningsorder som hade utfärdats av Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs (byrån för avskaffande och bekämpning av korruption, Lettland, nedan kallad byrån för avskaffande och bekämpning av korruption) avseende bolaget WBS GmbH, med säte i Tyskland (nedan kallat den aktuella utredningsordern). Bolaget, som hade varit föremål för en husrannsakan med stöd av denna utredningsorder, väckte talan vid den hänskjutande domstolen och gjorde i huvudsak gällande att den bevisning som hade beslagtagits med stöd av denna utredningsorder inte var tillåtlig, eftersom den europeiska utredningsordern inte hade utfärdats av en "utfärdande myndighet" i den mening som avses i direktiv 2014/41. Byrån för avskaffande och bekämpning av korruption utgör närmare bestämt inte en utfärdande myndighet, eftersom den, för det första, inte handlar i egenskap av rättslig myndighet i den mening som avses i artikel 2 c i) i detta direktiv och, för det andra, inte uppfyller villkoren i artikel 2 c ii i nämnda direktiv, för att den ska kunna anses som en "annan behörig myndighet". Denna myndighet saknar nämligen behörighet "att besluta om bevisinhämtning i enlighet med nationell rätt", eftersom beslut om husrannsakan i ett inhemskt ärende enligt lettisk rätt är förbehållna de rättsliga myndigheterna.

4. Även om EU-domstolen redan har haft tillfälle att precisera gränserna för begreppet utfärdande myndighet i den mening som avses i artikel 2 c i direktiv 2014/41 och att klargöra skillnaden mellan "rättsliga myndigheter" och "andra behöriga myndigheter" i den mening som avses i denna bestämmelse,[3] så har i förevarande mål en ny fråga ställts till EU-domstolen rörande omfattningen av den andra kategorin av dessa myndigheter.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

5. Skälen 5, 7 och 11 i direktiv 2014/41 har följande lydelse:

"(5) Alltsedan antagandet av rambesluten [2003/577/RIF[4]] och [2008/978/RIF[5]] har det stått klart att den nuvarande ramen för bevisinhämtning är alltför fragmenterad och komplicerad. Det behövs därför en ny strategi.

…

[3] Se, i detta avseende, dom av den 8 december 2020, Staatsanwaltschaft Wien (Förfalskade banköverföringar) (C-584/19, EU:C:2020:1002) (nedan kallad domen Staatsanwaltschaft Wien), dom av den 16 december 2021, Spetsializirana prokuratura (Uppgifter om trafik och lokalisering) (C-724/19, EU:C:2021:1020) (nedan kallad domen Spetsializirana prokuratura), dom av den 2 mars 2023, Staatsanwaltschaft Graz (Skattebrottsmyndigheten i Düsseldorf) (C-16/22, EU:C:2023:148) (nedan kallad domen Staatsanwaltschaft Graz), och dom av den 30 april 2024, M.N. (EncroChat) (C-670/22, EU:C:2024:372) (nedan kallad domen EncroChat).

[4] Rådets rambeslut av den 22 juli 2003 om verkställighet i Europeiska unionen av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial (EUT L 196, 2003, s. 45).

[5] Rådets rambeslut av den 18 december 2008 om en europeisk bevisinhämtningsorder för att inhämta föremål, handlingar eller uppgifter som ska användas i straffrättsliga förfaranden (EUT L 350, 2008, s. 72).

(7) Den nya strategin bygger på ett samlat instrument, kallat den europeiska utredningsordern (nedan kallad utredningsordern). En utredningsorder ska utfärdas i syfte att vidta en eller flera utredningsåtgärder i bevisinhämtningssyfte i den stat som verkställer utredningsordern (nedan kallad den verkställande staten). Detta inkluderar inhämtande av bevis som den verkställande myndigheten redan har i sin besittning.

.

(11) Utredningsordern bör väljas, när verkställigheten av en utredningsåtgärd förefaller proportionell, adekvat och tillämplig på det aktuella fallet. Den utfärdande myndigheten bör därför fastställa om begärda bevis är nödvändiga och proportionella med avseende på förfarandena, om den valda utredningsåtgärden är nödvändig och proportionell för att inhämta det berörda bevismaterialet och huruvida man genom att utfärda utredningsordern bör involvera en annan medlemsstat i inhämtandet av detta bevismaterial. Samma bedömning bör göras vid godkännandeförfarandet, i de fall där godkännande av en utredningsorder krävs i enlighet med detta direktiv. …”

6. I artikel 1 i direktivet med rubriken ”Den europeiska utredningsordern och skyldigheten att verkställa den” föreskrivs följande:

”1. En europeisk utredningsorder (nedan kallad *utredningsorder*) är ett rättsligt avgörande som har utfärdats eller godkänts av en rättslig myndighet i en medlemsstat (nedan kallad *den utfärdande staten*) för genomförande av en eller flera specifika utredningsåtgärder i en annan medlemsstat (nedan kallad *den verkställande staten*) i syfte att inhämta bevis i enlighet med [direktiv2014/41].

Utredningsordern får också utfärdas i syfte att inhämta bevis som de behöriga myndigheterna i den verkställande staten redan har i sin besittning.

2. Medlemsstaterna ska verkställa en utredningsorder på grundval av principen om ömsesidigt erkännande och i enlighet med detta direktiv.

…”

7. I artikel 2 i direktivet, med rubriken ”Definitioner”, föreskrivs följande i led c:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

c) *utfärdande myndighet:*

i) en domare, domstol, undersökningsdomare eller allmän åklagare som är behörig i det berörda fallet, eller

ii) en annan behörig myndighet, enligt den utfärdande statens definition, som i det enskilda fallet handlar i egenskap av utredande myndighet i straffrättsliga förfaranden, med behörighet att besluta om bevisinhämtning i enlighet med nationell rätt. Dessutom ska utredningsordern, efter granskning av dess överensstämmelse med villkoren för utfärdande av en europeisk utredningsorder enligt detta direktiv, i synnerhet villkoren i artikel 6.1, och innan den översänds till den verkställande myndigheten, godkännas av en domare, domstol,

undersökningsdomare eller allmän åklagare i den utfärdande staten. Om utredningsordern har godkänts av en rättslig myndighet, kan den myndigheten också betraktas som en utfärdande myndighet med avseende på översändandet av utredningsordern.”

8. I artikel 6 i direktivet, som har rubriken ”Villkor för utfärdande och översändande av en utredningsorder” föreskrivs följande:

”1. Den utfärdande myndigheten får endast utfärda en utredningsorder om den har konstaterat att följande villkor är uppfyllda:

a) Utfärdandet av utredningsordern är nödvändigt och proportionellt med avseende på de förfaranden som avses i artikel 4 och med beaktande av den misstänkta eller tilltalade personens rättigheter, och

b) den eller de utredningsåtgärder som anges i utredningsordern kunde ha begärts under samma förutsättningar i ett liknande inhemskt ärende.

2. Den utfärdande myndigheten ska i varje enskilt ärende göra en bedömning av huruvida de villkor som avses i punkt 1 är uppfyllda.

3. Om en verkställande myndighet har skäl att tro att de villkor som avses i punkt 1 inte har uppfyllts, får den samråda med den utfärdande myndigheten om vikten av att verkställa utredningsordern. Efter samrådet får den utfärdande myndigheten besluta att återkalla utredningsordern.”

9. I artikel 9 i direktiv 2014/41, med rubriken ”Erkännande och verkställighet”, föreskrivs följande i punkterna 1–3:

”1. Den verkställande myndigheten ska utan krav på vidare formaliteter erkänna en utredningsorder som översänds i enlighet med detta direktiv och se till att den verkställs på samma sätt och på samma villkor som om den berörda utredningsåtgärden hade begärts av en myndighet i den verkställande staten, såvida inte denna myndighet beslutar att åberopa något av skälen för icke-erkännande eller icke-verkställighet eller något av skälen för att skjuta upp verkställigheten enligt detta direktiv.

2. Den verkställande myndigheten ska rätta sig efter de särskilda formaliteter och förfaranden som uttryckligen anges av den utfärdande myndigheten, såvida inte annat föreskrivs i detta direktiv och under förutsättning att sådana formaliteter och förfaranden inte strider mot de grundläggande rättsprinciperna i den verkställande staten.

3. Om en verkställande myndighet tar emot en utredningsorder som inte har utfärdats av en sådan utfärdande myndighet som avses i artikel 2 c ska den verkställande myndigheten återsända utredningsordern till den utfärdande staten.”

Lettisk rätt

10. Den lettiska rättsliga ramen för beslut om en utredningsorder regleras i artiklarna 887[1]–887[3] i Kriminālprocesa likums (den lettiska straffprocesslagen) av den 11 maj 2005.[6]. I artikel 887[1].1 i denna lag föreskrivs att när det inom ramen för ett straffrättsligt förfarande är nödvändigt att vidta en processhandling i en annan medlemsstat i Europeiska unionen innan åtal väcks, ska den som är ansvarig för förfarandet, vid upprättandet av en utredningsorder, bedöma dess proportionalitet och nödvändighet i förhållande till det brott som är föremål för utredningen, varefter den åklagare som ansvarar för utredningen även ska pröva att den processhandling som begärs av unionsmedlemsstaten överensstämmer med kraven i lagen och bedöma dess nödvändighet och proportionalitet i förhållande till det brott som är föremål för utredningen. Innan en utredningsorder har upprättats ska den som ansvarar för förfarandet vidta alla åtgärder som skulle vara nödvändiga om processhandlingen genomfördes i Lettland.

11. Husrannsakan regleras i artiklarna 179–185 i nämnda lag. I artikel 179.1 i lagen definieras husrannsakan som en utredningsåtgärd som syftar till tvångsvis undersökning av lokaler, mark, ett fordon eller en person i syfte att lokalisera och beslagta det eftersökta föremålet, när det finns rimliga skäl att anta att det finns i de utrymmen som är föremål för husrannsakan.

12. I artikel 180.1 i samma lag föreskrivs att husrannsakan ska genomföras efter beslut av en undersökningsdomare eller en domstol. Undersökningsdomaren ska grunda sitt beslut på ett förslag från den ansvarige för förfarandet och bilagor till detta.

Det nationella målet, tolkningsfrågan och förfarandet vid domstolen

13. Den 5 april 2019 inledde byrån för avskaffande och bekämpning av korruption en brottmålsprocess mot tjänstemän vid en stiftelse i Riga (Lettland) på grund av misstanke om storskaligt bedrägeri, olagligt slöseri med annans egendom i stor omfattning och urkundsförfalskning samt användning av förfalskade handlingar. I samband med sina utredningar fann byrån att det var nödvändigt att göra en husrannsakan i företagen FF GmbH:s och WBS GmbH:s affärslokaler i Berlin (Tyskland), och den ansökte hos undersökningsdomaren vid Rīgas pilsētas Vidzemes priekšpilsētas tiesa (Domstolen i förstaden Vidzeme till staden Riga, Lettland) om godkännande av dessa utredningsåtgärder i enlighet med artiklarna 179 och 180 i den lettiska straffprocesslagen.

14. Undersökningsdomaren biföll ansökan från byrån för avskaffande och bekämpning av korruption genom beslut av den 24 april 2019 med motiveringen att det dels var rimligt att anta att det i dessa lokaler fanns handlingar, datamedier och föremål som var relevanta för förfarandet, dels att syftet med husrannsakan var att finna och beslagta dessa, och den var nödvändig och proportionerlig.

15. Den 25 april 2019 utfärdade byrån för avskaffande och bekämpning av korruption, i egenskap av ”behörig myndighet” i den mening som avses i artikel 2 c ii i direktiv 2014/41, den aktuella utredningsordern genom vilken den anmodade Förbundsrepubliken Tyskland att höra två vittnen samt verkställa ovannämnda husrannsakningsorder. Latvijas Republikas Ģenerālprokuratūra (Åklagarmyndigheten i Republiken Lettland, nedan kallad

[6] Latvijas Vēstnesis, 2005, nr 74.

åklagarmyndigheten i Republiken Lettland) godkände utredningsordern och översände den till Staatsanwaltschaft Berlin (Åklagarmyndigheten i Berlin, Tyskland, nedan kallad åklagarmyndigheten i Berlin).

16. Efter ansökan från åklagarmyndigheten i Berlin begärde Amtsgericht Berlin-Tiergarten (Distriktsdomstolen i Berlin-Tiergarten, Tyskland) en husrannsakan i FF GmbH:s och WBS GmbH:s affärslokaler. Denna husrannsakan som gjordes den 13 maj 2019 ledde till att ett stort antal bevisföremål togs i beslag.

17. Inom ramen för det nationella målet väckte WBS talan vid Kammergericht Berlin (Regionala överdomstolen i Berlin), den hänskjutande domstolen, och yrkade bland annat fastställande av att de bevisföremål som beslagtagits i enlighet med utredningsordern inte fick lämnas ut till Republiken Lettland.

18. WBS har till stöd för sin talan bland annat åberopat domen Spetsializirana prokuratura, i vilken EU-domstolen slog fast att en utredningsorder, avseende en åtgärd som enligt den utfärdande statens nationella rätt är förbehållen domstolarna endast får utfärdas av en domstol. I förevarande fall har den aktuella utredningsordern utfärdats av byrån för avskaffande och bekämpning av korruption, som inte utgör en domstol, trots att den husrannsakan som föregått beslagtagandet av bevisning i ett inhemskt ärende enligt lettisk rätt är förbehållen domstolarna. I detta sammanhang godkändes utredningsordern av åklagarmyndigheten i Republiken Lettland med stöd av en utredningsorder som hade antagits av en myndighet som saknade behörighet.

19. Åklagarmyndigheten i Berlin frågade åklagarmyndigheten i Republiken Lettland huruvida den aktuella utredningsordern eventuellt kunde utfärdas på nytt av en domstol. Åklagarmyndigheten i Republiken Lettland förklarade att detta inte var möjligt, eftersom det inte fanns någon rättslig grund för detta i Republiken Lettlands lagstiftning. Mot denna bakgrund beslutade den hänskjutande domstolen att utlämnandet av beslagtagen bevisning skulle skjutas upp.

20. Innan den hänskjutande domstolen prövar huruvida ömsesidig rättslig hjälp är tillåten, vill den få klarhet i huruvida, såsom WBS har hävdat, de principer som följer av domen Spetsializirana prokuratura ska tillämpas i det nationella målet, vilket skulle kunna leda till slutsatsen att utlämnandet av bevisning för att verkställa den aktuella utredningsorden inte ska tillåtas,[7] eller om det, såsom byrån för avskaffande och bekämpning av korruption har hävdat, för utlämnandet av denna bevisning skulle vara tillräckligt att en domstol i den utfärdande staten tidigare har godkänt utredningsåtgärderna i enlighet med den prövnings- och motiveringsskyldighet som föreskrivs i direktiv 2014/41.

21. Mot denna bakgrund beslutade Kammergericht Berlin (Regionala överdomstolen i Berlin) att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till EU-domstolen:

”Får en europeisk utredningsorder, avseende en utredningsåtgärd som enligt den utfärdande statens nationella rätt är förbehållen domstolarna, utfärdas av en annan behörig myndighet i den mening som avses i artikel 2 c ii i [direktiv 2014/41], i samarbete med en myndighet som saknar rättslig behörighet för godkännande, när en domstol i den utfärdande staten tidigare har godkänt utredningsåtgärden och härvid har uppfyllt den prövnings- och motiveringsskyldighet som föreskrivs i direktiv 2014/41?”

[7] Åklagarmyndigheten i Berlin skulle då vara tvungen att återsända utredningsordern till Republiken Lettland i enlighet med artikel 9.3 i direktiv 2014/41.

22. WBS, den tyska, den estniska, den lettiska, den polska och den portugisiska regeringen samt Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden till domstolen. Med undantag för den estniska och den portugisiska regeringen yttrade sig dessa parter och den svenska regeringen dessutom vid förhandlingen den 13 november 2024.

Bedömning

23. Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artikel 2 c ii i direktiv 2014/41 ska tolkas så, att en icke-rättslig myndighet som i enlighet med sin nationella lagstiftning vidtar specifika utredningsåtgärder, vilka, innan de verkställs i en annan medlemsstat, godkänns av en rättslig myndighet, kan anses vara en ”utfärdande myndighet”, i den mening som avses i denna bestämmelse, trots att sådana utredningsåtgärder i ett rent inhemskt ärende endast kan vidtas av rättsliga myndigheter.

24. Enligt min mening måste denna fråga besvaras jakande av de skäl som jag kommer att redogöra för nedan.

Inledande anmärkningar

25. Det ska inledningsvis erinras om att direktiv 2014/41 ersatte den tidigare fragmentariska och komplexa ramen för bevisupptagning i mål med en gränsöverskridande dimension genom inrättandet av ett förenklat och mer effektivt system grundat på ett samlat instrument, nämligen utredningsordern. Detta system syftar till att underlätta och påskynda det rättsliga samarbetet för att uppnå målet för unionen att bli ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, på grundval av den höga grad av förtroende som ska finnas mellan medlemsstaterna. [8] Utredningsordern är således ett instrument för straffrättsligt samarbete enligt artikel 82.1 FEUF, vilket grundar sig på principen om ömsesidigt erkännande av domar och rättsliga avgöranden. Denna princip, som utgör en ”hörnsten” i det straffrättsliga samarbetet, grundar sig på ömsesidigt förtroende och på den motbevisbara presumtionen att de andra medlemsstaterna iakttar unionsrätten och särskilt de grundläggande rättigheterna. [9]

26. I detta sammanhang definieras en ”europeisk utredningsorder” i artikel 1.1 i direktiv 2014/41 som ett ”rättsligt avgörande” som har utfärdats eller godkänts av en rättslig myndighet i den utfärdande staten för genomförande av en eller flera specifika utredningsåtgärder i den verkställande staten i syfte att inhämta bevis, inbegripet sådana som redan innehas av de behöriga myndigheterna i den medlemsstaten. [10]

27. Enligt artikel 1.2 i direktiv 2014/41 ska medlemsstaterna verkställa en utredningsorder på grundval av principen om ömsesidigt erkännande och bestämmelserna i detta direktiv. Enligt artikel 9.1 i detta direktiv ska den verkställande myndigheten utan krav på vidare formaliteter erkänna en utredningsorder och se till att den verkställs på samma sätt och på samma villkor som om den berörda utredningsåtgärden hade begärts av en myndighet i den verkställande staten. Enligt samma bestämmelse kan denna myndighet besluta att inte verkställa en europeisk

[8] Se, särskilt, skälen, 5–8, 21 och 38 i direktiv 2014/41 samt domarna Staatsanwaltschaft Wien (punkt 39), Spetsializirana prokuratura (punkt 36), Staatsanwaltschaft Graz (punkt 42) och domen EncroChat (punkt 86).

[9] Se, särskilt, skälen 2, 6 och 19 i direktiv 2014/41 och domen Staatsanwaltschaft Wien (punkt 40), dom av den 11 november 2021, Gavanozov II (C-852/19, EU:C:2021:902, punkt 54) (nedan kallad domen Gavanozov II) och domen EncroChat (punkt 99).

[10] Se domen Staatsanwaltschaft Wien (punkt 41), dom av den 2 september 2021, Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Münster (C-66/20, EU:C:2021:670, punkt 39) och domen EncroChat (punkt 71).

utredningsorder med åberopande av något av skälen för icke-erkännande eller icke-verkställighet eller något av skälen för att skjuta upp verkställigheten enligt detta direktiv. I artikel 9.3 i direktiv 2014/41 föreskrivs dessutom att om en verkställande myndighet tar emot en utredningsorder som inte har utfärdats av en sådan utfärdande myndighet som avses i artikel 2 c i direktivet ska den verkställande myndigheten återsända utredningsordern till den utfärdande staten. [11]

28. I detta avseende definieras begreppet utfärdande myndighet i artikel 2 c i direktiv 2014/41, med avseende på tillämpningen av det direktivet. I denna bestämmelse anges att en sådan myndighet antingen, enligt led i, kan vara ”en domare, domstol, undersökningsdomare eller allmän åklagare som är behörig i det berörda fallet”, [12] eller, enligt led ii första meningen, vars tolkning är föremål för denna begäran om förhandsavgörande, ”en annan behörig myndighet, enligt den utfärdande statens definition, som i det enskilda fallet handlar i egenskap av utredande myndighet i straffrättsliga förfaranden, med behörighet att besluta om bevisinhämtning i enlighet med nationell rätt”. [13]

29. Det framgår dessutom av artikel 2 c ii andra meningen i nämnda direktiv att när en utredningsorder har utfärdats av en icke-rättslig myndighet ska den innan den översänds till den verkställande myndigheten godkännas av en rättslig myndighet i den mening som avses i artikel 2 c i) i samma direktiv, vilken är skyldig att pröva huruvida detta beslut överensstämmer med de villkor för utfärdande som föreskrivs i direktiv 2014/41, särskilt villkoren i artikel 6.1 i direktivet. [14] Slutligen föreskrivs i samma bestämmelse, tredje meningen, att den rättsliga myndighet som har godkänt en sådan utredningsorder ”kan … också” betraktas som utfärdande myndighet med avseende på översändandet av utredningsordern.

30. Av det ovan anförda följer att en icke-rättslig myndighet, såsom en administrativ myndighet, i princip kan omfattas av begreppet ”utfärdande myndighet”, i den mening som avses i artikel 2 c ii i direktiv 2014/41, på de villkor som det redogjorts för i föregående punkt i detta förslag till avgörande, nämligen dels att den har behörighet att handla i egenskap av utredande myndighet i straffrättsliga förfaranden, [15] dels att dess utredningsorder godkänns av en rättslig myndighet innan den översänds till den verkställande staten. [16]

31. I förevarande fall är det utrett att byrån för avskaffande och bekämpning av korruption, som inte är en rättslig myndighet, enligt lettisk rätt har handlat i egenskap av utredande myndighet i det straffrättsliga förfarandet. [17] Innan den aktuella utredningsordern översändes till den

[11] Se dom av den 2 september 2021, Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Münster (C-66/20, EU:C:2021:670, punkt 40).

[12] Dessa fyra myndigheter, som uttömmande räknas upp, ska anses som ”rättsliga myndigheter” i den mening som avses i direktiv 2014/41, eftersom de kan delta i rättskipningen (se domen Staatsanwaltschaft Graz (punkterna 30–32 och punkt 37)).

[13] Hänvisningen till ”en annan … myndighet” i artikel 2 c ii i direktiv 2014/41 visar att bedömningen av vad som utgör en annan myndighet än de rättsliga myndigheter som avses i artikel 2 c i) i nämnda direktiv ska göras mot bakgrund av artikel 2 c ii i direktivet. Uttrycket ska således förstås så, att det avser varje myndighet som är en del av den verkställande makten (se artikel 4b) i samma direktiv och domen Staatsanwaltschaft Graz (punkterna 34 och 35)).

[14] Se, för ett liknande resonemang, domen Staatsanwaltschaft Graz (punkterna 27 och 28).

[15] Se domen Spetsializirana prokuratura (punkt 29) och domen Staatsanwaltschaft Graz (punkterna 33 och 34 och där angiven rättspraxis).

[16] Se, till exempel, domen Staatsanwaltschaft Wien (punkt 46). På grundval av rapporten av den 20 september 2021 från det europeiska rättsliga nätverket som finns på dess webbplats: https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/EJN_RegistryDoc/EN/3115/0/0), har många medlemsstater, förutom Republiken Lettland, utsett administrativa myndigheter till ”utfärdande myndigheter”, däribland Konungariket Belgien, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Grekland, Republiken Ungern, Republiken Österrike och Republiken Polen.

[17] Enligt artikel 386.6 i straffprocesslagen är byrån för avskaffande och bekämpning av korruption en utredande myndighet som, i enlighet med artikel 27 i straffprocesslagen, kan handla som ”ansvarig för förfarandet” för ett straffrättsligt förfarande.

verkställande staten godkändes den på samma sätt av åklagarmyndigheten i Republiken Lettland, vars egenskap som ”rättslig myndighet” i den mening som avses i artikel 2 c i) i direktivet inte kan ifrågasättas. [18]

32. De tvivel som den hänskjutande domstolen har uttryckt avser däremot i huvudsak huruvida byrån för avskaffande och bekämpning av korruption uppfyller villkoret i artikel 2 c ii i nämnda direktiv, vilket nämns i punkt 28 i detta förslag till avgörande, nämligen att den är en myndighet ”*med behörighet att besluta om bevisinhämtning i enlighet med nationell rätt*”. I lettisk rätt [19] föreskrivs nämligen, inom ramen för ett nationellt straffrättsligt förfarande, att de utredningsåtgärder som är aktuella i det nationella målet, det vill säga husrannsakan, ska vidtas efter beslut av en undersökningsdomare eller en domstol och således endast kan vidtas av de rättsliga myndigheterna, även om de grundar sig på ett förslag från den behöriga utredningsmyndigheten, såsom byrån för avskaffande och bekämpning av korruption.

33. Denna fråga uppkommer enligt den hänskjutande domstolen särskilt till följd av att EU-domstolen i domen Spetsializirana prokuratu slog fast att artikel 2 c i) i direktiv 2014/41 ska tolkas så, att den utgör hinder för en åklagares behörighet att utfärda en utredningsorder i syfte att erhålla trafik- och lokaliseringsuppgifter avseende telekommunikationer, när det i ett inhemskt ärende enbart är en domstol som får besluta om en sådan utredningsåtgärd som syftar till att få tillgång till sådana uppgifter.

34. Enligt EU-domstolens fasta praxis ska bestämmelsen inte enbart tolkas med beaktande av dess lydelse, utan även med beaktande av sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som den ingår i, särskilt föreskrifternas förarbeten. [20]

Bokstavstolkning

35. För det första, vad gäller *ordalydelsen* i artikel 2 c ii i direktiv 2014/41, som det hänvisas till i punkt 28 i förevarande förslag till avgörande, ska det påpekas att det i denna bestämmelse inte föreskrivs att en myndighet, för att omfattas av begreppet ”utfärdande myndighet”, nödvändigtvis måste vara den myndighet som är behörig för att vidta samma åtgärder i ett inhemskt ärende.

36. Enligt denna bestämmelse krävs det inte att en utredningsorder måste utfärdas av den myndighet som faktiskt skulle ha varit behörig att besluta om bevisinhämtning ”i ett liknande inhemskt ärende”, såsom WBS och kommissionen i huvudsak har hävdat. I bestämmelsen anges i stället endast att denna myndighet måste vara behörig att besluta om bevisinhämtning ”i enlighet med nationell rätt”. Dessa två fraser kan nämligen inte anses vara synonyma, eftersom orden ”behörig att besluta om bevisinhämtning i enlighet med nationell rätt” inte innehåller någon hänvisning till en eventuell likvärdighet med ett liknande inhemskt ärende. Samma bestämmelse utgör inte heller hinder mot att en utredningsorder utfärdas av en myndighet, som enligt den utfärdande statens nationella lagstiftning, är behörig att handla i egenskap av utredande myndighet, men som inte är den myndighet som beslutat om samma åtgärd i en inhemsk situation.

[18] Se artikel 1.1 i Prokuratūras likums (lag om åklagarväsendet) av den 19 maj 1994 (Latvijas Vēstnesis, 2004, nr 65). ”Åklagaren” ingår bland de ”rättsliga myndigheter” som avses i artikel 2 c i) i direktiv 2014/41 som har befogenhet att godkänna en utredningsorder (se domen Staatsanwaltschaft Wien (punkt 53)).

[19] Se artikel 180.1 i straffprocesslagen.

[20] Se, för ett liknande resonemang, särskilt, dom av den 17 april 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, punkt 44), domen Staatsanwaltschaft Wien (punkt 49), dom av den 28 oktober 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Utlämning och *ne bis in idem*) (C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, punkt 67) och domen Staatsanwaltschaft Graz (punkt 25).

37. Såsom det har erinrats om i punkt 25 i förevarande förslag till avgörande grundar sig det system som inrättats genom direktiv 2014/41 på ömsesidigt förtroende och på den motbevisbara presumtionen att de andra medlemsstaterna iakttar unionsrätten. Det är därför som artikel 2 c ii i direktivet endast möjliggör för den utfärdande staten att ”definiera” de icke-rättsliga myndigheter som är behöriga och uttryckligen hänvisar till dess nationella lagstiftning för detta ändamål, samtidigt som den anger de olika materiella villkor som denna lagstiftning måste innehålla. Det ankommer således uteslutande på den utfärdande staten att definiera vilka icke-rättsliga myndigheter som är behöriga att utfärda en utredningsorder, under förutsättning att de kriterier som anges i artikel 2 c ii i direktivet är uppfyllda. En motsatt tolkning kan inte godtas, eftersom denna bestämmelse och i synnerhet principen om ömsesidigt erkännande därigenom skulle berövas sin ändamålsenliga verkan. [21]

38. Det är således uteslutande mot bakgrund av de kriterier som anges i artikel 2 c ii i direktiv 2014/41, vilka det har erinrats om i punkt 30 i förevarande förslag till avgörande, som det ska bedömas huruvida en sådan myndighet som byrån för avskaffande och bekämpning av korruption kan anses vara en ”utfärdande myndighet” i den mening som avses i detta direktiv. Detta förefaller emellertid vara fallet i förevarande mål.

39. Byrån för avskaffande och bekämpning av korruption har utan tvekan tillerkänts ett ansvar som gör det möjligt för den att handla i egenskap av ”utredande myndighet” i den mening som avses i artikel 2 c ii i direktiv 2014/41. Enligt nationell rätt handlar den nämligen i egenskap av ”ansvarig för förfarandet” i den inledande fasen av straffrättsliga förfaranden i kampen mot korruption, oavsett om det rör sig om straffrättsliga förfaranden med en nationell eller gränsöverskridande dimension. I detta hänseende framgår det av den lettiska regeringens såväl skriftliga som muntliga yttranden att byrån för avskaffande och bekämpning av korruption, i egenskap av ”ansvarig för förfarandet”, enligt artikel 27 i straffprocesslagen ”1) organiserar straffrättsliga förfaranden och hanteringen av relevanta handlingar, 2) fattar beslut om vilken inriktningen och fortsättningen av straffrättsliga förfaranden, 3) själv eller genom andra tjänstemän utövar offentlig makt i det relevanta skedet av det straffrättsliga förfarandet, 4) kräver att alla personer uppfyller sina skyldigheter med avseende på det straffrättsliga förfarandet och förfarandereglerna, 5) ser till att de personer som är inblandade i det straffrättsliga förfarandet kan utöva sina lagstadgade rättigheter”.

40. Detta konstaterande påverkas inte av den omständigheten att byrån för avskaffande och bekämpning av korruption, enligt lettisk rätt, inom ramen för de utredningsåtgärder som kan medföra ett ingrepp i en persons liv, såsom husrannsakan, inte kan vidta sådana åtgärder utan endast kan föreslå dem för undersökningsdomaren, som är ensam behörig att vidta dem. Såsom den lettiska regeringen har anfört består undersökningsdomarens beslut av ett ”godkännande” av den husrannsakan som byrån för avskaffande och bekämpning av korruption har föreslagit, snarare än ett oberoende beslut grundat på undersökningsdomarens självständiga bedömningar av de faktiska omständigheterna i den aktuella utredningen. Av den lettiska regeringens yttrande framgår närmare bestämt att undersökningsdomaren i det lettiska straffrättsliga systemet huvudsakligen prövar huruvida de mänskliga rättigheterna iakttagits i straffrättsliga förfaranden och inte huruvida de olika utredningsåtgärderna är lämpliga. Den lettiska regeringen anser följaktligen att den omständigheten att undersökningsdomaren är den myndighet som fattar beslut om husrannsakan inte innebär att undersökningsdomaren enligt nationell rätt har

[21] EU-domstolen har exempelvis redan slagit fast att en skattemyndighet i en medlemsstat som, samtidigt som den är en del av den verkställande makten i den staten, leder skattebrottsutredningar – i enlighet med nationell rätt – i åklagarmyndighetens ställe kan omfattas av begreppet ”utfärdande myndighet”, i den mening som avses i artikel 2 c ii i direktivet (se domen Staatsanwaltschaft Graz (punkt 46)).

ansvaret för att leda utredningen i straffrättsliga förfaranden i stället för ”den som är ansvarig för förfarandet”. Byrån för avskaffande och bekämpning av korruption förblir således den som är ”ansvarig för förfarandet” och som har till uppgift att föreslå utredningsåtgärder och att bedöma om de är nödvändiga för att uppnå syftet med utredningen.

41. Det råder inte heller något tvivel om att villkoret i artikel 2 c ii andra meningen i direktiv 2014/41, enligt vilket en utredningsorder ska godkännas av en rättslig myndighet, också är uppfyllt. Såsom framgår av begreppet ”godkännande”, i dess sedvanliga betydelse, innebär detta förfarande att den rättsliga myndigheten måste bekräfta att en utredningsorder är rättsenlig. I enlighet med lettisk rätt godkändes den aktuella utredningsordern av åklagarmyndigheten i Republiken Lettland, som, efter att ha prövat att begärd bevisning och de utredningsåtgärder som valts var nödvändiga och proportionerliga för utredningen, översände utredningsordern till åklagarmyndigheten i Berlin för verkställighet i Tyskland. Det är detta godkännande som utgör grunden för denna utredningsorder och som innebär att den anses som ett ”rättsligt avgörande”, vilket krävs enligt artikel 1.1 i direktivet. Enligt min mening saknar det således betydelse att dessa utredningsåtgärder, i ett liknande inhemskt ärende, borde ha vidtagits av en rättslig myndighet, eftersom åklagarmyndighetens godkännande av den aktuella utredningsordern gör det möjligt att likställa åklagarmyndigheten med den som utfärdat utredningsordern.[22] Det är just av detta skäl som det i artikel 2 c ii tredje meningen i direktivet föreskrivs att när utredningsordern har godkänts av en rättslig myndighet, ”kan” den myndigheten också betraktas som en ”utfärdande myndighet” med avseende på översändandet av utredningsordern, eftersom unionslagstiftaren har överlåtit denna möjlighet på medlemsstaterna.

42. Av det ovan anförda följer att artikel 2 c ii i direktiv 2014/41, mot bakgrund av sin ordalydelse, inte utgör hinder för att en icke-rättslig myndighet, som i enlighet med dess nationella rätt vidtar specifika utredningsåtgärder som, innan de verkställs i en annan medlemsstat, godkänns av en rättslig myndighet, kan anses vara en ”utfärdande myndighet” i den mening som avses i denna bestämmelse, även om de rättsliga myndigheterna ensamma är behöriga att vidta sådana utredningsåtgärder i ett rent inhemskt ärende.

Kontextuell tolkning

43. För det andra påverkas denna tolkning inte på något sätt av det *sammanhang* i vilket artikel 2 c ii i direktiv 2014/41 ingår. Det ska i detta hänseende erinras om att det i den andra meningen i denna bestämmelse uttryckligen föreskrivs att den rättsliga myndigheten, inom ramen för sitt godkännande av en utredningsorder, är skyldig att pröva huruvida utredningsorden överensstämmer med de villkor för utfärdande som föreskrivs i detta direktiv, särskilt villkoren i artikel 6.1 i direktivet. Inget av dessa villkor för utfärdande förefaller emellertid utgöra hinder för att en icke-rättslig myndighet, såsom byrån för avskaffande och bekämpning av korruption, som vidtar utredningsåtgärder som godkänts av en rättslig myndighet, kan anses vara en ”utfärdande myndighet”, när de rättsliga myndigheterna ensamma är behöriga att vidta sådana åtgärder i ett inhemskt ärende.

44. Såväl godkännandet som utfärdandet av en utredningsorder är enligt artikel 6.1 i direktiv 2014/41, jämförd med artikel 2 c och skäl 11 i samma direktiv, underkastat två kumulativa villkor. Enligt artikel 6.1 a ska utfärdandet av en utredningsorder dels vara nödvändigt och

[22] Se, analogt, dom av den 10 november 2016, Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:860, punkt 30), som rörde förfarandet för bekräftelse av åklagarmyndigheten av en arresteringsorder som utfärdats av en polismyndighet, och dom av den 9 oktober 2019, NJ (Åklagarmyndigheten i Wien) (C-489/19 PPU, EU:C:2019:849, punkt 46), om förfarandet för godkännande av ett beslut om gripande genom en europeisk arresteringsorder som utfärdats av åklagarmyndigheten i Republiken Österrike.

proportionerligt i förhållande till syftet med de förfaranden, särskilt straffrättsliga sådana, som avses i artikel 4 i direktivet och med beaktande av den misstänkta eller tilltalade personens rättigheter,[23] dels skulle enligt artikel 6.1 b de utredningsåtgärder som anges i utredningsordern ha kunnat begäras under samma förutsättningar i ett liknande inhemskt ärende.[24] Enligt artikel 6.2 i samma direktiv ska den utfärdande myndigheten i varje enskilt ärende göra en bedömning av huruvida de två villkoren är uppfyllda.

45. Även om det i dessa bestämmelser inte preciseras hur och i vilket skede av det straffrättsliga förfarandet de villkor som föreskrivs i artikel 6.1 i direktiv 2014/41 ska vara uppfyllda, eftersom dessa bestämmelser med nödvändighet omfattas av den utfärdande medlemsstatens processuella autonomi, framgår det av artikel 2 c ii, jämförd med artikel 6.1 och 6.2 samt skäl 11 i detta direktiv, att det ankommer på såväl den icke-rättsliga myndigheten, vid utarbetandet av utredningsordern och i synnerhet förslaget till specifika utredningsåtgärder, som på den rättsliga myndigheten, i samband med godkännandet av utredningsordern, att pröva huruvida dessa villkor är uppfyllda. Detta konstaterande bekräftas för övrigt av den omständigheten att utredningsordern ska ”godkännas” av en rättslig myndighet, varvid uttrycket ”godkännande” nödvändigtvis innebär en bekräftelse av en första kontroll som utförs av den icke-rättsliga myndigheten. Detta konstaterande talar emellertid för en tolkning enligt vilken direktivet, när ett sådant godkännande finns, inte kräver att den utfärdande myndigheten också är behörig att besluta om de berörda åtgärderna i ett inhemskt ärende. Utredningsordern ska förstås på så sätt att den avser rättsakten i den form den har när den verkställs, det vill säga efter det att den har godkänts av den rättsliga myndigheten, eftersom den dessförinnan inte har några rättsverkningar och inte kan översändas.[25]

46. I förevarande fall saknas det anledning att anta att villkoren i artikel 6 i direktiv 2014/41 inte skulle vara uppfyllda i det nationella målet.

47. Vad beträffar det första villkoret i artikel 6.1 a i direktivet, som avser nödvändigheten och proportionaliteten i förhållande till syftet med förfarandet, ska det påpekas att byrån för avskaffande och bekämpning av korruption, såsom framgår av den lettiska regeringens yttrande, erhöll de domstolsgodkännanden som krävdes från den lettiska domstolen för den husrannsakan som avses i utredningsordern innan denna utfärdades. Vad vidare gäller beaktandet av den misstänktes eller tilltalades rättigheter kan det inte på grundval av några av de handlingar som ingetts till domstolen anses att domstolsprövningen av den aktuella utredningsordern inte var ägnad att säkerställa ett sådant iakttagande av de grundläggande rättigheterna. Tvärtom förefaller det som om utredningsordern, i det likvärdiga inhemska ärendet, hade varit föremål för en dubbel domstolsprövning, först av undersökningsdomaren och sedan av åklagarmyndigheten i Republiken Lettland, och att denna prövning grundades på samtliga uppgifter som den icke-rättsliga myndigheten lämnat.

48. Vad beträffar det andra villkoret i artikel 6.1 b i direktiv 2014/41 framgår det även av de handlingar i målet som domstolen förfogar över att samma utredningsåtgärder som anges i den aktuella utredningsordern kunde ha begärts i ett liknande inhemskt ärende. Byrån för avskaffande och bekämpning av korruption hade nämligen kunnat föreslå samma åtgärder i syfte att dessa skulle vidtas av undersökningsdomaren. EU-domstolen har vidare slagit fast att genom formuleringarna ”under samma förutsättningar” och ”i ett liknande inhemskt ärende” i artikel 6.1 b i direktivet görs fastställandet av de exakta villkoren för utfärdande av en

[23] Se domen Spetsializirana prokuratura (punkt 32) och domen EncroChat (punkt 88).

[24] Se domen Staatsanwaltschaft Wien (punkt 57) och domen EncroChat (punkt 87).

[25] Se, analogt, dom av den 9 oktober 2019, NJ (Åklagarmyndigheten i Wien) (C-489/19 PPU, EU:C:2019:849, punkterna 42 och 43).

utredningsorder beroende av enbart den utfärdande statens lagstiftning.[26] Syftet med denna bestämmelse är att undvika att de bestämmelser och garantier som föreskrivs i den utfärdande statens lagstiftning kringgås.[27] Den omständigheten att en utredningsorder antas av en icke-rättslig myndighet kan inte medföra någon risk för ett sådant kringgående, när denna utredningsorder därefter godkänns av en rättslig myndighet.

49. Den utfärdande myndigheten ska vidare, utöver de villkor som anges i artikel 6.1 i direktiv 2014/41, lämna ytterligare motiveringar i samband med vissa specifika utredningsåtgärder. I artikel 26.5 i direktivet föreskrivs således, när det gäller information om bankkonton och andra konton för finansiella transaktioner, att den utfärdande myndigheten i utredningsordern ska ange skälen till att den anser att den begärda informationen sannolikt är av betydande värde för det ifrågavarande straffrättsliga förfarandet. I artiklarna 27.4 och 28.3 i samma direktiv föreskrivs även – vad gäller information om banktransaktioner och andra finansiella transaktioner respektive utredningsåtgärder som innebär en kontinuerlig bevisinhämtning i realtid och under en viss tidsperiod – att myndigheten ska ange skälen till att den anser att den begärda informationen är relevant för det berörda straffrättsliga förfarandet.[28] Dessa ytterligare motiveringar kan emellertid lämnas av en icke-rättslig myndighet, oberoende av den omständigheten att det i förekommande fall, i ett inhemskt ärende, ankommer på en rättslig myndighet att fatta beslut om utlämnande av dessa uppgifter.

50. Slutligen föreskrivs i artikel 14.1 i direktiv 2014/41, jämförd med skäl 22 i direktivet, en allmän skyldighet för medlemsstaterna att se till att rättsmedel som är likvärdiga dem som finns tillgängliga i ett liknande inhemskt ärende kan tillämpas på de utredningsåtgärder som anges i utredningsordern. Enligt artikel 14.3 i direktivet ska vidare den utfärdande myndigheten se till att de personer som berörs av ett sådant beslut har tillräcklig information om rättsmedel i nationell rätt mot detta beslut och tidsfristerna för att utnyttja rättsmedlen, så att de kan utöva sin rätt till ett effektivt rättsmedel.[29] Enligt artikel 14.7 i direktivet ska den utfärdande staten slutligen beakta en framgångsrik talan mot erkännandet eller verkställigheten av en utredningsorder i enlighet med dess nationella lagstiftning. Utan att det påverkar nationella förfaranderegler ska medlemsstaterna således säkerställa att rätten till försvar och ett rättvist förfarande vid bedömningen av det bevismaterial som erhållits med anledning av en utredningsorder iakttas i samband med straffrättsliga förfaranden i den utfärdande staten.[30] Enligt min mening kan dessa skyldigheter att lämna uppgifter och att iaktta rätten till försvar emellertid även fullgöras av en icke-rättsliga myndighet, under kontroll av en rättslig myndighet, oberoende av om den icke-rättsliga myndigheten kan besluta om likvärdiga utredningsåtgärder i ett liknande inhemskt ärende.

Teleologisk tolkning

51. Vad för det tredje gäller det mål *som eftersträvas* med direktiv 2014/41, anser jag att den tolkning som föreslås i punkt 42 i förevarande förslag till avgörande dessutom är ägnad att säkerställa att direktivet uppnås fullt ut, såsom det erinrats om i punkt 25 i förevarande förslag till avgörande, vilket består i att inrätta ett förenklat och mer effektivt system grundat på

[26] Se domen EncroChat (punkterna 90–93).

[27] Se domen EncroChat (punkt 97).

[28] Se domen Spetsializirana prokuratura (punkt 33).

[29] Se domen Staatsanwaltschaft Wien (punkterna 60 och 61).

[30] Se domen Staatsanwaltschaft Wien (punkt 62).

utredningsordern, för att underlätta och påskynda det rättsliga samarbetet för att uppnå målet att bli ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, på grundval av principen om ömsesidigt erkännande. [31]

52. För att målet om ett förenklat och effektivt samarbete mellan medlemsstaterna ska kunna uppnås, krävs det att det på ett enkelt och otvetydigt sätt kan fastställas vilken myndighet som har utfärdat en utredningsorder. På så sätt kan det avgöras huruvida utredningsordern ska eller inte ska godkännas av en rättslig myndighet enligt artikel 2 c ii i direktiv 2014/41. En tolkning som enbart sker på grundval av konstaterandet att en icke-rättslig myndighet i den utfärdande staten har ”definierats” som en sådan myndighet som är behörig att handla i egenskap av utredande myndighet i den mening som avses i artikel 2 c ii i direktivet, gör det möjligt att på ett otvetydigt sätt avgöra huruvida en utfärdande myndighet omfattas av led ii i den bestämmelsen enbart på grundval av den utfärdande statens val och inte på grundval av de berörda bevisens art. En motsatt tolkning skulle nämligen dels leda till en ”fragmentering” av systemet, eftersom olika ”utfärdande myndigheter” skulle kunna vara behöriga inom ramen för en och samma utredning, beroende på beskaffenheten hos de olika utredningsåtgärderna och den processrätt som är tillämplig på dem i ett inhemskt ärende, dels skapa rättsosäkerhet och riskera att komplicera systemet för genomförande av utredningsordern. Detta skulle i sin tur medföra en risk för att inrättandet av ett förenklat och effektivt system för samarbete mellan medlemsstaterna på det straffrättsliga området äventyras. [32]

53. Det ska erinras om att det i detta avseende framgår av skäl 10 i direktiv 2014/41 att den utfärdande myndigheten ”med sina detaljkunskaper om den aktuella utredningen [är] den som bäst kan besluta vilken utredningsåtgärd som ska användas”. [33] Det råder således ingen tvekan om att när en medlemsstat väljer att ge en icke-rättslig myndighet behörighet att handla i egenskap av utredande myndighet, är denna myndighet den som, inom ramen för den interna organisationen av straffrättsliga förfaranden, har ”bäst” kunskaper om de olika delarna av utredningen, vilket gör det möjligt för den att vidta de utredningsåtgärder som är bäst lämpade för utredningen och att snabbt reagera på de olika processuella situationer som kan uppstå. Mot denna bakgrund kan det, såsom WBS har gjort, inte hävdas att antagandet av utredningsordern skulle ha varit mycket effektivare eller enklare om undersökningsdomaren, i egenskap av utfärdande myndighet, själv hade antagit den aktuella utredningsordern, i enlighet med artikel 2 c i) i direktiv 2014/41. Om exempelvis en berörd part i den verkställande staten bestrider en utredningsorder med avseende på de sakliga skälen för utfärdandet av denna utredningsorder, måste den icke-rättsliga myndighet som ansvarar för utredningen kunna få information om bestridandet, och detta kommer att vara mer effektivt jämfört med en situation där ett sådant översändande sker genom en annan myndighet som inte är den som leder utredningen. [34] När verkställigheten av en utredningsorder medför exceptionellt höga kostnader för den verkställande staten, vilka bland annat uppstår vid komplicerade expertutlåtanden, vid omfattande polisinsatser eller vid övervakning som sträcker sig över en längre tid, kan frågan om kostnader på liknande sätt bli föremål för samråd mellan den utfärdande staten och den verkställande staten. Inom ramen för denna typ av samråd är den icke-rättsliga myndighet som ansvarar för utredningen säkerligen bäst lämpad att bedöma nyttan av att upprätthålla en utredningsorder och omfattningen av denna, särskilt mot bakgrund av de framsteg som gjorts i utredningen. [35]

[31] Se dom av den 24 oktober 2019, Gavanozov (C-324/17, EU:C:2019:892, punkt 35). Se, även, punkt 25 i förevarande förslag till avgörande.

[32] Se, analogt, domen Staatsanwaltschaft Graz (punkterna 43 och 45).

[33] Se, för ett liknande resonemang, domen Spetsializirana prokuratura (punkt 37).

[34] Se, i detta avseende, skäl 22 i direktiv 2014/41.

[35] Se, i detta avseende, skäl 23 i direktiv 2014/41.

54. Det ska slutligen påpekas att i vissa medlemsstater spelar undersökningsdomaren ingen central roll i förundersökningen, eftersom denne endast ingriper vid enstaka tillfällen, bland annat för att godkänna vissa utredningsåtgärder som åklagarmyndigheten begär.[36] Denna domstol har därför tillgång till handlingarna i målet först vid den tidpunkt då den meddelar sitt beslut och har således endast begränsad kännedom om utredningen. Den hänskjutande domstolen skulle inte kunna sätta sig in i de delar av utredningen som inte omfattas av dess beslut eller i den utveckling som skett efter det att beslutet fattades. Ett krav på att denna domstol ska vara utfärdande myndighet för utredningsordern skulle leda till en inbromsning av den ömsesidiga rättsliga hjälpen, särskilt vid en begäran från den verkställande myndigheten enligt artikel 6.3 första meningen i direktiv 2014/41. Den hänskjutande domstolen har med rätta påpekat att om endast undersökningsdomstolen anses vara ”utfärdande myndighet” måste den vid frågor från den verkställande myndigheten enligt artikel 6.3 första meningen i direktivet, beställa handlingarna i målet från den icke-rättsliga myndighet som genomför utredningen och även (på nytt) sätta sig in i utredningarna och dess utveckling. En komplex situation kan även uppstå när, såsom i förevarande fall, det inte endast är domstolarna som är behöriga att vidta utredningsåtgärder utan sådana åtgärder även kan vidtas av andra myndigheter, så att en verkställande myndighet i samma ärende kan motta två europeiska utredningsorder som utfärdats av två olika samtalspartners.

Förarbetena till direktiv 2014/41

55. För det fjärde stöds en bokstavlig, kontextuell och teleologisk tolkning av *förarbetena* till direktiv 2014/41. Det ska erinras om att rådet, i samband med utarbetandet av förslaget till lagstiftning till följd av det ursprungliga förslaget till direktiv som hade lagts fram av sju medlemsstater,[37] hade konstaterat att flera medlemsstater hade motsatt sig den bestämmelse varigenom ett krav på erkännande av europeiska utredningsorder som hade utfärdats av icke-rättsliga myndigheter infördes, men att det ”med hänsyn till den rättsliga grund som hade valts för detta förslag” nåddes en kompromiss på grundval av införandet av ett obligatoriskt förfarande för godkännande av att utredningsordern överensstämde med villkoren för utfärdande av en utredningsorder, när denna utfärdas av en annan behörig myndighet än en domare, åklagare eller undersökningsdomare.[38] Härav följer att detta val har gjorts i syfte att respektera medlemsstaternas processuella autonomi och de nationella systemens mångfald, särskilt det faktum att förundersökningen i vissa medlemsstater inte genomförs av domstolarna utan av åklagarmyndigheten eller administrativa myndigheter.[39]

56. Mot bakgrund av det anförda anser jag att den tolkningsfråga som ställts ska besvaras så, att artikel 2 c ii i direktiv 2014/41 inte utgör hinder för att en icke-rättslig myndighet, som i enlighet med sin nationella lagstiftning vidtar specifika utredningsåtgärder, kan anses vara en ”utfärdande myndighet” för en utredningsorder i den mening som avses i denna bestämmelse, även när sådana utredningsåtgärder i ett inhemskt ärende enbart skulle kunna beslutas av de rättsliga

[36] Se, bland annat, Förbundsrepubliken Tyskland, till skillnad från andra rättstraditioner, såsom i Frankrike, där undersökningsdomaren har det övergripande ansvaret för undersökningen.

[37] Se, särskilt, artikel 2 a ii i Konungariket Belgiens, Republiken Bulgariens, Republiken Estlands, Konungariket Spaniens, Republiken Österrikes, Republiken Sloveniens och Konungariket Sveriges initiativ till Europaparlamentets och rådets direktiv av den … om en utredningsorder på det straffrättsliga området (EUT C 165, 2010, s. 22).

[38] Se rådets lägesrapport av den 26 november 2010 (16868/10 COPEN 266 EUROJUST 135 EJN 68 CODEC 1369), s. 5.

[39] Se, i detta avseende, fotnot 16 i förevarande förslag till avgörande, och Bachmaier Winter, L. ”Further Mutual Assistance: The European Investigation Order”, dans Ambos, K. och Rackow, P. (utg.) *The Cambridge Companion to European Criminal Law*, Cambridge University Press, 2023, sidorna 292 och 293, samt Gogorza, A. ”Décision d’enquête européenne – La relativité de la notion européenne d’autorité judiciaire”, Droit pénal – Lexis Nexis, nr 2, 2021, s. 44.

myndigheterna, under förutsättning att dessa utredningsåtgärder godkänns innan utredningsordern utfärdas av en rättslig myndighet som har prövat att samtliga av de villkor för utfärdande och översändande som föreskrivs i detta direktiv är uppfyllda.

Räckvidden av domen Spetsializirana prokuratura

57. För det femte vill jag slutligen påpeka att denna slutsats, i motsats till vad WBS och kommissionen har hävdat, inte påverkas av domen Spetsializirana prokuratura, i vilken EU-domstolen slog fast att artikel 2 c i) i direktiv 2014/41 ska tolkas så, att den utgör hinder för att en åklagare är behörig att utfärda en utredningsorder i syfte att erhålla trafik- och lokaliseringsuppgifter avseende telekommunikationer, när det i ett liknande inhemskt ärende enbart är en domstol som får besluta om en utredningsåtgärd som syftar till att få tillgång till sådana uppgifter.

58. Såsom den hänskjutande domstolen med rätta har påpekat, var den myndighet som hade utfärdat utredningsordern i det mål som avgjordes genom den domen en ”utfärdande myndighet” i den mening som avses i artikel 2 c i) i direktiv 2014/41, nämligen den bulgariska åklagarmyndigheten, medan den utfärdande myndigheten i förevarande mål är en ”annan behörig myndighet” i den mening som avses i artikel 2 c ii i direktivet. Denna åtskillnad innebär att räckvidden av de principer som domstolen har slagit fast, bland annat i punkterna 29 och 30 i nämnda dom, i vilka domstolen analyserade ordalydelsen i artikel 2 c i) i nämnda direktiv, logiskt sett är begränsad till rättsliga myndigheter och dessa principer kan inte överföras till icke-rättsliga myndigheter. Med andra ord krävs det enligt samma dom parallellitet mellan den myndighet som är behörig att besluta om utredningsordern och den myndighet som är behörig att besluta om samma utredningsåtgärder i ett inhemskt ärende, men endast när båda dessa myndigheter är rättsliga myndigheter.

59. I likhet med den hänskjutande domstolen konstaterar jag att förevarande mål skiljer sig från det mål som gav upphov till domen Spetsializirana prokuratura, eftersom den aktuella åtgärden för husrannsakan, som enligt lettisk rätt endast kan beslutas av domstol, innan den utfärdades hade godkänts av en undersökningsdomare och därefter godkänts av åklagarmyndigheten i den medlemsstaten, som ansåg att den var nödvändig och proportionerlig. I det mål som gav upphov till domen Spetsializirana prokuratura hade däremot den bulgariska åklagarmyndigheten, i egenskap av utfärdande myndighet i den mening som avses i artikel 2 c i) i direktiv 2014/41, utfärdat fyra europeiska utredningsorder i syfte att samla in trafik- och lokaliseringsuppgifter avseende telekommunikation, utan att först begära att en bulgarisk domstol skulle ingripa, trots att den bulgariska åklagarmyndigheten, i ett liknande inhemskt ärende, endast hade kunnat besluta om sådana åtgärder med godkännande från en sådan domstol. Denna omständighet leder således till att de skäl som domstolen angav i punkterna 32–38 i den domen, vilka avsåg bedömningen av sammanhanget och de mål som eftersträvas med direktivet, varken är tillämpliga eller relevanta i förevarande mål.

60. Vad gäller den kontextuella analys som domstolen gjorde i punkterna 32–35 i domen Spetsializirana prokuratura, avseende artikel 6.1 i direktiv 2014/41, ska det påpekas, såsom det har gjorts i punkterna 44–48 i detta förslag till avgörande, att de villkor som avses i denna bestämmelse inte förefaller vara relevanta i förevarande mål. I förevarande fall har byrån för avskaffande och bekämpning av korruption, som handlar i egenskap av ”ansvarig för förundersökningen”, och således är den myndighet som är behörig att besluta om utredningsåtgärden enligt den nationella lagstiftningen, uppfyllt skyldigheten att pröva huruvida denna åtgärd är nödvändig och proportionerlig som föreskrivs i artikel 6.1 a i direktivet, eftersom

den behöriga undersökningsdomaren i sitt beslut preciserade att de husrannsakningar som skulle genomföras i Berlin var nödvändiga och proportionerliga. Till skillnad från vad som var fallet i domen i målet Spetsializirana prokuratura fanns det således i förevarande fall inte något behov av att uppfylla några särskilda krav på att myndigheten själv skulle motivera samma åtgärd. Byrån för avskaffande och bekämpning av korruption utfärdade dessutom den aktuella utredningsordern på de villkor enligt vilka utredningsåtgärden kunde ha begärts i ett liknande inhemskt ärende, eftersom undersökningsdomaren godkände husrannsakan innan den europeiska utredningsordern utfärdades.

61. Inte heller är de upplysningar som framkommer av analysen av målen med direktiv 2014/41, i punkterna 36–38 i domen Spetsializirana prokuratura, relevanta. Dessa föranledde domstolen att, inom ramen för tolkningen av artikel 2 c i) i detta direktiv, dra slutsatsen att en eventuell åtskillnad mellan den utfärdande myndigheten och den myndighet som är behörig att besluta om utredningsåtgärder inom ramen för detta straffrättsliga förfarande skulle riskera att komplicera samarbetssystemet och därigenom äventyra inrättandet av ett förenklat och effektivt system. Kravet på att den myndighet som utfärdar utredningsordern nödvändigtvis ska vara den myndighet som är behörig att besluta om den aktuella utredningsåtgärden enligt den nationella lagstiftningen kan tvärtom, såsom har påpekats i punkterna 52–54 i detta förslag till avgörande, inom ramen för tolkningen av artikel 2 c ii i direktivet, leda till att detta samarbetssystem kompliceras när denna myndighet är en icke-rättslig myndighet.

Förslag till avgörande

62. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar den tolkningsfråga som Kammergericht Berlin (Regionala överdomstolen i Berlin, Tyskland) har ställt på följande sätt:

Artikel 2 c ii i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/41/EU av den 3 april 2014 om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området,

ska tolkas så,

att den inte utgör hinder för att en icke-rättslig myndighet som, i enlighet med sin nationella lagstiftning, vidtar specifika utredningsåtgärder kan anses vara ”utfärdande myndighet” för en europeisk utredningsorder i den mening som avses i denna bestämmelse, även om de rättsliga myndigheterna ensamma är behöriga att besluta om sådana utredningsåtgärder i ett inhemskt ärende, under förutsättning att dessa utredningsåtgärder godkänns innan den europeiska utredningsordern utfärdas av en rättslig myndighet som har prövat att samtliga av de villkor för utfärdande och översändande som föreskrivs i detta direktiv är uppfyllda.