Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
A. RANTOS
fremsat den 13. februar 2025 [1]

Sag C-635/23

WBS GmbH
Straffesag
procesdeltager:
Generalstaatsanwaltschaft Berlin

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Kammergericht Berlin (den regionale appeldomstol i Berlin, Tyskland))

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 2014/41/EU – retligt samarbejde i straffesager – europæisk efterforskningskendelse – artikel 2, litra c), nr. ii) – begreberne udstedelsesmyndighed og anden kompetent myndighed, der handler i sin egenskab af efterforskningsmyndighed i straffesager – kompetence til at indsamle bevismateriale i henhold til national ret – ransagningsforanstaltninger, der kræver godkendelse af en undersøgelsesdommer – artikel 6, stk. 1 og 2 – betingelser for udstedelse af en europæisk efterforskningskendelse«

I. Indledning

1. Kan en administrativ myndighed, som i henhold til national ret ikke har kompetence til at anordne en efterforskningsforanstaltning i en national straffesag, anordne en sådan foranstaltning over for en virksomhed, der er etableret i en anden medlemsstat, ved at udstede en europæisk efterforskningskendelse i henhold til direktiv 2014/41/EU om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager [2], og i bekræftende fald på hvilke betingelser kan en sådan europæisk efterforskningskendelse udstedes? Dette er i det væsentlige det spørgsmål, som Kammergericht Berlin (den regionale appeldomstol i Berlin, Tyskland) har forelagt i forbindelse med den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse, der vedrører fortolkningen af dette direktivs artikel 2, litra c), nr. ii).

2. Der erindres om, at artikel 2, litra c), i direktiv 2014/41, som definerer begrebet »udstedelsesmyndighed« for en europæisk efterforskningskendelse, sondrer mellem to kategorier af myndigheder: På den ene side de judicielle myndigheder, dvs. »en dommer, domstol, undersøgelsesdommer eller offentlig anklager, der er kompetent i den pågældende sag«, som omhandlet i dette direktivs artikel 2, litra c), nr. i) (»en judiciel myndighed«), og på den anden

[1] – Originalsprog: fransk.

[2] – Europa-Parlamentet og Rådets direktiv af 3.4.2014 om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager (EUT 2014, L 130, s. 1), berigtiget i EUT 2022, L 2, s. 10.

side de ikke-judicielle myndigheder, dvs. »enhver anden kompetent myndighed som defineret af udstedelsesstaten, der […] handler i sin egenskab af efterforskningsmyndighed i straffesager med kompetence til at indsamle bevismateriale i henhold til national ret«, som omhandlet i det nævnte direktivs artikel 2, litra c), nr. ii) (herefter »en ikke-judiciel myndighed«).

3. Anmodningen om præjudiciel afgørelse er blevet indgivet i forbindelse med en anmodning om fuldbyrdelse i Tyskland af en europæisk efterforskningskendelse udstedt af Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs (kontoret for forebyggelse og bekæmpelse af korruption, Letland, herefter »KNAB«) vedrørende WBS GmbH, en virksomhed med hjemsted i Tyskland (herefter »den omhandlede europæiske efterforskningskendelse«). WBS GmbH, der var genstand for en ransagning i henhold til denne europæiske efterforskningskendelse, indbragte sagen for den forelæggende ret og gjorde i det væsentlige gældende, at det bevismateriale, der blev indsamlet ved fuldbyrdelsen af den nævnte europæiske efterforskningskendelse, ikke kunne godtages, idet den europæiske efterforskningskendelse ikke var udstedt af en »udstedelsesmyndighed« som omhandlet i direktiv 2014/41. KNAB udgør nærmere bestemt ikke en udstedelsesmyndighed med den begrundelse, at KNAB dels ikke handler som en judiciel myndighed som omhandlet i dette direktivs artikel 2, litra c), nr. i), dels ikke opfylder betingelserne fastsat i direktivets artikel 2, litra c), nr. ii), som gør det muligt at kvalificere KNAB som en »anden kompetent myndighed«, eftersom KNAB ikke har kompetence til at »indsamle bevismateriale i henhold til national ret«, da vedtagelsen af ransagningsforanstaltninger i en national procedure i henhold til lettisk ret er forbeholdt judicielle myndigheder.

4. Selv om Domstolen allerede har haft lejlighed til at præcisere rækkevidden af begrebet »udstedelsesmyndighed« som omhandlet i artikel 2, litra c), i direktiv 2014/41 og til at præcisere sondringen mellem »judicielle myndigheder« og »andre kompetente myndigheder« som omhandlet i denne bestemmelse [3], er den i forbindelse med den foreliggende sag blevet forelagt et hidtil uset spørgsmål om rækkevidden af den anden kategori af myndigheder.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

5. Følgende fremgår af 5., 7. og 11. betragtning til direktiv 2014/41:

»(5) Siden vedtagelsen af rammeafgørelse [2003/577/RIA [4]] og [2008/978/RIA [5]] er det blevet klart, at den nuværende ramme for indsamling af bevismateriale er for fragmenteret og kompliceret. Der er derfor behov for en ny tilgang.

[…]

[3] – Jf. i denne henseende dom af 8.12.2020, Staatsanwaltschaft Wien (Forfalskede overførselsordrer) (C-584/19, herefter »Staatsanwaltschaft Wien-dommen« EU:C:2020:1002), af 16.12.2021, Spetsializirana prokuratura (Trafik- og lokaliseringsdata) (C-724/19, herefter »Spetsializirana prokuratura-dommen«, EU:C:2021:1020), af 2.3.2023, Staatsanwaltschaft Graz (Myndigheden for retsforfølgning og efterforskning af skattesager i Düsseldorf) (C-16/22, herefter »Staatsanwaltschaft Graz-dommen«, EU:C:2023:148), og af 3.4.2024, M.N. (EncroChat) (C-670/22, herefter »EncroChat-dommen«, EU:C:2024:372).

[4] – Rådets rammeafgørelse af 22.7.2003 om fuldbyrdelse i Den Europæiske Union af kendelser om indefrysning af formuegoder eller bevismateriale (EUT 2003, L 196, s. 45).

[5] – Rådets rammeafgørelse af 18.12.2008 om en europæisk bevissikringskendelse med henblik på fremskaffelse af genstande, dokumenter og data til brug i straffesager (EUT 2008, L 350, s. 72).

(7) Denne nye tilgang bygger på et enkelt instrument kaldet den europæiske efterforskningskendelse. En europæisk efterforskningskendelse skal udstedes for at få en eller flere specifikke efterforskningsforanstaltninger udført i den stat, der fuldbyrder efterforskningskendelsen (»fuldbyrdelsesstaten«) med henblik på indsamling af bevismateriale. Dette omfatter fremskaffelse af bevismateriale, der allerede er i fuldbyrdelsesmyndighedens besiddelse.

[...]

(11) En europæisk efterforskningskendelse bør vælges, hvis fuldbyrdelsen af en efterforskningsforanstaltning forekommer at være rimelig, tilstrækkelig og anvendelig i det foreliggende tilfælde. Udstedelsesmyndigheden bør derfor vurdere, om det ønskede bevismateriale er nødvendigt og rimeligt i forhold til sagens formål, om den valgte efterforskningsforanstaltning er nødvendig og rimelig med henblik på indsamling af det pågældende bevismateriale, og om en europæisk efterforskningskendelse bør udstedes med henblik på at inddrage en anden medlemsstat i indsamlingen af dette bevismateriale. Samme vurdering bør foretages i godkendelsesproceduren, når godkendelse af en europæisk efterforskningskendelse er påkrævet i henhold til dette direktiv. [...]«

6. Direktivets artikel 1 med overskriften »Pligten til at fuldbyrde den europæiske efterforskningskendelse« bestemmer:

»1. En europæisk efterforskningskendelse er en retsafgørelse, som er udstedt eller godkendt af en judiciel myndighed i en medlemsstat (»udstedelsesstaten«) for at få en eller flere specifikke efterforskningsforanstaltninger udført i en anden medlemsstat (»fuldbyrdelsesstaten«) med henblik på at fremskaffe bevismateriale i overensstemmelse med [direktiv 2014/41].

Den europæiske efterforskningskendelse kan også udstedes for at fremskaffe bevismateriale, som de kompetente myndigheder i fuldbyrdelsesstaten allerede er i besiddelse af.

2. Medlemsstaterne fuldbyrder en europæisk efterforskningskendelse på grundlag af princippet om gensidig anerkendelse og i overensstemmelse med dette direktiv.

[...]«

7. Direktivets artikel 2 med overskriften »Definitioner« fastsætter i litra c):

»I dette direktiv forstås ved:

c) »udstedelsesmyndighed«:

i) en dommer, domstol, undersøgelsesdommer eller offentlig anklager, der er kompetent i den pågældende sag, eller

ii) enhver anden kompetent myndighed som defineret af udstedelsesstaten, der i den pågældende sag handler i sin egenskab af efterforskningsmyndighed i straffesager med kompetence til at indsamle bevismateriale i henhold til national ret. Desuden skal den europæiske efterforskningskendelse, før den overføres til fuldbyrdelsesmyndigheden, efter en undersøgelse af dens overensstemmelse med betingelserne i henhold til dette direktiv for udstedelse af en europæisk efterforskningskendelse, navnlig betingelserne i artikel 6,

stk. 1, godkendes af en dommer, domstol, undersøgelsesdommer eller offentlig anklager i udstedelsesstaten. Når den europæiske efterforskningskendelse er blevet godkendt af en judiciel myndighed, kan denne myndighed også betragtes som en udstedelsesmyndighed med hensyn til fremsendelse af den europæiske efterforskningskendelse.«

8. Direktivets artikel med overskriften »Betingelser for udstedelse og fremsendelse af en europæisk efterforskningskendelse« har følgende ordlyd:

»1. Udstedelsesmyndigheden kan kun udstede en europæisk efterforskningskendelse, når den anser det for godtgjort, at følgende betingelser er opfyldt:

a) [U]dstedelsen af den europæiske efterforskningskendelse er nødvendig og står i et rimeligt forhold til de i artikel 4 omhandlede formål med retssagen under hensyn til den mistænktes eller tiltaltes rettigheder, […]

b) [D]er kunne være blevet udstedt kendelse om den eller de efterforskningsforanstaltninger, der er anført i den europæiske efterforskningskendelse, under samme omstændigheder i en lignende national sag.

2. Udstedelsesmyndigheden vurderer de i stk. 1 omhandlede betingelser i hver enkelt sag

3. Når fuldbyrdelsesmyndigheden har grund til at tro, at de i stk. 1 omhandlede betingelser ikke er opfyldt, kan den høre udstedelsesmyndigheden om betydningen af at fuldbyrde den europæiske efterforskningskendelse. Efter en sådan høring kan udstedelsesmyndigheden beslutte at trække den europæiske efterforskningskendelse tilbage.«

9. Artikel 9 i direktiv 2014/41, der har overskriften »Anerkendelse og fuldbyrdelse«, bestemmer i stk. 1-3:

»1. Fuldbyrdelsesmyndigheden skal anerkende en europæisk efterforskningskendelse, der er fremsendt i overensstemmelse med dette direktiv, uden yderligere formaliteter og sikre fuldbyrdelsen på samme måde og på de samme betingelser, som hvis en myndighed i fuldbyrdelsesstaten havde anmodet om den pågældende efterforskningsforanstaltning, medmindre myndigheden beslutter at påberåbe sig en af de i dette direktiv omhandlede grunde til at afslå anerkendelse eller fuldbyrdelse eller en af de i dette direktiv omhandlede grunde til udsættelse.

2. Fuldbyrdelsesmyndigheden skal opfylde de formkrav og procedurer, som udstedelsesmyndigheden udtrykkeligt har angivet, medmindre andet er fastsat i dette direktiv, forudsat at sådanne formkrav og procedurer ikke er i modstrid med de grundlæggende retsprincipper i fuldbyrdelsesstaten.

3. Når en fuldbyrdelsesmyndighed modtager en europæisk efterforskningskendelse, som ikke er blevet udstedt af en udstedelsesmyndighed som omhandlet i artikel 2, litra c), tilbagesender fuldbyrdelsesmyndigheden den europæiske efterforskningskendelse til udstedelsesstaten.«

B. Lettisk ret

10. Den lettiske retlige ramme for vedtagelsen af en europæisk efterforskningskendelse er reguleret i artikel 887[1]-887[3] i Kriminālprocesa likums (strafferetsplejeloven) af 11 maj 2005[6]. Det følger af denne lovs artikel 887[1], stk. 1, at når det i en straffesag, inden den kan indledes, er nødvendigt at gennemføre et processkridt på en anden EU-medlemsstats område, skal den, der er ansvarlig for processen, ved udarbejdelsen af en europæisk efterforskningskendelse vurdere dens proportionalitet og nødvendighed i forhold til den strafbare overtrædelse, der er genstand for efterforskningen, hvorefter den anklager, der er ansvarlig for efterforskningens retning, ligeledes påser, at det processkridt, som EU-medlemsstaten er anmodet om at foretage, er i overensstemmelse med lovens krav og vurderer dens nødvendighed og proportionalitet i forhold til den strafbare overtrædelse, der er genstand for efterforskningen. Inden udarbejdelsen af en europæisk efterforskningskendelse træffer den, der er ansvarlig for processen, alle de foranstaltninger, der ville være nødvendige, hvis processkridtet skulle foretages i Letland.

11. Ransagninger reguleres af artikel 179-185 i strafferetsplejeloven. Strafferetsplejelovens artikel 179, stk. 1, definerer en ransagning som en efterforskningsforanstaltning, der har til formål at foretage en tvungen undersøgelse af lokaler, jord, et køretøj eller en person med henblik på at finde og beslaglægge en genstand, når der er rimelig grund til at antage, at genstanden befinder sig på stedet for ransagningen.

12. Strafferetsplejelovens artikel 180, stk. 1, bestemmer, at en ransagning foretages efter en afgørelse afsagt af en undersøgelsesdommer eller en ret. Undersøgelsesdommeren baserer sin afgørelse på en anmodning fremsat af den, der er ansvarlig for processen, og de akter, der er knyttet hertil.

III. Tvisten i hovedsagen, det præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

13. Den 5. april 2019 indledte KNAB en straffesag mod medarbejderne i en fond med hjemsted i Riga (Letland) om bedrageri i stort omfang, underslæb i stort omfang og dokumentfalsk. Ved efterforskningen fandt KNAB det nødvendigt at ransage forretningslokaler beliggende i Berlin (Tyskland), og tilhørende virksomhederne FF GmbH og WBS GmbH, og anmodede undersøgelsesdommeren i Rīgas pilsētas Vidzemes priekšpilsētas tiesa (byretten i Riga (retskreds Vidzeme), Letland) om at godkende disse efterforskningsforanstaltninger i overensstemmelse med strafferetsplejelovens artikel 179 og 180.

14. Ved kendelser af 24. april 2019 tog undersøgelsesdommeren anmodningen fra KNAB til følge og begrundede dette med for det første, at der var rimelig grund til antage, at der i forretningslokalerne fandtes dokumenter, databærere og andre genstande, der var relevante for sagen, og for det andet, at ransagningerne, som havde til formål at finde og beslaglægge disse dokumenter, databærere og genstande, var nødvendige og forholdsmæssige.

15. Den 25. april 2019 udstedte KNAB i sin egenskab af »kompetent myndighed« som omhandlet i artikel 2, litra c), nr. ii), i direktiv 2014/41 den omhandlede europæiske efterforskningskendelse, hvorved KNAB anmodede Forbundsrepublikken Tyskland om afhøring af to vidner og fuldbyrdelse af de førnævnte ransagningskendelser. Latvijas Republikas Ģenerālprokuratūra

6 – *Latvijas Vēstnesis*, 2005, nr. 74.

(anklagemyndigheden i Republikken Letland, herefter »den lettiske anklagemyndighed«) godkendte denne europæiske efterforskningskendelse og fremsendte den til Staatsanwaltschaft Berlin (anklagemyndigheden i Berlin, Tyskland, herefter »anklagemyndigheden i Berlin«).

16. På anmodning fra anklagemyndigheden i Berlin anordnede Amtsgericht Berlin-Tiergarten (byretten i Tiergarten, Berlin, Tyskland) ransagning af FF's og WBS's forretningslokaler. Disse ransagninger fandt sted den 13. maj 2019 og førte til beslaglæggelse af talrigt bevismateriale.

17. I hovedsagen har WBS anmodet Kammergericht Berlin (den regionale appeldomstol i Berlin), som er den forelæggende ret, om at fastslå, at udleveringen til Republikken Letland af det bevismateriale, der blev indsamlet ved fuldbyrdelsen af den omhandlede europæiske efterforskningskendelse i Tyskland, ikke er lovlig.

18. Til støtte for sin anmodning har WBS navnlig gjort Spetsializirana prokuratura-dommen gældende, hvorved Domstolen fastslog, at en europæisk efterforskningskendelse, der vedrører en efterforskningsforanstaltning, hvis vedtagelse i henhold til udstedelsesstatens lovgivning er forbeholdt retterne, kun kan udstedes af en ret. I den foreliggende sag er den europæiske efterforskningskendelse imidlertid udstedt af KNAB, der ikke er en ret, selv om det følger af lettisk ret, at vedtagelsen af en ransagningsforanstaltning, der fører til beslaglæggelse af bevismateriale, inden for rammerne en national sag ville være forbeholdt retterne. I den forbindelse blev den lettiske anklagemyndigheds godkendelse af denne europæiske efterforskningskendelse foretaget for en europæisk efterforskningskendelse, der blev vedtaget af en ikke-kompetent myndighed.

19. Anklagemyndigheden i Berlin har spurgt den lettiske anklagemyndighed, om den omhandlede europæiske efterforskningskendelse i givet fald kunne genudstedes, men denne gang af en ret. Den lettiske anklagemyndighed har svaret afkræftende herpå med den begrundelse, at der ikke i lettisk ret er hjemmel hertil. På denne baggrund har den forelæggende ret anordnet udsættelse af udleveringen af det indsamlede bevismateriale.

20. Inden den forelæggende ret tager stilling til lovligheden af foranstaltningen om gensidig retshjælp, ønsker den forelæggende ret oplyst om de principper, der følger af Spetsializirana prokuratura-dommen, finder anvendelse i hovedsagen, således som WBS har gjort gældende, hvilket ville kunne føre den forelæggende ret til at fastslå, at udleveringen af bevismaterialet ved fuldbyrdelsen af den omhandlede europæiske efterforskningskendelse ikke er lovlig[7], eller, som KNAB har gjort gældende, at den forudgående godkendelse af efterforskningsforanstaltningerne foretaget af en ret i udstedelsesstaten i overensstemmelse med efterprøvelses- og begrundelsespligten i direktiv 2014/41 er tilstrækkelig med henblik på udleveringen af dette bevismateriale.

21. På denne baggrund har Kammergericht Berlin (den regionale appeldomstol i Berlin) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Kan en europæisk efterforskningskendelse vedrørende en efterforskningsforanstaltning, som det i henhold til udstedelsesstatens lovgivning er forbeholdt retterne at træffe, udstedes af en anden kompetent myndighed som omhandlet i artikel 2, litra c), nr. ii), i direktiv [2014/41], i samarbejde med en ikke-judiciel valideringsmyndighed, når en domstol i udstedelsesstaten har godkendt efterforskningsforanstaltningen forinden og derved har opfyldt efterprøvelses- og begrundelsespligten i henhold til [dette direktiv]?«

[7] – Anklagemyndigheden i Berlin ville i så fald skulle tilbagesende den europæiske efterforskningskendelse til Republikken Letland i overensstemmelse med artikel 9, stk. 3, i direktiv 2014/41.

22. WBS, den tyske, den estiske, den lettiske, den polske og den portugisiske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg til Domstolen. Med undtagelse af den estiske og den portugisiske regering har disse parter samt den svenske regering desuden afgivet mundtlige indlæg i retsmødet, der blev afholdt den 13. november 2024.

IV. Bedømmelse

23. Med det præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret i det væsentlige oplyst, om artikel 2, litra c), nr. ii), i direktiv 2014/41 skal fortolkes således, at en ikke-judiciel myndighed, der i overensstemmelse med national ret udsteder specifikke efterforskningsforanstaltninger, der, inden de fuldbyrdes i en anden medlemsstat, godkendes af en judiciel myndighed, kan udgøre en »udstedelsesmyndighed« som omhandlet i denne bestemmelse, selv om vedtagelsen af sådanne efterforskningsforanstaltninger i en rent intern procedure er de judicielle myndigheders enekompetence.

24. Efter min opfattelse skal dette spørgsmål besvares bekræftende af de grunde, som jeg vil redegøre for nedenfor.

A. Indledende bemærkninger

25. Indledningsvis skal der mindes om, at direktiv 2014/41 erstattede den fragmenterede og komplekse tidligere ramme på området for indsamling af bevismateriale i sager med en grænseoverskridende dimension ved indførelsen af et forenklet og mere effektivt system bygget på et enkelt instrument, nemlig den europæiske efterforskningskendelse. Dette system har til formål at lette og fremskynde det retlige samarbejde med henblik på at bidrage til at nå Unionens erklærede mål om at blive et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er baseret på en høj grad af tillid mellem medlemsstaterne [8]. Den europæiske efterforskningskendelse er således et instrument, der henhører under det retlige samarbejde i straffesager som omhandlet i artikel 82, stk. 1, TEUF, der bygger på princippet om gensidig anerkendelse af domme og retsafgørelser. Dette princip, som udgør »hovedhjørnestenen« i det retlige samarbejde i straffesager, bygger således selv på den gensidige tillid og på den afkræftelige formodning om, at de andre medlemsstater overholder EU-retten og navnlig de grundlæggende rettigheder [9].

26. I denne sammenhæng definerer artikel 1, stk. 1, i direktiv 2014/41 »en europæisk efterforskningskendelse« som en »retsafgørelse«, der er udstedt eller godkendt af en judiciel myndighed i udstedelsesstaten for at få en eller flere specifikke efterforskningsforanstaltninger udført i fuldbyrdelsesstaten med henblik på at fremskaffe bevismateriale, herunder det, som allerede er i denne medlemsstats kompetente myndigheders besiddelse [10].

27. I henhold til artikel 1, stk. 2, i direktiv 2014/41 fuldbyrder medlemsstaterne en europæisk efterforskningskendelse på grundlag af princippet om gensidig anerkendelse og i overensstemmelse med bestemmelserne i dette direktiv. Navnlig skal fuldbyrdelsesmyndigheden i henhold til dette direktivs artikel 9, stk. 1, anerkende en europæisk efterforskningskendelse

[8] – Jf. navnlig 5.-8., 21. og 38. betragtning til direktiv 2014/41 samt Staatsanwaltschaft Wien-dommen, præmis 39, Spetsializirana prokuratura-dommen, præmis 36, Staatsanwaltschaft Graz-dommen,vpræmis 42, og EncroChat-dommen, præmis 86.

[9] – Jf. navnlig 2., 6. og 19. betragtning til direktiv 2014/41 og Staatsanwaltschaft Wien-dommen, præmis 40, dom af 11.11.2021, Gavanozov II (C-852/19, herefter »Gavanozov II-dommen«, EU:C:2021:902, præmis 54), og EncroChat-dommen, præmis 99.

[10] – Jf. Staatsanwaltschaft Wien-dommen, præmis 41, dom af 2.9.2021, Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Münster (C-66/20, EU:C:2021:670, præmis 39), og EncroChat-dommen, præmis 71.

uden yderligere formaliteter og sikre fuldbyrdelsen på samme måde og på de samme betingelser, som hvis en myndighed i fuldbyrdelsesstaten havde anmodet om den pågældende efterforskningsforanstaltning. I medfør af denne samme bestemmelse kan myndigheden beslutte ikke at fuldbyrde en europæisk efterforskningskendelse ved at påberåbe sig en af de i direktivet omhandlede grunde til at afslå anerkendelse eller fuldbyrdelse eller en af de deri omhandlede grunde til udsættelse. Desuden fastsætter artikel 9, stk. 3, i direktiv 2014/41, at når en fuldbyrdelsesmyndighed modtager en europæisk efterforskningskendelse, som ikke er blevet udstedt af en udstedelsesmyndighed som omhandlet i direktivets artikel 2, litra c), tilbagesender fuldbyrdelsesmyndigheden denne kendelse til udstedelsesstaten [11].

28. Artikel 2, litra c), i direktiv 2014/41 definerer i den forbindelse, hvad der i dette direktiv forstås ved begrebet »udstedelsesmyndighed«. Denne bestemmelse fastsætter således, at en sådan myndighed enten i henhold til bestemmelsens nr. i) kan være »en dommer, domstol, undersøgelsesdommer eller offentlig anklager, der er kompetent i den pågældende sag« [12], eller i henhold til bestemmelsens nr. ii), første punktum, hvis fortolkning er genstand for den foreliggende præjudicielle forelæggelse, kan være »enhver anden kompetent myndighed som defineret af udstedelsesstaten, der i den pågældende sag handler i sin egenskab af efterforskningsmyndighed i straffesager med kompetence til at indsamle bevismateriale i henhold til national ret« [13].

29. Det følger derudover af direktivets artikel 2, litra c), nr. ii), andet punktum, at når en europæisk efterforskningskendelse udstedes af en ikke-judiciel myndighed, skal denne europæiske efterforskningskendelse, før den overføres til fuldbyrdelsesmyndigheden, godkendes af en judiciel myndighed som omhandlet i direktivets artikel 2, litra c), nr. i), som skal undersøge dens overensstemmelse med betingelserne i henhold til direktiv 2014/41 for udstedelse af en europæisk efterforskningskendelse, navnlig betingelserne i direktivets artikel 6, stk. 1 [14]. Endelig bestemmer artikel 2, litra c), nr. i), tredje punktum, at den judicielle myndighed, der har godkendt en sådan europæisk efterforskningskendelse, »også kan betragtes« som en udstedelsesmyndighed med hensyn til fremsendelse af den europæiske efterforskningskendelse.

30. Det følger af det ovenstående, at en ikke-judiciel myndighed, såsom en administrativ myndighed, principielt kan være omfattet af begrebet »udstedelsesmyndighed« som omhandlet i artikel 2, litra c), nr. ii), i direktiv 2014/41 under de betingelser, der er nævnt i det foregående punkt i dette forslag til afgørelse, dvs. dels at myndigheden har kompetence til at handle i egenskab af efterforskningsmyndighed i straffesager [15], dels at den europæiske efterforskningskendelse, der udstedes af myndigheden, godkendes af en judiciel myndighed, før den overføres til fuldbyrdelsesmyndigheden [16].

11 – Jf. dom af 2.9.2021, Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Münster (C-66/20, EU:C:2021:670, præmis 40).

12 – Disse fire myndigheder, der er opregnet udtømmende, kvalificeres som »judicielle myndigheder« i den forstand, hvori begrebet anvendes i direktiv 2014/41, eftersom de kan deltage i retsplejen (jf. Staatsanwaltschaft Graz-dommen, præmis 30-32 og 37).

13 – Henvisningen til »enhver anden myndighed« i artikel, litra c), nr. ii), i direktiv 2014/41 indikerer, at enhver anden myndighed end de judicielle myndigheder, der er omhandlet i artikel 2, litra c), nr. i), i direktivet, skal behandles efter direktivets artikel 2, litra c), nr. ii). Dette begreb skal følgelig forstås således, at det omfatter enhver myndighed, der henhører under den udøvende magt [jf. direktivets artikel 4, litra b), og Staatsanwaltschaft Graz-dommen, præmis 34 og 35).

14 – Jf. i denne retning Staatsanwaltschaft Graz-dommen, præmis 27 og 28.

15 – Jf. Spetsializirana prokuratura-dommen, præmis 29, og Staatsanwaltschaft Graz-dommen, præmis 33 og 34 og den deri nævnte retspraksis.

16 – Jf. f.eks. Staatsanwaltschaft Wien-dommen, præmis 46. I henhold til rapporten fra Det Europæiske Retlige Netværk (EJN) af 20.9.2021, som er tilgængelig på EJN's websted (på følgende adresse: https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/EJN_RegistryDoc/EN/3115/0/0), har flere medlemsstater ud over Republikken Letland udpeget administrative myndigheder som »udstedelsesmyndigheder«, navnlig Republikken Østrig, Kongeriget Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland, Republikken Ungarn og Republikken Polen.

31. I den foreliggende sag er det ubestridt, at KNAB, som ikke er en judiciel myndighed, har handlet i henhold til lettisk ret som efterforskningsmyndighed i en straffesag [17]. Ligeledes blev den omhandlede europæiske efterforskningskendelse, før den blev overført til fuldbyrdelsesstaten, godkendt af den lettiske anklagemyndighed, hvis egenskab af »judiciel myndighed« som omhandlet i direktivets artikel 2, litra c), nr. i), ikke giver anledning til tvivl [18].

32. Den tvivl, som den foreliggende ret har givet udtryk for, vedrører derimod spørgsmålet om, hvorvidt KNAB opfylder den betingelse, der er fastsat i direktivets artikel 2, litra c), nr. ii), og som er nævnt i punkt 28 i dette forslag til afgørelse, om at være en myndighed »*med kompetence til at indsamle bevismateriale i henhold til national ret*«, for så vidt som det følger af lettisk ret [19], at de i hovedsagen omhandlede efterforskningsforanstaltninger, dvs. ransagninger, i en national straffesag – selv om de er baseret på en anmodning fra den kompetente efterforskningsmyndighed, såsom KNAB – skal foretages efter afgørelse afsagt af en undersøgelsesdommer eller en ret og følgelig henhører under de judicielle myndigheders enekompetence.

33. Ifølge den forelæggende ret rejser dette spørgsmål sig så meget desto mere, som Domstolen i Spetsializirana prokuratura-dommen fastslog, at artikel 2, litra c), nr. i), i direktiv 2014/41 skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for, at anklagemyndigheden har kompetence til at udstede en europæisk efterforskningskendelse med henblik på at indhente trafik- og lokaliseringsdata i forbindelse med telekommunikation, når vedtagelsen af en efterforskningsforanstaltning, der har til formål at opnå adgang til sådanne data, inden for rammerne af en national sag henhører under retternes kompetence.

34. I overensstemmelse med Domstolens faste praksis skal der ved fortolkningen af den nævnte bestemmelse ikke blot tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den lovgivning, som den er en del af, og især til denne lovgivnings tilblivelse [20].

B. Ordlydsfortolkning

35. Hvad i første række angår *ordlyden* af artikel 2, litra c), nr. ii), i direktiv 2014/41, der er nævnt i punkt 28 i dette forslag til afgørelse, skal det bemærkes, at denne bestemmelse ikke fastsætter, at en administrativ myndighed for at være omfattet af begrebet »udstedelsesmyndighed« nødvendigvis skal være den myndighed, der har kompetence til at vedtage disse samme foranstaltninger inden for rammerne af en intern procedure.

36. Den nævnte bestemmelse kræver nemlig ikke, at udstedelsen af en europæisk efterforskningskendelse nødvendigvis foretages af den myndighed, der ville have haft kompetence til at indsamle bevismateriale »i en lignende national sag«, som WBS og Kommissionen i det væsentlige har gjort gældende, men præciserer blot, at denne myndighed

[17] – I henhold til strafferetsplejelovens artikel 386, stk. 6, er KNAB en efterforskningsmyndighed, der i overensstemmelse med strafferetsplejelovens artikel 27 kan handle som den, der er »ansvarlig for processen«, der leder straffesager.

[18] – Jf. artikel 1, stk. 1, i Prokuratūras likums (lov om anklagemyndigheden) af 19.5.1994 (*Latvijas Vēstnesis*, 2004, nr. 65). »Den offentlige anklager« er blandt de »judicielle myndigheder«, der er omhandlet i artikel 2, litra c), nr. i), i direktiv 2014/41, som har beføjelse til at godkende en europæisk efterforskningskendelse (jf. Staatsanwaltschaft Wien-dommen, præmis 53).

[19] – Jf. strafferetsplejelovens artikel 180, stk. 1.

[20] – Jf. i denne retning navnlig dom af 17.4.2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, præmis 44), Staatsanwaltschaft Wien-dommen, præmis 49, dom af 28.10.2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Udlevering og ne bis in idem) (C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, præmis 67), og Staatsanwaltschaft Graz-dommen, præmis 25.

skal have kompetence til at indsamle dette bevismateriale »i henhold til national ret«. Disse to sætninger kan ikke anses for at være synonymer, eftersom udtrykket »kompetence til at indsamle bevismateriale i henhold til national ret« ikke henviser til nogen ækvivalens med en lignende national sag. Derudover er bestemmelsen ikke til hinder for udstedelsen af en europæisk efterforskningskendelse af en myndighed, der i henhold til udstedelsesstatens lovgivning har kompetence til at handle som efterforskningsmyndighed, men som ikke ville være den myndighed, som ville have foretaget samme foranstaltning i en intern situation.

37. I den forbindelse bygger det system, der er indført ved direktiv 2014/41, således som det er anført i punkt 25 i dette forslag til afgørelse, på gensidig tillid og på den afkræftelige formodning om, at andre medlemsstater overholder EU-retten. Det er grunden til, at direktivets artikel 2, litra c), nr. ii), overlader det til udstedelsesstaten alene at »definere« de kompetente ikke-judicielle myndigheder og henviser eksplicit til udstedelsesstatens nationale ret med henblik herpå, samtidig med at de forskellige materielle betingelser, som udstedelsesstatens nationale ret skal fastsætte, præciseres. Det tilkommer derfor alene udstedelsesstaten at fastlægge de ikke-judicielle myndigheder, der har kompetence til at udstede en europæisk efterforskningskendelse, forudsat at kriterierne fastsat i direktivets artikel 2, litra c), nr. ii), er opfyldt. Der kan ikke anlægges en modsat fortolkning, da den nævnte bestemmelse og navnlig princippet om gensidig anerkendelse ellers ville blive frataget enhver effektiv virkning [21].

38. Det er således udelukkende henset til de kriterier, der er fastsat i artikel 2, litra c), nr. ii), i direktiv 2014/41, og som er nævnt i punkt 30 i dette forslag til afgørelse, at det skal vurderes, om en administrativ myndighed, såsom KNAB, kan kvalificeres som »udstedelsesmyndighed« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktivet. Dette synes at være tilfældet i den foreliggende sag.

39. For det første har KNAB nemlig ubestrideligt et ansvarsområde, der gør det muligt at handle i »egenskab af efterforskningsmyndighed« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 2, litra c), nr. ii), i direktiv 2014/41, eftersom KNAB i henhold til national ret handler som »ansvarlig for processen« i fasen forud for retssagen i straffesager på området for bekæmpelse af korruption, uanset om der er tale om en straffesag med en national eller en grænseoverskridende dimension. I den forbindelse fremgår det af den lettiske regerings skriftlige og mundtlige indlæg, at KNAB i henhold til strafferetsplejelovens artikel 27 som »ansvarlig for processen« 1) tilrettelægger straffesagens forløb og håndteringen af de dertil knyttede dokumenter, 2) træffer afgørelser om straffesagens retning, 3) selv eller gennem embedsmænd udøver offentlig myndighed på det relevante stadium af straffesagen, 4) påser overholdelsen af forpligtelser i forbindelse med straffesagen og procesregler, 5) påser, at de involverede i straffesagen er i stand til at udøve de rettigheder, der er fastsat ved lov.

40. Denne konstatering kan ikke drages i tvivl af den omstændighed, at for så vidt angår efterforskningsforanstaltninger, der kan medføre indgreb i en persons liv, såsom ransagninger, kan KNAB i henhold til lettisk ret ikke vedtage sådanne foranstaltninger, men kan kun anmode en undersøgelsesdommer, som er den eneste, der kan vedtage foranstaltningerne, herom. Som den lettiske regering har anført, er undersøgelsesdommerens afgørelse nemlig en »tilladelse« til den ransagning, som KNAB anmoder om, snarere end en uafhængig afgørelse baseret på undersøgelsesdommerens selvstændige vurderinger af de faktuelle omstændigheder i den pågældende efterforskning. Det følger nærmere bestemt af den lettiske regerings indlæg, at

[21] – Som eksempel har Domstolen allerede fastslået, at skatte- og afgiftsmyndigheden i en medlemsstat, som i henhold til national ret foretager strafferetlige efterforskninger på skatte- og afgiftsområdet, i stedet for anklagemyndigheden kan omfattes af begrebet »udstedelsesmyndighed« som omhandlet i direktivets artikel 2, litra c), nr. ii) (jf. Staatsanwaltschaft Graz-dommen, præmis 46).

undersøgelsesdommeren i den lettiske strafferetspleje primært udøver en kontrol med overholdelsen af menneskerettighederne i straffesager og ikke med hensigtsmæssigheden af forskellige efterforskningsforanstaltninger. Ifølge den lettiske regering skal den omstændighed, at undersøgelsesdommeren er den myndighed, der anordner ransagningen, derfor ikke betyde, at den nationale lovgivning således tildeler undersøgelsesdommeren ansvaret for efterforskningen i straffesager i steder for den, der er »ansvarlig for processen«. KNAB er stadig den, der er »ansvarlig for processen«, og som det tilkommer at anmode om efterforskningsforanstaltninger og vurdere, om foranstaltningerne er nødvendige for at nå målet med efterforskningen.

41. For det andet er det ligeledes ubestrideligt, at den betingelse, som er fastsat i artikel 2, litra c), nr. ii), andet punktum, i direktiv 2014/41, om, at en europæisk efterforskningskendelse skal godkendes af en judiciel myndighed, også er opfyldt. Således som det følger af den sædvanlige betydning af begrebet »godkendelse«, kræver denne proces, at den judicielle myndighed bekræfter lovligheden af en europæisk efterforskningskendelse. I overensstemmelse med lettisk ret blev den omhandlede europæiske efterforskningskendelse godkendt af den lettiske anklagemyndighed, som efter at have påset, at det ønskede bevismateriale og de valgte efterforskningsmidler var nødvendige og forholdsmæssige med henblik på efterforskningen, fremsendte den til anklagemyndigheden i Berlin med henblik på fuldbyrdelse i Tyskland. Det er denne godkendelse, der ligger til grund for den nævnte europæiske efterforskningskendelse, og som gør, at den europæiske efterforskningskendelse kan kvalificeres som en »retsafgørelse«, som er krævet i direktivets artikel 1, stk. 1. Det er således efter min opfattelse uden betydning, at disse efterforskningsforanstaltninger i en lignende national sag ville skulle have været udstedt af en judiciel myndighed, for så vidt som anklagemyndighedens godkendelse af den omhandlede europæiske efterforskningskendelse gør det muligt at sidestille anklagemyndigheden med ophavsmanden til denne afgørelse[22]. Dette er netop grunden til, at direktivets artikel 2, litra c), nr. ii), tredje punktum, fastsætter, at når efterforskningskendelsen er blevet godkendt af en judiciel myndighed, »kan« denne myndighed også betragtes som en »udstedelsesmyndighed« med hensyn til fremsendelse af den europæiske efterforskningskendelse, idet EU-lovgiver har overladt denne mulighed til medlemsstaternes skøn.

42. Det følger af det ovenstående, at artikel 2, litra c), nr. ii), i direktiv 2014/41, henset til denne bestemmelses ordlyd, ikke er til hinder for, at en ikke-judiciel myndighed, der i overensstemmelse med national ret udsteder specifikke efterforskningsforanstaltninger, der, inden de udføres i den anden medlemsstat, godkendes af en judiciel myndighed, kan kvalificeres som »udstedelsesmyndighed« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i denne bestemmelse, selv når vedtagelsen af sådanne efterforskningsforanstaltninger i en rent national sag ville henhøre under de judicielle myndigheders enekompetence.

C. Kontekstuel fortolkning

43. I anden række afkræftes denne fortolkning på ingen måde af den *sammenhæng*, hvori artikel 2, litra c), nr. ii), i direktiv 2014/41 indgår. I den forbindelse skal der mindes om, at denne bestemmelses andet punktum udtrykkeligt fastsætter, at den judicielle myndighed ved godkendelsen af den europæiske efterforskningskendelse skal undersøge dens overensstemmelse med betingelserne i henhold til dette direktiv for udstedelse af en europæisk efterforskningskendelse, navnlig betingelserne i direktivets artikel 6, stk. 1. Ingen af disse

[22] – Jf. analogt dom af 10.11.2016, Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:860, præmis 30), som vedrørte anklagemyndighedens procedure for godkendelse af en national arrestordre udstedt af en politimyndighed, og af 9.10.2019, NJ (Anklagemyndigheden i Wien) (C-489/19 PPU, EU:C:2019:849, præmis 46), vedrørende proceduren for godkendelse af en arrestordre ved hjælp af en arrestordre udstedt af den østrigske anklagemyndighed.

betingelser for udstedelse af en europæisk efterforskningskendelse synes imidlertid at være til hinder for, at en ikke-judiciel myndighed, såsom KNAB, som udsteder efterforskningsforanstaltninger, der er godkendt af en judiciel myndighed, kan kvalificeres som »udstedelsesmyndighed«, når vedtagelsen af sådanne foranstaltninger i rent intern sag ville have henhørt under de judicielle myndigheders kompetence.

44. For det første er godkendelsen af en europæisk efterforskningskendelse i overensstemmelse med artikel 6, stk. 1, i direktiv 2014/41, sammenholdt med artikel 2, litra c), og 11. betragtning til dette direktiv, ligesom udstedelsen af en europæisk efterretningskendelse, betinget af opfyldelsen af to kumulative betingelser, nemlig dels i henhold til artikel 6, stk. 1, litra a), at udstedelsen af den europæiske efterforskningskendelse er nødvendig og står i et rimeligt forhold til formålet med retssagen, navnlig straffesager, der er omhandlet i dette direktivs artikel 4, under hensyn til den mistænktes eller tiltaltes rettigheder [23], dels i henhold til artikel 6, stk. 1, litra b), at efterforskningsforanstaltningerne, der er anført i den europæiske efterforskningskendelse, kunne være anordnet under samme omstændigheder i en lignende national sag [24]. I henhold til artikel 6, stk. 2, i dette direktiv vurderer udstedelsesmyndigheden overholdelsen af de to betingelser i hver enkelt sag.

45. Selv om disse bestemmelser ikke præciserer, hvordan og på hvilket stadium af en straffesag de betingelser, der er fastsat i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2014/41, skal være opfyldt, idet sådanne regler nødvendigvis henhører under udstedelsesstatens processuelle autonomi, følger det af artikel 2, litra c), nr. ii), sammenholdt med artikel 6, stk. 1 og 2, og 11. betragtning til dette direktiv, at overholdelsen af disse betingelser skal kontrolleres af både den ikke-judicielle myndighed i forbindelse med udarbejdelsen af den europæiske efterforskningskendelse og navnlig ved anmodningen om specifikke efterforskningsforanstaltninger og af den judicielle myndighed ved godkendelsen af den europæiske efterforskningskendelse. Denne konstatering understøttes i øvrigt af den omstændighed, at den europæiske efterforskningskendelse skal »godkendes« af en judiciel myndighed, idet begrebet »godkendelse« nødvendigvis indebærer en bekræftelse af den første kontrol, som den ikke-judicielle myndighed har foretaget. Denne konstatering taler for en fortolkning, hvorefter det nævnte direktiv, når der er en sådan godkendelse, ikke kræver, at den udstedende myndighed også har kompetence til at indsamle de pågældende foranstaltninger i en national sag. Den europæiske efterforskningskendelse skal nemlig forstås således, at den omfatter en retsakt i den form, som den har ved dens fuldbyrdelse, dvs. efter dens godkendelse af den judicielle myndighed, idet den europæiske efterforskningskendelse før dette tidspunkt ikke har nogen retsvirkninger og ikke kan fremsendes [25].

46. I den foreliggende sag er der intet, der kan give anledning til at finde, at betingelserne fastsat i artikel 6 i direktiv 2014/41 ikke skulle være opfyldt i hovedsagen.

47. For så vidt angår den første betingelse, der er omhandlet i dette direktivs artikel 6, stk. 1, litra a), som på den ene side vedrører nødvendigheden og forholdsmæssigheden af formålene med retssagen, skal det bemærkes, således som det fremgår af den lettiske regerings indlæg, at KNAB forud for udstedelsen af den omhandlede europæiske efterforskningskendelse indhentede de nødvendige retlige tilladelser fra den lettiske ret til de ransagningsforanstaltninger, der er omhandlet i efterforskningskendelsen. Vedrørende hensyntagen til den mistænktes eller tiltaltes rettigheder på den anden side er der intet i de sagsakter, der er indgivet til Domstolen, der gør det muligt at finde, at den judicielle prøvelse af den omhandlede europæiske

[23] – Jf. Spetsializirana prokuratura-dommen, præmis 32, og EncroChat-dommen, præmis 88.

[24] – Jf. Staatsanwaltschaft Wien-dommen, præmis 57, og EncroChat-dommen, præmis 87.

[25] – Jf. analogt dom af 9.10.2019, NJ (Anklagemyndigheden i Wien) (C-489/19 PPU, EU:C:2019:849, præmis 42 og 43).

efterforskningskendelse ikke kunne sikre en sådan overholdelse af de grundlæggende rettigheder. Det synes tværtimod at fremgå, at denne europæiske efterforskningskendelse inden for rammerne af den tilsvarende nationale proces har været genstand for en dobbelt judiciel prøvelse, først foretaget af undersøgelsesdommeren og dernæst af den lettiske anklagemyndighed, og at denne prøvelse var baseret på samtlige de oplysninger, som den ikke-judicielle myndighed havde fremlagt.

48. For så vidt angår den anden betingelse, der er omhandlet i artikel 6, stk. 1, litra b), i direktiv 2014/41, fremgår det ligeledes af sagsakterne for Domstolen, at de efterforskningsforanstaltninger, der er anført i den omhandlede europæiske efterforskningskendelse, kunne være anordnet i en lignende national sag, idet KNAB kunne have anmodet om sådanne foranstaltninger med henblik på, at de blev vedtaget af undersøgelsesdommeren. Domstolen har desuden allerede fastslået, at ved at anvende udtrykkene »under samme omstændigheder« og »i en lignende national sag« lader dette direktivs artikel 6, stk. 1, litra b), fastlæggelsen af de præcise betingelser, der kræves for udstedelsen af en europæisk efterforskningskendelse, afhænge udelukkende af udstedelsesstatens lovgivning [26]. Denne bestemmelse har til formål at undgå omgåelse af de regler og garantier, der er fastsat i udstedelsesstatens lovgivning [27]. Der følger ingen risiko for en sådan omgåelse af den omstændighed, at den europæiske efterforskningskendelse vedtages af en ikke-judiciel myndighed, når denne europæiske efterforskningskendelse efterfølgende godkendes af en judiciel myndighed.

49. Ud over de betingelser, der er fastsat i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2014/41, skal udstedelsesmyndigheden for det andet i forbindelse med visse specifikke efterforskningsforanstaltninger fremlægge visse supplerende begrundelser. Dette direktivs artikel 26, stk. 5, kræver således for så vidt angår oplysninger om bankkonti og andre finansielle konti, at udstedelsesmyndigheden skal anføre årsagerne til, at den mener, at de ønskede oplysninger sandsynligvis vil være af væsentlig betydning for den pågældende straffesag. Derudover fastsætter det nævnte direktivs artikel 27, stk. 4, og artikel 28, stk. 3, ligeledes – for så vidt angår henholdsvis oplysninger om banktransaktioner og andre finansielle transaktioner og efterforskningsforanstaltninger, der medfører indsamling af bevismateriale i realtid, løbende og over en vis periode – at denne myndighed skal oplyse, hvorfor den mener, at de ønskede oplysninger er relevante for den pågældende straffesag [28]. Disse supplerende begrundelser kan imidlertid fremlægges af en ikke-judiciel myndighed, uafhængigt af den omstændighed, at afgørelser om udlevering af sådanne oplysninger i en intern procedure i givet fald ville henhøre under en judiciel myndighed.

50. For det tredje fastsætter artikel 14, stk. 1, i direktiv 2014/41, sammenholdt med 22. betragtning hertil, en generel forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre, at retsmidler mindst svarende til dem, der er tilgængelige i en lignende national sag, finder anvendelse på de efterforskningsforanstaltninger, der er anført i en europæisk efterforskningskendelse. I henhold til direktivets artikel 14, stk. 3, skal udstedelsesmyndigheden derudover sikre, at de personer, der er berørt af en sådan kendelse, råder over tilstrækkelige oplysninger om de retsmidler og søgsmålsfrister, der er fastsat i national ret, med henblik på at sikre en effektiv udøvelse af deres ret til domstolsprøvelse [29]. Endelig skal udstedelsesstaten i henhold til det nævnte direktivs artikel 14, stk. 7, tage hensyn til den omstændighed, at anerkendelsen eller fuldbyrdelsen af en

[26] – Jf. EncroChat-dommen, præmis 90-93.

[27] – Jf. EncroChat-dommen, præmis 97.

[28] – Jf. Spetsializirana prokuratura-dommen, præmis 33.

[29] – Jf. Staatsanwaltschaft Wien-dommen, præmis 60 og 61.

europæisk efterforskningskendelse med held er blevet anfægtet i henhold til national ret. Uden at dette berører nationale procedureregler, sikrer medlemsstaterne således, at retten til et forsvar og en retfærdig behandling af sagen respekteres i straffesager i udstedelsesstaten i forbindelse med vurderingen af det bevismateriale, der er fremskaffet gennem en europæisk efterforskningskendelse [30]. Efter min opfattelse kan disse oplysningspligter og overholdelsen af retten til forsvar lige så godt varetages af en ikke-judiciel myndighed – under en judiciel myndigheds kontrol – uanset spørgsmålet om, hvorvidt den ikke-judicielle myndighed kan træffe tilsvarende efterforskningsforanstaltninger i en lignende national sag.

D. Teleologisk fortolkning

51. Hvad i tredje række angår *det mål, der tilstræbes* med direktiv 2014/41, er det desuden min opfattelse, at den fortolkning, der foreslås i punkt 42 i dette forslag til afgørelse, sikrer den fulde gennemførelse af dette, der, som anført i punkt 25 i dette forslag til afgørelse, består i at indføre et forenklet og effektivt system bygget på den europæiske efterforskningskendelse med henblik på at lette og fremskynde det retlige samarbejde og således bidrage til at nå målet om at blive et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed på grundlag af princippet om gensidig tillid og princippet om gensidig anerkendelse [31].

52. I denne henseende kræver formålet om et forenklet og mere effektivt samarbejde mellem medlemsstaterne en simpel og utvetydig udpegelse af den myndighed, som har udstedt en europæisk efterforskningskendelse, for at afgøre, om en sådan kendelse skal godkendes af en judiciel myndighed eller ej i henhold til artikel 2, litra c), nr. ii), i direktiv 2014/41. En fortolkning, hvorefter det forhold, at udstedelsesstaten har »defineret« en ikke-judiciel myndighed således, at den har kompetence til at handle i sin egenskab af efterforskningsmyndighed som omhandlet i dette direktivs artikel 2, litra c), nr. ii), gør det muligt utvetydigt at fastlægge, om en myndighed er omfattet af artikel 2, litra c), nr. ii), i direktiv 2014/41 alene på grundlag af udstedelsesstatens valg og ikke på grundlag af karakteren af de pågældende foranstaltninger. En modsat fortolkning ville dels føre til en »fragmentering« af systemet, idet forskellige »udstedelsesmyndigheder« kunne have kompetence i forbindelse med en enkelt efterforskning afhængigt af karakteren af de forskellige efterforskningsforanstaltninger og de processuelle regler, der finder anvendelse på disse foranstaltninger i en intern procedure, dels være en kilde til retsusikkerhed og ville risikere at komplicere ordningen for indførelse af den europæiske efterforskningskendelse og dermed bringe indførelsen af en forenklet og effektiv samarbejdsordning mellem medlemsstaterne i straffesager i fare [32].

53. I den forbindelse skal det derudover bemærkes, at i tiende betragtning til direktiv 2014/41 identificeres udstedelsesmyndigheden som den, der »har de bedste forudsætninger for på grundlag af sit kendskab til detaljerne i den pågældende efterforskning at beslutte, hvilken efterforskningsforanstaltning der skal anvendes« [33]. Der er således ingen tvivl om, at når en medlemsstat har valgt at tillægge en ikke-judiciel myndighed beføjelse til at handle i sin egenskab af efterforskningsmyndighed, har denne myndighed »de bedste forudsætninger« i den særlige kontekst vedrørende den interne tilrettelæggelse af straffesager for at have et bedre kendskab til detaljerne i efterforskningen, hvilket gør det muligt for denne myndighed at vedtage de efterforskningsforanstaltninger, der er bedst egnede med henblik på denne efterforskning, og til

30 – Jf. Staatsanwaltschaft Wien-dommen, præmis 62.

31 – Jf. dom af 24.10.2019, Gavanozov (C-324/17, EU:C:2019:892, præmis 35). Jf. ligeledes punkt 25 i det foreliggende forslag til afgørelse.

32 – Jf. analogt Staatsanwaltschaft Graz-dommen, præmis 43 og 45.

33 – Jf. i denne retning Spetsializirana prokuratura-dommen, præmis 37.

at reagere hurtigt på de forskellige situationer, der kan opstå. I den forbindelse kan det ikke antages, således som WBS har gjort gældende, at vedtagelsen af den europæiske efterforskningskendelse ville være langt mere effektiv og enklere, hvis undersøgelsesdommeren som udstedelsesmyndighed selv havde vedtaget den omhandlede europæiske efterforskningskendelse i overensstemmelse med artikel 2, litra c), nr. i), i direktiv 2014/41. Som eksempel kan nævnes, at hvis en europæisk efterforskningskendelse anfægtes af en berørt part i fuldbyrdelsesstaten med hensyn til de vægtige grunde til at udstede efterforskningskendelsen, skal den ikke-judicielle myndighed, der er ansvarlig for efterforskningen, kunne modtage oplysningerne om anfægtelsen, og dette vil være mere effektivt sammenlignet med en situation, hvor denne fremsendelse sker gennem en anden myndighed, som ikke er den myndighed, der står for efterforskningen [34]. Når fuldbyrdelsen af en europæisk efterforskningskendelse medfører ekstraordinært høje omkostninger for fuldbyrdelsesstaten, navnlig komplekse ekspertudtalelser eller omfattende politiaktioner eller overvågningsaktiviteter over en lang periode, kan omkostningsspørgsmålet gøres til genstand for høringer mellem udstedelses- og fuldbyrdelsesstaten. I forbindelse med denne type høringer er den ikke-judicielle myndighed, der har ansvaret for efterforskningen, uden tvivl den, der er bedst i stand til at vurdere interessen i fastholdelsen og omfanget af en europæisk efterforskningskendelse, navnlig henset til de fremskridt, der er sket i efterforskningen [35].

54. Endelig skal det i denne forbindelse bemærkes, at undersøgelsesdommeren i visse medlemsstater ikke spiller en central rolle i efterforskningsproceduren og kun inddrages ad hoc navnlig for at godkende visse efterforskningsforanstaltninger, som anklagemyndigheden anmoder om [36]. Som følge heraf har en sådan undersøgelsesdommer kun adgang til sagsakterne i forbindelse med, at der træffes afgørelse, og vil blot have et begrænset kendskab til efterforskningen. En sådan undersøgelsesdommer vil ikke kunne gøre sig bekendt med hverken de områder af efterforskningen, der ikke berøres af afgørelsen, eller den udvikling, der følger efter vedtagelsen af afgørelsen. Et krav om, at en sådan undersøgelsesdommer skal være udstedelsesmyndighed for den europæiske efterforskningskendelse, ville føre til en forsinkelse af den gensidige retshjælp, navnlig i tilfælde af anmodninger fra fuldbyrdelsesmyndigheden i medfør af artikel 6, stk. 3, første punktum, i direktiv 2014/41. Som den forelæggende ret med rette har anført, ville undersøgelsesdommeren – hvis alene denne kan anses for »udstedelsesmyndighed«, og hvis fuldbyrdelsesmyndigheden vender tilbage til denne med en anmodning om uddybende oplysninger i henhold til dette direktivs artikel 6, stk. 3, første punktum – være nødsaget til at anmode den ikke-judicielle myndighed, der er ansvarlig for efterforskningen, om at oversende sagsakterne og ville ligeledes (på ny) skulle gøre sig bekendt med efterforskningen og dens forløb. Kompleksitet kunne også opstå i situationer, hvor efterforskningsforanstaltninger, som i den foreliggende sag, ikke udelukkende henhører under retternes kompetence og kan vedtages af andre myndigheder, således at fuldbyrdelsesmyndigheden vedrørende den samme sag kan få forelagt to europæiske efterforskningskendelser udstedt af to forskellige samarbejdspartnere.

E. Tilblivelsen af direktiv 2014/41

55. I fjerde række støttes ordlydsfortolkningen, den kontekstuelle fortolkning og den teleologiske fortolkning af *tilblivelsen* af direktiv 2014/41. Der mindes om, at Rådet i forbindelse med udarbejdelsen af direktivforslaget, der fulgte det oprindelige direktivforslag, som syv

[34] – Jf. i denne retning 22. betragtning til direktiv 2014/41.

[35] – Jf. i denne retning 23. betragtning til direktiv 2014/41.

[36] – Jf. navnlig Forbundsrepublikken Tyskland og modsat andre retstraditioner, såsom I Frankrig, hvor undersøgelsesdommeren er generelt ansvarlig for efterforskningen.

medlemsstater havde forelagt [37], konstaterede, at flere medlemsstater var imod den bestemmelse, der indførte en pligt til at anerkende europæiske efterforskningskendelser udstedt af ikke-judicielle myndigheder, men for »at tage hensyn til det retsgrundlag, der er valgt til forslaget«, blev der fundet et kompromis baseret på indførelsen af en obligatorisk valideringsprocedure med hensyn til den pågældende europæiske efterforskningskendelses overensstemmelse med betingelserne for udstedelse af europæiske efterforskningskendelser, når den europæiske efterforskningskendelse er udstedt af en anden kompetent myndighed end en dommer, anklager eller undersøgelsesdommer [38]. Det følger heraf, at dette valg blev truffet med henblik på at respektere medlemsstaternes processuelle autonomi og de nationale systemers forskelligartede karakter og navnlig den omstændighed, at efterforskningsprocessen i visse medlemsstater ikke udføres af retterne, men af anklagemyndigheden eller administrative myndigheder [39].

56. Henset til samtlige ovenstående betragtninger er det min opfattelse, at det forelagte spørgsmål skal besvares således, at artikel 2, litra c), nr. ii), i direktiv 2014/41 ikke er til hinder for, at en ikke-judiciel myndighed, der i overensstemmelse med national ret udsteder specifikke efterforskningsforanstaltninger, kan kvalificeres som »udstedelsesmyndighed« for en europæisk efterforskningskendelse som omhandlet i denne bestemmelse, selv om vedtagelse af sådanne efterforskningsforanstaltninger i en intern procedure henhører under de judicielle myndigheders enekompetence, forudsat at disse efterforskningsforanstaltninger inden udstedelsen af den europæiske efterforskningskendelse er blevet godkendt af en judiciel myndighed, der har påset, at samtlige betingelser i henhold til dette direktiv for udstedelse og fremsendelse af en europæisk efterforskningskendelse er opfyldt.

F. Rækkevidden af dommen i Spetsializirana prokuratura

57. I femte og sidste række bemærker jeg, at i modsætning til det, som WBS og Kommissionen i det væsentlige har gjort gældende, afkræftes denne konklusion ikke af Spetsializirana prokuratura-dommen, hvorved Domstolen fastslog, at artikel 2, litra c), nr. i), i direktiv 2014/41 skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for, at anklagemyndigheden har kompetence til at udstede en europæisk efterforskningskendelse med henblik på at indhente trafik- og lokaliseringsdata i forbindelse med telekommunikation, når vedtagelsen af en efterforskningsforanstaltning, der har til formål at opnå adgang til sådanne data, inden for rammerne af en lignende national sag henhører under retternes enekompetence.

58. Indledningsvis, som den forelæggende ret med rette har anført, var den myndighed, der i den sag, som gav anledning til Spetsializirana prokuratura-dommen, udstedte den europæiske efterforskningskendelse, en »udstedelsesmyndighed« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 2, litra c), nr. i), i direktiv 2014/41, nemlig den bulgarske anklagemyndighed, mens udstedelsesmyndigheden i den foreliggende sag er »en anden kompetent myndighed« som omhandlet i artikel 2, litra c), nr. ii), i det nævnte direktiv. Denne forskel medfører, at rækkevidden af de principper, som Domstolen har opstillet, navnlig i præmis 29 og 30 i den

[37] – Jf. navnlig artikel 2, litra a), nr. ii), i initiativ fra Kongeriget Belgien, Republikken Bulgarien, Republikken Estland, Kongeriget Spanien, Republikken Østrig, Republikken Slovenien og Kongeriget Sverige med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager (EUT 2010, C 165, s. 22).

[38] – Jf. Rådets fremdriftsrapport af 26.9.2010 (16868/10 COPEN 266 EUROJUST 135 EJN 68 CODEC 1369), s. 5.

[39] – Jf. i den forbindelse fodnoten på s. 16 i dette forslag til afgørelse og L. Bachmaier Winter, »Further Mutual Assistance: The European Investigation Order«, i K. Ambos og P. Rackow (ed.) *The Cambridge Companion to European Criminal Law*, Cambridge University Press, 2023, s. 292-293, og A. Gogorza, »Décision d'enquête européenne – La relativité de la notion européenne d'autorité judiciaire«, *Droit pénal – Lexis Nexis*, nr. 2, 2021, s. 44.

nævnte dom, hvorved Domstolen analyserede ordlyden af artikel 2, litra c), nr. i), i det nævnte direktiv, logisk er begrænset til judicielle myndigheder, og at disse principper ikke kan overføres på ikke-judicielle myndigheder. Den nævnte dom kræver med andre ord en parallelitet, med hensyn til deres stilling i hierarkiet, mellem den myndighed, der har kompetence til at vedtage den europæiske efterforskningskendelse, og den myndighed, der har kompetence til at vedtage de samme efterforskningsforanstaltninger i en national sag, men kun når disse myndigheder er judicielle myndigheder.

59. Dernæst bemærker jeg i lighed med den forelæggende ret, at den foreliggende sag adskiller sig fra den sag, der gav anledning til Spetsializirana prokuratura-dommen, for så vidt som den omhandlede ransagningsforanstaltning, hvis vedtagelse i henhold til lettisk ret er forbeholdt retterne, forud for foranstaltningens udstedelse blev godkendt af en undersøgelsesdommer og efterfølgende godkendt af denne medlemsstats anklagemyndighed, som anså foranstaltningen for nødvendig og forholdsmæssig. I den sag, der gav anledning til Spetsializirana prokuratura-dommen, udstedte den bulgarske anklagemyndighed – som udstedelsesmyndighed i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 2, litra c), nr. i), i direktiv 2014/41 – fire europæiske efterforskningskendelser vedrørende indsamling af trafik- og lokaliseringsdata i forbindelse med telekommunikation uden først at anmode om en bulgarsk rets involvering, selv om den bulgarske anklagemyndighed i en lignende national sag kun ville kunne træffe sådanne foranstaltninger efter en rets godkendelse. Denne omstændighed indebærer således, at de grunde, som Domstolen har anført i den nævnte doms præmis 32-38, der vedrører det nævnte direktivs sammenhæng og de mål, der tilstræbes, ikke finder anvendelse og heller ikke er relevante i den foreliggende sag.

60. Hvad for det første angår den kontekstuelle analyse, som Domstolen foretog i præmis 32-35 i Spetsializirana prokuratura-dommen vedrørende artikel 6, stk. 1, i direktiv 2014/41, skal jeg bemærke, således som jeg også har gjort i punkt 44-48 i dette forslag til afgørelse, at betingelserne, der er fastsat i denne bestemmelse, ikke synes relevante i den foreliggende sag. KNAB har nemlig i den foreliggende sag – som »ansvarlig for efterforskningsprocessen« og således den myndighed, der har kompetence til at træffe efterforskningsforanstaltningen i henhold til national ret – opfyldt alle de kontrolforpligtelser, der er fastsat i det nævnte direktivs artikel 6, stk. 1, litra a), vedrørende nødvendigheden og forholdsmæssigheden af denne efterforskningsforanstaltning, idet undersøgelsesdommeren i sin afgørelse præciserede, at ransagningerne, der skulle foretages i Berlin, var nødvendige og forholdsmæssige. I modsætning til den sag, der gav anledning til Spetsializirana prokuratura-dommen, var der således i den foreliggende sag ikke grund til, at myndigheden selv skulle opfylde særlige begrundelseskrav for foranstaltningen. Derudover udstedte KNAB den omhandlede europæiske efterforskningskendelse under omstændigheder, hvor der ville kunne træffes en efterforskningsforanstaltning i en lignende national sag, da undersøgelsesdommeren blev inddraget for at godkende ransagningsforanstaltningen forud for udstedelsen af den nævnte europæiske efterforskningsforanstaltning.

61. For det andet kan heller ikke de oplysninger, der følger af analysen af formålene med direktiv 2014/41 i præmis 36-38 i Spetsializirana prokuratura-dommen – og som førte Domstolen til at fastslå, at i forbindelse med fortolkningen af det nævnte direktivs artikel 2, litra c), nr. i), ville en eventuel sondring mellem den myndighed, der udsteder en europæisk efterforskningskendelse, og den myndighed, der har kompetence til at anordne efterforskningsforanstaltninger i forbindelse med denne straffesag, nemlig risikere at komplicere samarbejdsordningen og dermed bringe indførelsen af en forenklet og effektiv ordning i fare – være relevante. I forbindelse med fortolkningen af det nævnte direktivs artikel 2, litra c), nr. ii), og som jeg også har anført i

punkt 52-54 i dette forslag til afgørelse, kan et krav om, at udstedelsesmyndigheden for den europæiske efterforskningskendelse nødvendigvis skal være den myndighed, der har kompetence til at træffe efterforskningsforanstaltningen i henhold til national ret, når denne myndighed er en ikke-judiciel myndighed, derimod komplicere dette samarbejdssystem.

V. Forslag til afgørelse

62. Henset til ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare det af Kammergericht Berlin (den regionale appeldomstol i Berlin, Tyskland) forelagte præjudicielle spørgsmål således:

»Artikel 2, litra c), nr. ii), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 3. april 2014 om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager

skal fortolkes således, at

bestemmelsen ikke er til hinder for, at en ikke-judiciel myndighed, der i overensstemmelse med national ret udsteder specifikke efterforskningsforanstaltninger, kan kvalificeres som »udstedelsesmyndighed« for en europæisk efterforskningskendelse som omhandlet i denne bestemmelse, selv om vedtagelse af sådanne efterforskningsforanstaltninger i en intern procedure henhører under de judicielle myndigheders enekompetence, forudsat at disse efterforskningsforanstaltninger inden udstedelsen af den europæiske efterforskningskendelse er blevet godkendt af en judiciel myndighed, der har påset, at samtlige betingelser i henhold til dette direktiv for udstedelse og fremsendelse af den europæiske efterforskningskendelse er opfyldt.«