



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

Y. BOT

fremsat den 11. april 2019¹

Sag C-324/17

**Straffesag
mod
Ivan Gavanozov**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Spetsializiran nakazatelen sad (særlig domstol i straffesager, Bulgarien))

»Præjudiciel forelæggelse – retligt samarbejde i straffesager – direktiv 2014/41/EU – europæisk efterforskningskendelse – procedurer og garantier i udstedelsesstaten – materielle grunde til udstedelse af den europæiske efterforskningskendelse – manglende retsmidler i udstedelsesstaten – procesautonomi – ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 47 – artikel 14 i direktiv 2014/41 – begrebet »berørt person« – person, over for hvem der er rejst tiltale, og foranstaltninger til indsamling af bevismateriale rettet mod tredjemand«

I. Indledning

1. Åbningen af de indre grænser i Den Europæiske Union har uundgåeligt befordret kriminalitetens grænseoverskridende dimension, endog skabt nye muligheder for kriminalitet. Et sådant fænomen kræver, at den retlige ramme, inden for hvilken efterforskningen foregår, og navnlig hvor medlemsstaternes retslige myndigheder udøver deres undersøgelsesbeføjelser, kan række på tværs af grænserne.

2. Medlemsstaterne har derfor bestræbt sig på at indføre et retligt samarbejde om bl.a. bevismateriale².

¹ – Originalsprog: fransk.

² – Indledningsvis ved Rådets retsakt af 29.5.2000 om udarbejdelse i henhold til artikel 34 i traktaten om Den Europæiske Union af konventionen om gensidig retshjælp i straffesager mellem Den Europæiske Unions medlemsstater (EFT 2000, C 197, s. 1) og protokollen, udarbejdet af Rådet i overensstemmelse med artikel 34 i traktaten om Den Europæiske Union, til konventionen om gensidig retshjælp i straffesager mellem Den Europæiske Unions medlemsstater (EFT 2001, C 326, s. 2), dernæst ved Rådets rammeafgørelse 2003/577/RIA af 22.7.2003 om fuldbyrdelse i Den Europæiske Union af kendelser om indefrysning af formuegoder eller bevismateriale (EUT 2003, L 196, s. 45) og Rådets rammeafgørelse 2008/978/RIA 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).

3. Selv om den stigende judicialisering af den gensidige retshjælp mellem medlemsstaternes myndigheder har gjort det muligt at effektivisere samarbejdet om indsamling af bevismateriale, var den europæiske retlige ramme som følge af navnlig ophobningen af specifikke instrumenter, sådan som EU-lovgiver fremhævede, ikke desto mindre blevet for fragmenteret og samtidig for kompliceret³. Direktiv 2014/41, der har til formål at erstatte instrumenterne til samarbejde om bevismateriale, skal dels forenkle den retlige ramme for indsamling af bevismateriale i forbindelse med undersøgelsesproceduren, dels effektivisere disse procedurer.

4. Direktiv 2014/41 har et generisk og særligt bredt anvendelsesområde i henseende til de retsakter, det skal erstatte. Det følger således af dette direktivs artikel 1, stk. 1, første afsnit, at 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 (»fuldbyrdesstaten«) med henblik på at indsamle bevismateriale i overensstemmelse med det nævnte direktiv.

5. Medlemsstaternes myndigheder har desuden i princippet pligt til at fuldbyrde de europæiske efterforskningskendelser på grundlag af princippet om gensidig anerkendelse og i overensstemmelse med den ramme, der er fastlagt ved direktiv 2014/41⁴.

6. Da de efterforskningsforanstaltninger, som iværksættes af de kompetente myndigheder med henblik på at fremskaffe bevismateriale i straffesager, kan vise sig at være særligt indgribende, idet de kan krænke de berørte personers ret til respekt for privatlivet, er det vigtigt, at EU-lovgivningen skaber ligevægt mellem på den ene side effektivitet og tempo i undersøgelsesprocedurerne og på den anden side beskyttelsen af de rettigheder, som de af disse efterforskningsforanstaltninger berørte personer har.

7. Den foreliggende sag giver Domstolen anledning til for første gang at fortolke direktiv 2014/41, men navnlig også mulighed for at tage stilling til denne vanskelige og samtidig altafgørende ligevægt.

8. De præjudicielle spørgsmål vedrører således nærmere bestemt dette direktivs artikel 14 og de retsmidler, der gør det muligt at anfægte de materielle grunde til de efterforskningsforanstaltninger, der er angivet i retsafgørelsen om udstedelse af en europæisk efterforskningskendelse.

9. Jeg vil i dette forslag til afgørelse gøre rede for grundene til, at det for det første er min vurdering, at artikel 14 i direktiv 2014/41 er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter det ikke er muligt for et vidne, som er omfattet af efterforskningsforanstaltninger såsom ransagning, beslaglæggelse og vidneafhøring, at anlægge sag for at anfægte de materielle grunde til disse efterforskningsforanstaltninger eller for at opnå erstatning. Jeg er ligeledes af den opfattelse, at denne bestemmelse under disse omstændigheder og i lyset af de grundlæggende rettigheder er til hinder for, at en national myndighed udsteder en europæisk efterforskningskendelse.

10. Det er for det andet min opfattelse, at en person, når der ikke i national ret er fastsat retsmidler i forbindelse med lignende nationale procedurer, ikke kan påberåbe sig artikel 14 i direktiv 2014/41 for en national ret med henblik på at anfægte de materielle grunde til udstedelsen af en europæisk efterforskningskendelse.

3 – Jf. femte betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/41/EU af 3.4.2014 om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager (EUT 2014, L 130, s. 1).

4 – I tråd med formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Tammerfors 15. og 16.10.1999 og Det Europæiske Råds vedtagelse af »Stockholmprogrammet – Et åbent og sikkert Europa i borgernes tjeneste og til deres beskyttelse« (EUT 2010, C 115, s. 1) og i overensstemmelse med artikel 82, stk. 1, TEUF hviler direktiv 2014/41 på princippet om gensidig anerkendelse. Ifølge 38. betragtning til dette direktiv er dets mål gensidig anerkendelse af afgørelser truffet for at fremskaffe bevismateriale, og i medfør af dette direktivs artikel 1, stk. 2, skal medlemsstaterne fuldbyrde en europæisk efterforskningskendelse på grundlag af princippet om gensidig anerkendelse.

11. Det er for det tredje min opfattelse, at begrebet »berørt person« som omhandlet i direktiv 2014/41 dækker dels et vidne, der er omfattet af efterforskningsforanstaltninger i forbindelse med en europæisk efterforskningskendelse, når vidnets bopæl er genstand for ransagning og beslaglæggelse, og vidnet indkaldes til vidneafhøring, dels en person, over for hvem der er rejst tiltale, når den foranstaltning til indsamling af bevismateriale, der er truffet i forbindelse med den procedure, som omfatter denne person, er rettet mod tredjemand.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder

12. Artikel 47, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder⁵ er affattet som følger:

»Enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænkede, skal have adgang til effektive retsmidler for en domstol under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i denne artikel.«

13. Chartrets artikel 48, stk. 2, bestemmer, at »[r]espekt for retten til et forsvar er sikret enhver, der er anklaget for en lovovertrædelse«.

14. Chartrets artikel 52, stk. 3, fastsætter følgende:

»I det omfang dette charter indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved [konventionen] til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder [⁶], har de samme betydning og omfang som i konventionen. Denne bestemmelse er ikke til hinder for, at EU-retten kan yde en mere omfattende beskyttelse.«

2. Direktiv 2014/41

15. Følgende præciseres i 2., 11., 12., 18., 19., 22. og 39. betragtning til direktiv 2014/41:

»(2) I henhold til artikel 82, stk. 1, [TEUF] skal det retlige samarbejde i straffesager i Unionen bygge på princippet om gensidig anerkendelse af domme og retsafgørelser, der siden Det Europæiske Råds møde den 15.-16. oktober 1999 i Tammerfors almindeligvis er blevet betegnet som en hovedhjørnesten i det retlige samarbejde i straffesager i Unionen.

[...]

(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. [...]

5 – Herefter »chartret«.

6 – Undertegnet i Rom den 4.11.1950 (herefter »EMRK«).

- (12) Når [den] udsteder en europæisk efterforskningskendelse, bør udstedelsesmyndigheden lægge særlig vægt på at sikre fuld respekt for de rettigheder, der er fastlagt i artikel 48 i [chartret]. Uskyldsformodningen og retten til et forsvar i straffesager er en grundpille i de grundlæggende rettigheder, der er anerkendt i chartret på det strafferetlige område. Enhver begrænsning af sådanne rettigheder ved en efterforskningsforanstaltning, der træffes i overensstemmelse med dette direktiv, bør fuldt ud passe til de krav, der er fastlagt i artikel 52 i chartret med hensyn til nødvendighed, proportionalitet og mål, som den bør stræbe efter, navnlig beskyttelsen af andres rettigheder og friheder.

[...]

- (18) I lighed med andre instrumenter vedrørende gensidig anerkendelse medfører dette direktiv ikke en ændring af pligten til at overholde de grundlæggende rettigheder og de grundlæggende retsprincipper som fastsat i artikel 6 i [TEU] og i chartret. For at gøre dette tydeligt indsættes der en specifik bestemmelse i teksten.
- (19) Oprettelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i Unionen er baseret på gensidig tillid og en formodning om andre medlemsstaters overholdelse af EU-retten, navnlig de grundlæggende rettigheder. Denne formodning er dog afviselig. Hvis der er vægtige grunde til at tro, at gennemførelsen af en efterforskningsforanstaltning, der er anført i en europæisk efterforskningskendelse, ville medføre krænkelse af en grundlæggende ret, og at fuldbyrdesmedlemsstaten ville tilsidesætte sine pligter vedrørende beskyttelse af grundlæggende rettigheder, der anerkendes i chartret, bør fuldbyrdelsen af kendelsen afslås.

[...]

- (22) De retsmidler, der er til rådighed mod en europæisk efterforskningskendelse, bør i det mindste svare til dem, der er til rådighed i en national sag mod den pågældende efterforskningsforanstaltning. Medlemsstaterne bør i overensstemmelse med deres nationale lovgivning sikre anvendeligheden af disse retsmidler, bl.a. ved i god tid at informere alle interesserede parter om mulighederne og måderne at søge disse retsmidler på. I tilfælde, hvor indvendinger imod en efterforskningskendelse indgives af en berørt part i fuldbyrdesstaten med hensyn til de vægtige grunde til at udstede efterforskningskendelsen, er det tilrådeligt, at oplysninger om en anfægtelse fremsendes til udstedelsesmyndigheden, og at den berørte part underrettes herom.

[...]

- (39) Dette direktiv respekterer de grundlæggende rettigheder og overholder de principper, der er fastsat i artikel 6 [...] TEU og i chartret, navnlig afsnit VI, i international lovgivning og internationale aftaler, som Unionen eller alle medlemsstaterne er parter i, herunder den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, og i medlemsstaternes forfatninger på deres respektive anvendelsesområder. [...]

16. Artikel 1 i direktiv 2014/41 fastsætter:

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

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

[...]

4. Dette direktiv indebærer ikke nogen ændring af pligten til at respektere de grundlæggende rettigheder og retsprincipper som fastsat i artikel 6 [...] TEU, herunder retten til et forsvar for personer, der er anklaget i en straffesag, og eventuelle forpligtelser, der påhviler de judicielle myndigheder i denne henseende, berøres ikke.»

17. Dette direktivs artikel 5, stk. 1, bestemmer, at »[d]en europæiske efterforskningskendelse i formularen fastsat i bilag A skal udfyldes og underskrives, og indholdets nøjagtighed og rigtighed bekræftes af udstedelsesmyndigheden«.

18. Direktivets artikel 6 fastsætter:

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

- a) udstedelsen 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 mistænkte eller tiltalte rettigheder, og

[...]

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.»

19. Artikel 11 i direktiv 2014/41 i kapitel III med overskriften »Procedurer og garantier i fuldbyrdelsesstaten« fastsætter:

»1. Uden at det berører artikel 1, stk. 4, kan fuldbyrdelsesmyndigheden afslå at anerkende eller fuldbyrde en europæisk efterforskningskendelse, når:

[...]

- f) der er vægtige grunde til at tro, at gennemførelsen af den efterforskningsforanstaltning, der er anført i den europæiske efterforskningskendelse, ville være uforenelig med fuldbyrdelsesstatens pligter i henhold til artikel 6 [...] TEU og chartret

[...]

4. I de i stk. 1, litra a), b), d), e) og f), omhandlede tilfælde skal fuldbyrdelsesmyndigheden, inden den beslutter ikke at anerkende eller ikke at fuldbyrde en europæisk efterforskningskendelse enten helt eller delvis, med alle passende midler høre udstedelsesmyndigheden og, hvis det er hensigtsmæssigt, anmode udstedelsesmyndigheden om hurtigst muligt at give supplerende oplysninger.

[...]«

20. Dette direktivs artikel 14 har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at retsmidler svarende til dem, der er tilgængelige i en lignende national sag, finder anvendelse på de efterforskningsforanstaltninger, der er anført i den europæiske efterforskningskendelse.

2. De materielle grunde for udstedelse af den europæiske efterforskningskendelse kan kun anfægtes ved en sag anlagt i udstedelsesstaten, uden at dette anfægter garantierne for de grundlæggende rettigheder i fuldbyrdelsesstaten.

3. Hvis det ikke vil undergrave fortroligheden af en efterforskning i henhold til artikel 19, stk. 1, træffer udstedelsesmyndigheden og fuldbyrdelsesmyndigheden passende foranstaltninger for at sikre, at der informeres om mulighederne i henhold til national ret for at søge de retsmidler, når disse kan gøres gældende, og i tide til at sikre, at de kan udøves effektivt.

4. Medlemsstaterne sikrer, at tidsfristerne for anmodning om et retsmiddel er de samme som dem, der er foreskrevet i lignende nationale sager, og finder anvendelse på en måde, der garanterer muligheden for, at de berørte parter effektivt kan iværksætte disse retsmidler.

5. Udstedelsesmyndigheden og fuldbyrdelsesmyndigheden underretter hinanden om de søgte retsmidler mod udstedelsen, anerkendelsen eller fuldbyrdelsen af en europæisk efterforskningskendelse.

6. En juridisk anfægtelse suspenderer ikke fuldbyrdelsen af efterforskningsforanstaltningen, medmindre det har denne virkning i lignende nationale sager.

7. Udstedelsesstaten tager en vellykket anfægtelse af anerkendelsen eller fuldbyrdelsen af en europæisk efterforskningskendelse i betragtning i overensstemmelse med dens nationale ret. Uden at dette berører nationale procedureregler sikrer medlemsstaterne, 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 den europæiske efterforskningskendelse.«

21. Direktivets artikel 24 har følgende ordlyd:

»1. Hvis en person befinder sig på fuldbyrdelsesstatens område og skal afhøres som vidne eller sagkyndig af de kompetente myndigheder i udstedelsesstaten, kan udstedelsesmyndigheden udstede en europæisk efterforskningskendelse for at afhøre vidnet eller den sagkyndige ved hjælp af videokonference eller anden audiovisuel transmission i overensstemmelse med stk. 5-7.

[...]

2. Ud over de årsager til at afslå anerkendelse eller fuldbyrdelse, der er nævnt i artikel 11, kan fuldbyrdelsen af en europæisk efterforskningskendelse afslås, hvis enten:

- a) den mistænkte eller tiltalte ikke giver sit samtykke, eller
- b) fuldbyrdelsen af en sådan efterforskningsforanstaltning i en bestemt sag ville være i modstrid med de grundlæggende principper i lovgivningen i fuldbyrdelsesstaten.

[...]«

22. Artikel 34, stk. 1-3, i direktiv 2014/41 bestemmer:

»1. Dette direktiv træder fra den 22. maj 2017 i stedet for de tilsvarende bestemmelser i følgende konventioner, der finder anvendelse mellem de medlemsstater, der er bundet af dette direktiv, uden at dette berører disse bestemmelsers anvendelse mellem medlemsstaterne og tredjelande og anvendelsen af overgangsbestemmelsen i overensstemmelse med artikel 35:

- a) Europarådets europæiske konvention om gensidig retshjælp i straffesager af 20. april 1959 samt dens to tillægsprotokoller og de bilaterale aftaler, der er indgået i henhold til artikel 26 i denne konvention
- b) konvention om gennemførelse af Schengenaftalen [⁷]
- c) konvention om gensidig retshjælp i straffesager mellem Den Europæiske Unions medlemsstater og protokollen [⁸].

2. Dette direktiv træder i stedet for rammeafgørelse 2008/978/RIA for så vidt angår de medlemsstater, der er bundet af nærværende direktiv. Dette direktiv træder i stedet for bestemmelser i rammeafgørelse 2003/577/RIA for så vidt angår de medlemsstater, der er bundet af nærværende direktiv, med hensyn til indefrysning af bevismateriale.

For så vidt angår de medlemsstater, der er bundet af dette direktiv, gælder henvisninger til rammeafgørelse 2008/978/RIA og, med hensyn til indefrysning af bevismateriale, rammeafgørelse 2003/577/RIA, som henvisninger til nærværende direktiv.

3. Som supplement til dette direktiv kan medlemsstaterne kun indgå eller fortsat anvende bilaterale eller multilaterale aftaler eller ordninger med andre medlemsstater efter den 22. maj 2017, for så vidt disse gør det muligt yderligere at styrke målene for dette direktiv og bidrager til at forenkle eller yderligere lette procedurerne for indsamling af bevismateriale, og for så vidt sikkerhedsniveauet i dette direktiv overholdes.«

23. Dette direktivs artikel 36, stk. 1, fastsætter, at »[m]edlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme dette direktiv senest den 22. maj 2017«.

B. Bulgarsk ret

24. I overensstemmelse med artikel 160, stk. 1, i nakazatelno-protsesualen kodeks (strafferetsplejeloven) kan der foretages ransagning og beslaglæggelse, hvis der foreligger tilstrækkelige grunde til at antage, at der på et givet sted befinder sig visse effekter (dokumenter, genstande, computere m.v.), som indeholder oplysninger, der er relevante for sagen.

25. I medfør af strafferetsplejelovens artikel 107, stk. 2, sammenholdt med lovens artikel 13, foretages afhøringen af et vidne, som ikke er blevet hørt tidligere i straffesagens forberedende fase, på grundlag af en retsafgørelse. For så vidt angår ransagning og beslaglæggelse foretages disse i procedurens retslige fase på grundlag af en retsafgørelse.

7 – Konventionen af 14.6.1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser, undertegnet i Schengen (Luxembourg) den 19.6.1990 (EFT 2000, L 239, s. 19).

8 – Jf. fodnote 2 til dette forslag til afgørelse.

26. Retsafgørelser om iværksættelse af foranstaltninger til indsamling af bevismateriale såsom ransagning, beslaglæggelse og vidneafhøring kan hverken anfægtes af sagens parter eller de af disse foranstaltninger berørte personer og er ikke undergivet domstolsprøvelse.

27. Det er ikke muligt at foretage en indirekte prøvelse, dvs. en kontrol sammen med straffedommen, af disse afgørelser.

28. For det første efterprøves straffedommen i henhold til strafferetsplejelovens artikel 318, alene såfremt anklagemyndigheden gør indsigelse, eller tiltalte indgiver kære. Hverken personer, som har fået deres lokaler ransaget eller deres ejendele beslaglagt, eller personer, der afhøres som vidne, har ret til at anmode om prøvelse, samtidig med prøvelsen af straffedommen, af lovligheden af den retsafgørelse, hvorefter der henholdsvis iværksættes en ransagning eller beslaglæggelse og hjemles vidneafhøring.

29. For det andet tages der i den afgørelse, som afsiges af de dommere, der skal pådømme sagens realitet i første instans, i medfør af strafferetsplejelovens artikel 305, sammenholdt med samme lovs artikel 301, kun stilling til tiltaltes skyld og ikke til, om der findes en tilstrækkelig begrundelse for at udstede en kendelse om ransagning, beslaglæggelse eller vidneafhøring. For så vidt angår dommen i anden instans vedrører den alene de spørgsmål, der blev undersøgt i første instans. Retten i anden instans prøver navnlig måden, hvorpå efterforskningsforanstaltningerne er blevet gennemført, herunder især overholdelsen af de proceduremæssige regler, men kontrollerer ikke, om begrundelsen for kendelsen om iværksættelse af efterforskningsforanstaltningerne var tilstrækkelig.

30. I henhold til artikel 2 i zakon za otgovornostta na darzhavata i obshtinite za vredi (lov om statens og kommunernes erstatningsansvar)⁹ skal der ydes erstatning, såfremt der opstår skader som følge af præcist definerede retsafgørelser over for den tiltalte, der kendes ulovlige.

31. De afgørelser, hvorved der udstedes kendelse om ransagning, beslaglæggelse eller vidneafhøring, er ikke rettet mod den tiltalte, og det er ifølge loven ikke muligt at fastslå, at de er ulovlige. Disse tilfælde er derfor ikke nævnt blandt dem, der giver ret til erstatning.

32. Zakon za evropeyskata zapoved za razsledvane (lov om den europæiske efterforskningskendelse)¹⁰ omsætter direktiv 2014/41 i den bulgarske retsorden.

33. Den forelæggende ret præciserer, at selv om artikel 18 i loven om den europæiske efterforskningskendelse fastsætter retsmidler vedrørende de bulgarske myndigheders iværksættelse af en europæisk efterforskningskendelse, som er afsagt af de retslige myndigheder i en anden medlemsstat, fastsætter denne lov derimod ikke retsmidler i forbindelse med proceduren for udstedelsen af en sådan kendelse.

III. De faktiske omstændigheder i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

34. Bulgariens retslige myndigheder har foreholdt Ivan Dimov Gavanozov, at han har ledet en kriminel organisation, som ligeledes implicerede tre andre personer, med det formål at omgå fastsættelse og betaling af merværdiafgift (moms) ved at udfærdige og benytte dokumenter med falsk indhold og ved ulovligt at fradrage indgående moms. Ivan Dimov Gavanozov er navnlig tiltalt for gennem skuffeselskaber at have indkøbt sukker til import til Bulgarien med oprindelse i andre medlemsstater (erhvervelse af varer inden for Fællesskabet), herunder Den Tjekkiske Republik, hos leverandøren, selskabet X, repræsenteret ved vidnet Y, idet han siden har solgt sukkeret uden dokumenter på det

9 – DV nr. 60 af 5.8.1988.

10 – DV nr. 16 af 20.2.2018.

indre marked, uden at han har opkrævet og betalt moms heraf. Ifølge de dokumenter, som de retslige myndigheder er i besiddelse af, har Ivan Dimov Gavanozov eksporteret sukker ved hjælp af en levering inden for Fællesskabet til Rumænien. Det samlede momsbeløb, som ikke er opkrævet eller betalt, andrager 1 128 664,49 bulgarske leva (BGN) (577 085,85 EUR).

35. I sagens forberedende fase blev der ikke gennemført efterforskningsforanstaltninger med henblik på indsamling af bevismateriale vedrørende selskabet X eller vidnet Y.

36. Det er imidlertid blevet fastslået, at der fandt personlige og professionelle kontakter sted mellem Ivan Dimov Gavanozov og Y, som foregik ved hjælp af en tolk eller på engelsk, for så vidt som disse to personer ikke taler hinandens modersmål. Det er imidlertid ligeledes kommet frem, at Ivan Dimov Gavanozov havde underskrevet en eneforhandlingsaftale med selskabet X, som vidnet Y repræsenterede, idet denne kontrakt udelukkende var affattet på bulgarsk.

37. For at præcisere omfanget af relationerne mellem Ivan Dimov Gavanozov og Y afsagde den forelæggende ret, Spetsializiran nakazatelen sad (særlig domstol i straffesager, Bulgarien), kendelse om indsamling af bevismateriale.

38. Denne ret besluttede således at iværksætte en ransagning og en beslaglæggelse i selskabet X's lokaler for at fastslå, om den kontrakt, som vidnet Y fremlagde, fandtes blandt dette selskabs dokumenter, og om der fandtes dokumenter udfærdiget i forbindelse med gennemførelsen af denne kontrakt. Den besluttede ligeledes at iværksætte en ransagning og en beslaglæggelse på Y's bopæl for at fastslå, om Y dér opbevarede dokumenter vedrørende det forhold, som tiltalen omhandler, og afhøre vidnet ved hjælp af en videokonference, eftersom han ikke ønsker at møde til afhøring i Bulgarien.

39. For så vidt som selskabet X's lokaler og Y's bopæl er beliggende på Den Tjekkiske Republiks område, har den forelæggende ret besluttet at udstede en europæisk efterforskningskendelse med henblik på at anmode Den Tjekkiske Republiks retslige myndigheder om at foretage disse efterforskningsforanstaltninger.

40. Den forelæggende ret har angivet, at da den udarbejdede denne kendelse, havde den vanskeligheder med at udfylde afsnit J¹¹ om retsmidler i den standardformular til den europæiske efterforskningskendelse, der fremgår af bilag A til direktiv 2014/41.

41. I denne henseende har den forelæggende ret i sin forelæggelsesafgørelse præciseret, at bulgarsk ret ikke fastsætter retsmidler mod vedtagelsen af disse efterforskningsforanstaltninger.

42. Den har ligeledes anført, at bulgarsk lovgivning efter dens opfattelse ikke er i overensstemmelse med artikel 14 i direktiv 2014/41 og ikke overholder effektivitetsprincippet, for så vidt som de personer, der er berørt af foranstaltninger til indsamling af bevismateriale, ikke råder over retsmidler mod retsafgørelser om iværksættelse af sådanne foranstaltninger.

43. På denne baggrund har Spetsializiran nakazatelen sad (særlig domstol i straffesager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er den nationale lovgivning og den nationale retspraksis forenelig med artikel 14 i direktiv [2014/41], når de materielle grunde til udstedelsen af en europæisk efterforskningskendelse om foretagelse af en ransagning i en bolig og i forretningslokaler samt beslaglæggelse af visse genstande eller tilladelse til afhøring af et vidne i henhold til denne lovgivning og retspraksis hverken kan anfægtes direkte ved et retsmiddel mod retsafgørelsen eller ved et særskilt erstatningssøgsmål?

¹¹ – Herefter »afsnit J«.

- 2) Giver direktivets artikel 14, stk. 2, den berørte part direkte ret til at anfægte retsafgørelsen om den europæiske efterforskningskendelse, selv om den nationale lovgivning ikke hjemler en sådan processuel mulighed?
- 3) Er den person, over for hvem der er rejst tiltale, henset til direktivets artikel 14, stk. 2, sammenholdt med artikel 6, stk. 1, litra a), og artikel 1, stk. 4, en berørt part som omhandlet i direktivets artikel 14, stk. 4, når foranstaltningen vedrørende indsamling af bevismateriale er rettet mod tredjemand?
- 4) Er den person, der bebor eller benytter lokaler, hvori ransagningen og beslaglæggelsen skal foretages, eller den person, der skal afhøres som vidne, en berørt part som omhandlet i direktivets artikel 14, stk. 4, sammenholdt med stk. 2?»

IV. Bedømmelse

A. Om formaliteten

44. Den tjekkiske og den østrigske regering har udtrykkeligt og underforstået rejst formalitetsindsigelse mod de præjudicielle spørgsmål med den begrundelse, at idet forelæggelsesafgørelsen blev truffet på tidspunktet for udløbet af den frist, der var fastsat for gennemførelsen af direktiv 2014/41, var dette direktiv endnu ikke omsat i tjekkisk eller bulgarsk ret, og at en direkte anvendelse af dette direktiv ikke er mulig.

45. I denne forbindelse bemærker jeg for det første, at forelæggelsesafgørelsen er dateret den 23. maj 2017 og dermed ligger senere end udløbet af gennemførelsesfristen for direktiv 2014/41, som i direktivets artikel 36, stk. 1, er fastsat til den 22. maj 2017.

46. Endvidere blev direktiv 2014/41 gennemført såvel i Republikken Bulgarien som i Den Tjekkiske Republik under retsforhandlingerne for Domstolen. Den forelæggende ret har således under retsforhandlingerne for Domstolen forelagt denne et eksemplar af gennemførelsesloven og en følgeskrivelse. Den Tjekkiske Republik fremsendte i øvrigt efter udløbet af gennemførelsesfristen gennemførelsesforanstaltningerne til direktiv 2014/41¹² til Europa-Kommissionen.

47. Den fortolkning, som den forelæggende ret har anmodet om, er endelig ikke alene relevant, men også nødvendig for den forelæggende ret.

48. Foranstaltningerne ransagning, beslaglæggelse og afhøring af vidnet Y, som den forelæggende ret har besluttet iværksat, vedrører nemlig en verserende sag i Bulgarien og har til formål at fastslå, om Ivan Dimov Gavanzov faktisk har begået momssvig.

49. De præjudicielle spørgsmål, som Domstolen har fået forelagt, vedrører i øvrigt en EU-retlig bestemmelse, og for så vidt som spørgsmålene vil gøre det muligt for den forelæggende ret at fastslå, hvordan den skal udfylde afsnit J, opfylder de et objektivi behov hos denne ret.

50. Det følger heraf, at de præjudicielle spørgsmål efter min opfattelse kan antages til realitetsbehandling.

12 – Disse foranstaltninger findes på følgende internetadresse: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/NIM/?uri=celex%3A32014L0041>.

B. Om realiteten

1. Om det første præjudicielle spørgsmål

51. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 14 i direktiv 2014/41 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, som ikke hjemler retsmidler af nogen art til at anfægte de materielle grunde til udstedelse af en europæisk efterforskningskendelse, hvis formål er iværksættelse af en ransagning, beslaglæggelse af visse genstande og afholdelse af en vidneafhøring.

52. I denne forbindelse må det fastslås, at dette direktivs krav om retsmidler viser, at medlemsstaterne i EU-lovgivers øjne nødvendigvis skal fastsætte sådanne retsmidler.

53. Det følger således af det nævnte direktivs artikel 13, stk. 2, hvorefter »[o]verførslen af bevismateriale kan blive udsat i afventen af en afgørelse om et retsmiddel [...]«, at lovgiver til fulde har bestemt, at der skal findes retsmidler.

54. Endvidere er det efter min opfattelse klart, at EU-lovgiver med kravet i artikel 14, stk. 1, i direktiv 2014/41 om, at »retsmidler svarende til dem, der er tilgængelige i en lignende national sag, finder anvendelse på de efterforskningsforanstaltninger, der er anført i den europæiske efterforskningskendelse«, i modsætning til, hvad den tjekkiske regering har gjort gældende, har forudsat eksistensen af retsmidler mod efterforskningsforanstaltninger i forbindelse med nationale sager¹³ og har pålagt medlemsstaterne at fastsætte tilsvarende retsmidler for så vidt angår den europæiske efterforskningskendelse.

55. Selv om dette direktivs artikel 14, stk. 1, ikke tvinger medlemsstaterne til at fastsætte yderligere retsmidler end dem, der findes i en lignende national sag¹⁴, forpligter denne bestemmelse dem derfor – som minimum og ved en »spejlsalgs-effekt« – til at indføre retsmidler, som kan finde anvendelse på de efterforskningsforanstaltninger, der er anført i en europæisk efterforskningskendelse, og som svarer til dem, der er tilgængelige i forbindelse med en lignende national sag¹⁵.

56. Denne fortolkning af direktiv 2014/41 styrkes efter min opfattelse yderligere af, at de efterforskningsforanstaltninger, som i forbindelse med en strafferetlig efterforskning iværksættes af de kompetente myndigheder med det legitime formål at indsamle bevismateriale, kan være indgribende og krænke de grundlæggende rettigheder, som navnlig chartret tillægger de berørte personer. I betragtning af de særlige kendetegn ved strafferetlige sanktioner skal den proces, der udløser sådanne sanktioner, endvidere nødvendigvis i sin helhed være omgærdet af specifikke garantier for, at de i sagen implicerede personers grundlæggende rettigheder overholdes¹⁶.

13 – Det er min opfattelse, at denne holdning deles af den østrigske regering og af Kommissionen.

14 – Jeg bemærker dog, at medlemsstaterne i medfør af 22. betragtning til dette direktiv har mulighed for at fastsætte yderligere retsmidler, der gør det muligt at anfægte en europæisk efterforskningskendelse.

15 – Denne fortolkning underbygges af 22. betragtning til direktiv 2014/41, som i overensstemmelse med Domstolens praksis kan præcisere dette direktivs indhold (jf. dom af 11.6.2015, Zh. og O., C-554/13, EU:C:2015:377, præmis 42). Det følger efter min opfattelse heraf, at selv om det nævnte direktiv pålægger medlemsstaterne at fastsætte retsmidler svarende til dem, der er bestemt til lignende nationale foranstaltninger, griber det – i princippet og med forbehold af overholdelse af effektivitetsprincippet – ikke ind i medlemsstaternes kompetence til at indføre sådanne retsmidler med henblik på de efterforskningsforanstaltninger, som krænker en grundlæggende rettighed.

16 – Jf. C. Hagueneau-Moizard, F. Gazin og J. Leblois-Happe, *Les fondements du droit pénal européen*, Larcier, Bruxelles, 2015, s. 55.

57. Nødvendigheden af en effektiv domstolsprøvelse, der skal sikre, at de nationale retter overholder de grundlæggende rettigheder¹⁷, hvilket ofte er blevet fremhævet¹⁸, er følgelig desto mere væsentlig i forbindelse med det retlige samarbejde i straffesager, og muligheden for at anfægte de materielle grunde til udstedelsen af en europæisk efterforskningskendelse får derfor en helt særlig betydning.

58. Endelig rejser det forhold, at foranstaltningerne til indsamling af bevismateriale er rettet mod tredjemand, som har status af vidne, ikke tvivl om denne fortolkning.

59. Det må nemlig konstateres, at EU-lovgiver i artikel 1, stk. 4, i direktiv 2014/41 ikke har begrænset pligten til at overholde de grundlæggende rettigheder til retten til et forsvar for personer, der er anklaget i en straffesag.

60. Selv om visse af dette direktivs bestemmelser såsom artikel 6, stk. 1, litra a), lægger vægt på »den mistænkte eller tiltalte« rettigheder, henvises der i øvrigt i andre af dette direktivs bestemmelser, herunder især artikel 5, stk. 1, litra c), artikel 13, stk. 2, samt artikel 14 og 22, til begrebet »berørt person«.

61. Det bestemmes endvidere i artikel 11, stk. 1, litra f), i direktiv 2014/41, sammenholdt med 19. betragtning hertil, og i direktivets artikel 14, at de garantier, som EU-lovgiver har bekendtgjort, i form af retsmidler eller grunde til at afslå fuldbyrdelse eller anerkendelse af en retsafgørelse stilles til gavn for den »berørte person« og ikke den »mistænkte« eller »tiltalte«.

62. Anvendelsen af forskellige udtryk er imidlertid efter min opfattelse langt fra uden betydning, især når de efterforskningsforanstaltninger, der er genstand for en europæisk efterforskningskendelse, i forbindelse med direktiv 2014/41 kan vedrøre såvel den »mistænkte« eller »tiltalte« som tredjemand og derfor krænke deres rettigheder.

63. I forbindelse med efterforskningen i hovedsagen mod Ivan Dimov Gavanozov er Y et vidne, men er berørt af de påtænkte efterforskningsforanstaltninger, som har til formål at indsamle bevismateriale mod Ivan Dimov Gavanozov. Ransagningen og beslaglæggelsen finder således sted på hans bopæl, og han afhøres som vidne.

64. Det følger heraf, at begrebet »berørt person« som omhandlet i direktiv 2014/41 ligeledes henviser til et vidne som f.eks. Y, som er genstand for de ifølge en europæisk efterforskningskendelse iværksatte efterforskningsforanstaltninger.

17 – Jeg påpeger i denne forbindelse, at det ifølge Domstolen navnlig tilkommer de nationale retter at garantere den fulde anvendelse af EU-retten i samtlige medlemsstater foruden retsbeskyttelsen af de rettigheder, som borgerne afleder af EU-retten (jf. dom af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (mangler ved domstolssystemet), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

18 – Jeg henviser i denne henseende til 12. betragtning til og artikel 1, stk. 4, i direktiv 2014/41. Der skal sondres mellem dette krav og den pligt, der påhviler Unionen til at overholde de grundlæggende rettigheder, når den iværksætter den strafferetlige kompetence, som er tillagt den ifølge traktaten.

65. Det fremgår imidlertid af fremstillingen af den nationale lovgivning og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols gentagne domme afsagt mod Republikken Bulgarien, som fremhæves i forelæggelsesafgørelsen¹⁹, at bulgarsk ret ikke fastsætter retsmidler, hvormed et vidne kan anfægte de materielle grunde til efterforskningsforanstaltninger i forbindelse med nationale sager som f.eks. ransagning og beslaglæggelse eller på effektiv vis opnå en erstatning i forbindelse med et erstatningssøgsmål²⁰.

66. Gennemførelsen af direktiv 2014/41 i bulgarsk ret har ifølge den forelæggende rets oplysninger²¹ i øvrigt givet mulighed for, at et vidne som f.eks. Y, der er genstand for en ransagning, en beslaglæggelse og en afhøring, kan anfægte de materielle grunde til disse efterforskningsforanstaltninger.

67. Det er min opfattelse, at der skal drages to konklusioner af samtlige disse betragtninger.

68. For det første udleder jeg heraf, at bulgarsk lovgivning ikke er i overensstemmelse med artikel 14 i direktiv 2014/41.

69. For det andet er denne bestemmelse, sammenholdt med de grundlæggende rettigheder, til hinder for, at en national myndighed, i den foreliggende sag en bulgarsk, kan udstede en europæisk efterforskningskendelse.

70. Idet direktiv 2014/41 fastsætter garantier²² såsom et retsmiddel til anfægtelse af de materielle grunde til efterforskningsforanstaltninger, der er genstand for en europæisk efterforskningskendelse, kan den europæiske efterforskningskendelses mekanisme nemlig i mangel af sådanne garantier ikke udløses.

71. Denne holdning udspringer for det første af fortolkningen af afsnit J.

19 – I forelæggelsesafgørelsen, efter fremstillingen af den nationale lovgivning, præciseres det, at Republikken Bulgarien efter Menneskerettighedsdomstolens dom af 26.7.2007, Peev mod Bulgarien (CE:ECHR:2007:0726JUD006420901), og af 22.5.2008, Iliya Stefanov mod Bulgarien (CE:ECHR:2008:0522JUD006575501), forpligtede sig til at ændre sin nationale lovgivning, så den hjemler efterfølgende domstolskontrol af retsafgørelsen om iværksættelse af ransagning og beslaglæggelse på begæring af den person, der er berørt af ransagningen og beslaglæggelsen. Det fremgår ligeledes af forelæggelsesafgørelsen, at disse ændringer af bulgarsk lov endnu ikke er vedtaget.

20 – Muligheden for at anfægte de materielle grunde til efterforskningsforanstaltninger i straffesager adskiller sig ganske vist fra muligheden for at kræve erstatning for en skade forårsaget af sådanne foranstaltninger. Det fremgår ikke desto mindre af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at muligheden for at opnå erstatning i det tilfælde, hvor en ransagning eller en beslaglæggelse er blevet besluttet eller iværksat ulovligt, er en integrerende del af retten til effektive retsmidler som omhandlet i EMRK's artikel 13. For så vidt angår analysen af bulgarsk ret må erstatningssøgsmålets rolle og betydning ikke undervurderes, idet muligheden for erstatningssøgsmål, som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fremhævet, i mangel af retsmidler til at anfægte lovligheden af ransagninger og beslaglæggelser er altafgørende (Menneskerettighedsdomstolens dom af 22.5.2008, Iliya Stefanov mod Bulgarien (CE:ECHR:2008:0522JUD006575501, § 59), og af 19.1.2017, Posevini mod Bulgarien (CE:ECHR:2017:0119JUD006363814, § 84)).

21 – Den forelæggende ret har således ved skrivelse informeret Domstolen om gennemførelsen af dette direktiv og udtrykkeligt herom angivet, at selv om artikel 18 i loven om den europæiske efterforskningskendelse fastsætter et retsmiddel vedrørende de bulgarske myndigheders iværksættelse af en europæisk efterforskningskendelse, som er afsagt af de retslige myndigheder i en anden medlemsstat, fastsætter denne lov ikke retsmidler i forbindelse med proceduren for udstedelsen af en sådan kendelse.

22 – Muligheden for at anfægte de materielle grunde til udstedelse af en europæisk efterforskningskendelse, som anerkendes i artikel 14 i direktiv 2014/41, og mere generelt de garantier, der er fastsat i denne bestemmelse, er ikke de eneste garantier, som EU-lovgiver har indført. Det forhold, at en europæisk efterforskningskendelse er en retsafgørelse, som er udstedt eller godkendt af en retslig myndighed i en medlemsstat, udgør således en garanti i sig selv. Det er i øvrigt bestemt i dette direktivs artikel 1, stk. 3, at en mistænkt eller tiltalt i forbindelse med retten til et forsvar kan anmode om udstedelse af en europæisk efterforskningskendelse. Selv om det nævnte direktivs artikel 1, stk. 4, minder om, at direktivet ikke indebærer nogen ændring af pligten til at respektere de grundlæggende rettigheder, har eventuelle forpligtelser, der påhviler såvel udstedelsesstaten som fuldbyrdesstaten, endvidere til formål at garantere overholdelsen af de grundlæggende rettigheder. Det præciseres navnlig i artikel 6, stk. 1, litra a), i direktiv 2014/41, at en efterforskningskendelse kun kan udstedes, hvis den er nødvendig og står i et rimeligt forhold til formålet med de retssager, hvori en sådan kendelse kan forekomme, under hensyn til den mistænkte eller tiltaltes rettigheder. I medfør af dette direktivs artikel 6, stk. 3, kan fuldbyrdesmyndigheden, når den har grund til at tro, at denne betingelse ikke er opfyldt, forhøre sig hos udstedelsesmyndigheden om vigtigheden af at fuldbyrde den europæiske efterforskningskendelse. Efter en sådan forespørgsel kan udstedelsesmyndigheden beslutte at trække den europæiske efterforskningskendelse tilbage. Endelig kan udstedelsesstaten i medfør af det nævnte direktivs artikel 11 afslå at anerkende eller fuldbyrde en kendelse af forskellige grunde, herunder hvis kendelsen vil stride mod *ne bis in idem*-princippet eller overholdelsen af denne stats forpligtelser med hensyn til grundlæggende rettigheder.

72. Trods uoverensstemmelserne mellem de forskellige sproglige versioner af dette afsnit J²³ er det min opfattelse, at dette afsnit, fortolket ud fra formålene med og den generelle opbygning af direktiv 2014/41²⁴, ifølge punkt 1 kræver, at udstedelsesmyndigheden over for den tilsvarende myndighed i fuldbyrdesstaten angiver, om et retsmiddel er søgt anvendt mod udstedelsen af den europæiske efterforskningskendelse, der er vist i bilag A til dette direktiv, og ifølge punkt 2, at samme myndighed fremsender oplysninger om retsmidlerne og mulighederne for bistand i udstedelsesstaten.

73. På baggrund heraf bemærker jeg på den ene side, at det på ingen måde er indlysende, hvilken nytte fuldbyrdesstaten har af oplysningen om, at et retsmiddel er søgt anvendt i udstedelsesstaten mod en – hvilken som helst – europæisk efterforskningskendelse.

74. I tilfælde af en efterforskningsforanstaltning, der ikke kræver fortrolighed²⁵, udgør et eventuelt søgsmål til prøvelse af den europæiske efterforskningskendelse til gengæld en vigtig oplysning for fuldbyrdesstaten, for så vidt som der kan rejses tvivl om denne efterforskningsforanstaltning, hvis sagsøgeren får medhold.

75. Afsnit J, punkt 2, sammenholdt med artikel 14, stk. 2, i direktiv 2014/41, indebærer på den anden side, at fuldbyrdesstatens myndigheder kan underrette den af efterforskningsforanstaltningerne berørte person om muligheden for at anfægte de materielle grunde til udstedelsen af den europæiske efterforskningskendelse i udstedelsesstaten og i givet fald give vedkommende oplysninger om den juridiske eller sproglige bistand, som tilbydes i denne stat²⁶.

76. Nødvendigheden af i afsnit J, punkt 2, at anføre oplysningerne om retsmidler i udstedelsesstaten garanterer i øvrigt effektiviteten af grundene til at afslå anerkendelse og fuldbyrdelse af europæiske efterforskningskendelser, navnlig den grund, der er fastsat i dette direktivs artikel 11, stk. 1, litra f).

77. I mangel af retsmidler fastsat i udstedelsesstaten kan formularen i bilag A til det nævnte direktiv imidlertid ikke udfyldes, den europæiske efterforskningskendelses fulde ramme kan ikke tilvejebringes²⁷, og denne kendelse kan hverken afsiges eller endnu mindre tiltrædes.

78. For det andet hindrer bulgarsk lovgivning og den deraf følgende mangel på beskyttelse af grundlæggende rettigheder anvendelsen af den gensidige anerkendelsesmekanisme, som er central for den europæiske efterforskningskendelse.

23 – Den franske version af afsnit J præciserer: »Veuillez indiquer si un recours a déjà été formé contre l'émission d'une décision d'enquête européenne [...]« Ligeledes står der i den engelske version: »Please indicate if a legal remedy has already been sought against the issuing of an EIO [...]«. Til gengæld står der i den spanske version af afsnit J: »Sírvase indicar si ya se ha interpuesto algún recurso contra la emisión de la OEI [...]« (min fremhævelse).

24 – Jf. dom af 29.4.2015, Léger (C-528/13, EU:C:2015:288 præmis 35).

25 – I modsætning til f.eks. foranstaltningerne beslaglæggelse eller ransagning, som for at være effektive kræver en overraskelseeffekt og skal holdes fortrolige, indtil de effektueres.

26 – Denne oplysningspligt, der pålægges medlemsstaterne, er også udtrykt i 22. betragtning til direktiv 2014/41.

27 – Jeg fremhæver på dette punkt, at artikel 5, stk. 1, i direktiv 2014/41 bestemmer, at den europæiske efterforskningskendelse i formularen fastsat i bilag A skal udfyldes og underskrives, og indholdets nøjagtighed og rigtighed bekræftes af udstedelsesmyndigheden. Ifølge dette direktivs artikel 16, stk. 2, litra a), underretter fuldbyrdesmyndigheden endvidere straks og ved hjælp af ethvert tilgængeligt middel udstedelsesmyndigheden om, at det er umuligt for den at træffe afgørelse om anerkendelse eller fuldbyrdelse, fordi formularen i bilag A er ufuldstændig eller åbenlyst ukorrekt. Det følger heraf, at formularen i bilag A til det nævnte direktiv formaliserer den europæiske efterforskningskendelse, og at de deri påkrævede oplysninger har til formål at oplyse fuldbyrdesstaten om de begærede efterforskningsforanstaltninger, den efterforskning, hvori de indgår, og de retlige rammer herfor.

79. Den gensidige anerkendelse hviler på den forudsætning, at der mellem medlemsstaterne findes en gensidig tillid, der forstås som »visheden om, at alle EU-borgere har adgang til et retssystem, der opfylder høje kvalitetsnormer«²⁸. Den kræver følgelig, at medlemsstaterne undtagen i særlige tilfælde antager, at alle de øvrige medlemsstater overholder de grundlæggende rettigheder, der anerkendes i EU-retten²⁹, og den indebærer, at »medlemsstaterne [kan] være forpligtet til at lægge til grund, at de øvrige medlemsstater overholder de grundlæggende rettigheder«³⁰.

80. Jeg bemærker imidlertid, at Domstolens brug af verbet »kunne« ikke indebærer en pligt, og at 19. betragtning til direktiv 2014/41 henviser til den afviselige karakter af en sådan formodning³¹.

81. I den foreliggende sag er det efter min opfattelse – i betragtning af de gentagne konstateringer af Republikken Bulgariens overtrædelser af EMRK's artikel 3, 8 og 13, de manglende ændringer af strafferetsplejens bestemmelser, det forhold, at den forelæggende ret selv er i tvivl om den bulgarske lovgivnings overholdelse af de grundlæggende rettigheder, og den manglende indførelse af et retsmiddel i forbindelse med gennemførelsen af direktiv 2014/41 – indlysende, at formodningen om denne medlemsstats overholdelse af de grundlæggende rettigheder på området ikke kan bekræftes.

82. Det forhold, at det i Bulgarien er umuligt for tredjemand, som er omfattet af efterforskningsforanstaltninger såsom ransagning og beslaglæggelse, der i sagens natur krænker retten til respekt for privatlivet, at anfægte de materielle grunde til disse efterforskningsforanstaltninger, er nemlig, som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ved utallige lejligheder har fastslået, en åbenbar mangel på effektiv beskyttelse af retten til respekt for privatlivet³².

83. Hvis formodningen om, at en medlemsstat overholder de grundlæggende rettigheder, ikke kan bekræftes, kan de øvrige medlemsstater ikke afkræves gensidig tillid, og den gensidige anerkendelse kan ikke tages i anvendelse og gavne denne medlemsstat.

84. Jeg bemærker yderligere, at fuldbyrdelsesstatens mulighed for i en sådan situation at gøre artikel 11 i direktiv 2014/41 gældende, som fremhævet af den ungarske regering, ikke er tilstrækkelig.

85. Ud over at anvendelsen af grundene til at afslå fuldbyrdelse eller anerkendelse er en undtagelse, der skal fortolkes snævert³³, fra princippet om fuldbyrdelse af europæiske efterforskningskendelser, som udspringer af artikel 1, stk. 2, i direktiv 2014/41, kræver anvendelsen af dette direktivs artikel 11, stk. 1, litra f), i overensstemmelse med 19. betragtning til det nævnte direktiv en vurdering fra sag til sag af, om formodningen om overholdelse af de grundlæggende rettigheder kan tilbagevises.

28 – Jf. Haag-programmet: styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union (EUT 2005, C 53, s. 1) (del III, punkt 3.2.). Jf. ligeledes dom af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (mangler ved domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

29 – Jf. dom af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (mangler ved domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

30 – Jf. dom af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (mangler ved domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

31 – I andre tekster, der for nylig er blevet vedtaget i forbindelse med området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, henvises der til en formodning om, at medlemsstaterne overholder de grundlæggende rettigheder, jf. bl.a. 34. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1805 af 14.11.2018 om gensidig anerkendelse af afgørelser om indefrysning og afgørelser om konfiskation (EUT 2018, L 303, s. 1).

32 – Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 15.10.2013, Gutsanovi mod Bulgarien (CE:ECHR:2013:1015JUD003452910, § 67 og §§ 208-212), af 16.2.2016, Govedarski mod Bulgarien (CE:ECHR:2016:0216JUD003495712, §§ 38-40 og §§ 72-75), af 31.3.2016, Stoyanov m.fl. mod Bulgarien (CE:ECHR:2016:0331JUD005538810, §§ 114-116), og af 9.6.2016, Popovi mod Bulgarien (CE:ECHR:2016:0609JUD003965111, §§ 49, 89 og 93). I denne forbindelse påpeger jeg for god ordens skyld, at retten til effektive retsmidler, der garanteres i chartrets artikel 47, stk. 1 – som det fremgår af forklaringerne til chartret (EUT 2007, C 303, s. 17) – er baseret på EMRK's artikel 13. I overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 3, er betydningen og rækkevidden af de rettigheder, der anerkendes heri, imidlertid de samme som dem, der tilbydes i denne konvention, og den omstændighed, som nævnes i forklaringerne til chartret, nemlig at beskyttelsen i EU-retten er mere omfattende, idet den garanterer en ret til effektive retsmidler for en domstol, er irrelevant i den foreliggende sag.

33 – Jf. analogt retspraksis vedrørende den europæiske arrestordre og navnlig dom af 25.7.2018, AY (arrestordre – vidne) (C-268/17, EU:C:2018:602, præmis 52), og af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (mangler ved domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, præmis 41).

86. Det er imidlertid min opfattelse, at selv om vurderingen af retsmidlernes effektivitet i hvert enkelt tilfælde kan begrunde anvendelsen af artikel 11, stk. 1, litra f), i direktiv 2014/41, kunne manglen på enhver mulighed for søgsmål – som den østrigske regering med rette har fremhævet – medføre systematisk udnyttelse af denne bestemmelse og dermed udhule den europæiske efterforskningskendelses praktiske værdi.

87. Under omstændigheder som de i Republikken Bulgarien fremherskende skaber anvendelsen af artikel 11, stk. 1, litra f), i direktiv 2014/41 endvidere en ikke ubetydelig risiko for afslag på anerkendelse eller fuldbyrdelse, som afhænger af den enkelte medlemsstat, og påfører i sidste ende fuldbyrdesmyndighederne et meget stort ansvar, idet de risikerer at krænke EMRK's bestemmelser³⁴.

88. Endelig kan den fortolkning af direktiv 2014/41, som jeg foreslår, forenes med den nødvendige effektivitet af mekanismen i den europæiske efterforskningskendelse.

89. EU-lovgiver har nemlig stillet garantier i forbindelse med benyttelsen af den europæiske efterforskningskendelse, der skal beskytte de af efterforskningsforanstaltningerne berørte personers rettigheder. Hvis en medlemsstat vælger ikke at gennemføre direktiv 2014/41 i denne henseende, ikke at indføre disse garantier og følgelig ikke at overholde den ligevægt, som dette direktiv skaber mellem efterforskningsforanstaltningernes indgribende karakter og muligheden for at anfægte dem, kan denne medlemsstat derfor ikke nyde godt af mekanismen i den europæiske efterforskningskendelse.

90. På grundlag af samtlige disse betragtninger er det min opfattelse, for det første, at artikel 14 i direktiv 2014/41 er til hinder for den bulgarske lovgivning, og for det andet, at denne artikel, sammenholdt med de grundlæggende rettigheder, er til hinder for, at en bulgarsk myndighed udsteder en europæisk efterforskningskendelse.

2. Om det andet præjudicielle spørgsmål

91. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en person kan påberåbe sig artikel 14, stk. 2, i direktiv 2014/41 for en national ret med henblik på at anfægte de materielle grunde til udstedelsen af en europæisk efterforskningskendelse, når der ikke findes retsmidler med henblik herpå i den nationale lovgivning.

92. På baggrund af forudsætningen om, at der i medlemsstaterne findes retsmidler til anfægtelse af de materielle grunde til udstedelsen af en europæisk efterforskningskendelse, forekommer det mig, at EU-lovgiver med dette direktivs artikel 14, stk. 2, har villet undgå, at disse grunde anfægtes i fuldbyrdesstaten og prøves af en retsinstans i denne stat³⁵.

93. Under disse omstændigheder skaber det nævnte direktivs artikel 14, stk. 2, som sådan hverken i udstedelsesstaten eller endnu mindre i fuldbyrdesstaten et retsmiddel, der giver mulighed for at anfægte de materielle grunde til udstedelse af en europæisk efterforskningskendelse.

94. I medfør af de samlede bestemmelser i artikel 14, stk. 1 og 2, i direktiv 2014/41 pålægges medlemsstaterne ikke desto mindre en pligt til inden for systemet af den europæiske efterforskningskendelse at indføre et sådant retsmiddel.

34 – Jeg påpeger i denne forbindelse, at en sådan risiko set i lyset af Menneskerettighedsdomstolens dom af 21.1.2011, M. S. S. mod Belgien og Grækenland (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, §§ 358, 360 og 367), for at blive dømt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol slet ikke er usandsynlig, og at EU-lovgiver har forudset og taget den alvorligt i artikel 11, stk. 1, litra f), i direktiv 2014/41.

35 – Jf. begrundelsen i Initiativ fra Kongeriget Belgien, Republikken Bulgarien, Republikken Estland, Kongeriget Spanien, Republikken Østrig, Republikken Slovenien og Kongeriget Sverige til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager (dok. nr. 9288/10, ADD 1, af 3.6.2010, som kan læses på følgende internetadresse: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9288-2010-ADD-1/da/pdf>) (s. 14).

95. En sådan pligt kan imidlertid ikke forblive uopfyldt med den begrundelse, at dette direktiv ikke er blevet korrekt gennemført.

96. I denne forbindelse påpeger jeg, at det følger af Domstolens faste praksis, at borgerne i alle tilfælde, hvor bestemmelserne i et direktiv ud fra et indholdsmæssigt synspunkt fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise, ved de nationale domstole kan påberåbe sig disse bestemmelser over for staten, enten når denne ikke rettidigt har gennemført direktivet i national ret, eller når den ikke har gennemført det korrekt³⁶.

97. Det er således ikke udelukket, at en af efterforskningsforanstaltningerne berørt person, såfremt udstedelsesstaten ikke har fastsat retsmidler til anfægtelse af de materielle grunde til udstedelsen af en europæisk efterforskningskendelse, men har indført retsmidler til anfægtelse af de materielle grunde i lignende nationale sager, kan gøre artikel 14, stk. 1, i direktiv 2014/41 gældende med henblik på anvendelse af tilsvarende retsmidler.

98. Hvis den nationale lovgivning ikke rummer retsmidler i forbindelse med lignende nationale efterforskningsprocedurer, kan den direkte virkning af denne bestemmelse imidlertid ikke begrunde, at et retsmiddel mod en europæisk efterforskningsforanstaltning skabes fra bunden.

99. Når en sådan omstændighed så meget desto mere begrunder, at en bulgarsk myndighed i mangel af enhver mulighed for søgsmål ikke kan udstede europæiske efterforskningskendelser, skal den give anledning til, at Kommissionen indleder et traktatbrudssøgsmål for ukorrekt gennemførelse af direktivet.

100. Det er følgelig min opfattelse, at en person ikke kan påberåbe sig artikel 14 i direktiv 2014/41 for en national ret med henblik på at anfægte de materielle grunde til udstedelsen af en europæisk efterforskningskendelse, når der ikke findes retsmidler med henblik på lignende nationale sager i den nationale lovgivning.

3. Om det tredje og det fjerde præjudicielle spørgsmål

101. Med det tredje og det fjerde præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om den person, over for hvem der er rejst tiltale, er en »berørt person« som omhandlet i direktiv 2014/41, når foranstaltningerne til indsamling af bevismateriale er rettet mod en tredjemand, og om denne tredjemand, i den foreliggende sag den person, der bebor eller benytter lokaler, hvori ransagningen og beslaglæggelsen skal foretages, eller den person, der skal afhøres som vidne, ligeledes er en »berørt person« som omhandlet i dette direktiv.

102. Da den forelæggende ret ligeledes har præciseret, at artikel 14, stk. 2, i direktiv 2014/41, såfremt det andet præjudicielle spørgsmål besvares bekræftende, ville udgøre hjemlen til at give de berørte personer adgang til et retsmiddel, forekommer det ikke umiddelbart nødvendigt at besvare disse præjudicielle spørgsmål set i lyset af den besvarelse af det andet præjudicielle spørgsmål, som jeg foreslår Domstolen.

103. Fortolkningen af begrebet »berørt person« som omhandlet i direktiv 2014/41 er imidlertid efter min opfattelse nyttig for den forelæggende med henblik på at fastslå kravene i denne retsakt.

104. I denne forbindelse har dette direktiv, som Kommissionen med rette har fremhævet, hverken til formål eller følge, at den retlige ramme om efterforskningsforanstaltningerne og de tilhørende retsmidler harmoniseres mellem medlemsstaterne. Tilrettelæggelsen af disse retsmidler falder følgelig ind under hver medlemsstats procesautonomi.

36 – Jf. navnlig dom af 21.11.2018, Ayubi (C-713/17, EU:C:2018:929, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

105. I denne forbindelse fremgår det ikke desto mindre, idet det nævnte direktiv fastsætter garantier til gavn for de af efterforskningsforanstaltningerne berørte personer, at begrebet »berørt person« skal fortolkes selvstændigt i henhold til direktiv 2014/41.

106. For så vidt angår den person, der er berørt af efterforskningsforanstaltninger, men har status af tredjemand i forbindelse med straffesagen, skal jeg blot fremhæve, at det følger af punkt 58-64 i dette forslag til afgørelse, at vedkommende falder ind under begrebet »berørt person« som omhandlet i artikel 14 i direktiv 2014/41.

107. For så vidt angår den person, over for hvem der er rejst tiltale, men som ikke er genstand for foranstaltninger til indsamling af bevismateriale i henhold til den europæiske efterforskningskendelse, udgør vedkommende ligeledes en »berørt person« som omhandlet i dette direktiv, fordi disse foranstaltninger kan berøre denne persons interesser i forbindelse med den foreliggende sag, idet f.eks. de indsamlede oplysninger kan bruges som bevis mod vedkommende.

V. Forslag til afgørelse

108. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen, at den besvarer de af Spetsializiran nakazatelen sad (særlig domstol i straffesager, Bulgarien) forelagte spørgsmål på følgende måde:

- »1) Artikel 14 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/41/EU af 3. april 2014 om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager skal fortolkes således, at denne bestemmelse, såfremt der i en medlemsstats lovgivning såsom den bulgarske lovgivning mangler enhver mulighed for at anfægte de materielle grunde til de i en europæisk efterforskningskendelse omhandlede efterforskningsforanstaltninger, er til hinder for denne lovgivning og for, at en myndighed i denne medlemsstat udsteder en europæisk efterforskningskendelse.
- 2) En person kan ikke påberåbe sig artikel 14 i direktiv 2014/41 for en national ret med henblik på at anfægte de materielle grunde til udstedelsen af en europæisk efterforskningskendelse, når der ikke findes retsmidler med henblik på lignende nationale sager i den nationale lovgivning.
- 3) Begrebet »berørt person« som omhandlet i direktiv 2014/41 omfatter såvel et vidne, der er genstand for efterforskningsforanstaltninger i forbindelse med en europæisk efterforskningskendelse, som den person, over for hvem der er rejst tiltale, men som ikke er genstand for efterforskningsforanstaltningerne i forbindelse med en europæisk efterforskningskendelse.«