



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

16 december 2021 *

„Prejudiciële verwijzing – Justitiële samenwerking in strafzaken – Europees onderzoeksbevel – Richtlijn 2014/41/EU – Artikel 2, onder c), i) – Begrip ‚uitvaardigende autoriteit’ – Artikel 6 – Voorwaarden voor de uitvaardiging van een Europees onderzoeksbevel – Artikel 9, leden 1 en 3 – Erkenning van een Europees onderzoeksbevel – Europees onderzoeksbevel om verkeers- en locatiegegevens in verband met telecommunicatie te verkrijgen dat is uitgevaardigd door een openbare aanklager die volgens de nationale handeling ter omzetting van richtlijn 2014/41 de ‚uitvaardigende autoriteit’ is – Exclusieve bevoegdheid van de rechter om in een vergelijkbare binnenlandse zaak de in dat bevel aangegeven onderzoeksmaatregel te gelasten”

In zaak C-724/19,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Spetsializiran nakazatelen sad (bijzondere strafrechter, Bulgarije) bij beslissing van 24 september 2019, ingekomen bij het Hof op 1 oktober 2019, in de strafprocedure tegen

HP

in tegenwoordigheid van:

Spetsializirana prokuratura,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: K. Jürimäe (rapporteur), president van de Derde kamer, waarnemend voor de president van de Vierde kamer, S. Rodin en N. Piçarra, rechters,

advocaat-generaal: M. Campos Sánchez-Bordona,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– HP, vertegenwoordigd door E. Yordanov, advocat,

* Procestaal: Bulgaars.

- de Duitse regering, vertegenwoordigd door J. Möller en M. Hellmann als gemachtigden,
- de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér, R. Kissné Berta en M. M. Tátrai als gemachtigden,
- de Europese Commissie, aanvankelijk vertegenwoordigd door Y. Marinova en R. Troosters, vervolgens door Y. Marinova en M. Wasmeier als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 20 mei 2021,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 2, onder c), i), van richtlijn 2014/41/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken (PB 2014, L 130, blz. 1).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een strafprocedure tegen HP waarin het Bulgaarse openbaar ministerie vier Europese onderzoeksbevelen heeft uitgevaardigd om bewijsmateriaal te verzamelen in België, Duitsland, Oostenrijk en Zweden.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2002/58

- 3 Artikel 2, onder b) en c), van richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie) (PB 2002, L 201, blz. 37) luidt als volgt:

„Tenzij anders is bepaald, zijn de definities van richtlijn 95/46/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en het vrije verkeer van die gegevens (PB 1995, L 281, blz. 31)] en richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (kaderrichtlijn) [(PB 2002, L 108, blz. 33)] van toepassing.

Daarnaast wordt in deze richtlijn verstaan onder:

[...]

- b) ‚verkeersgegevens’: gegevens die worden verwerkt voor het overbrengen van communicatie over een elektronische-communicatienetwerk of voor de facturering ervan;

c) „locatiegegevens”: gegevens die worden verwerkt in een elektronische-communicatienetwerk waarmee de geografische positie van de eindapparatuur van een gebruiker van een algemeen beschikbaar elektronische-communicatiedienst wordt aangegeven”.

4 Artikel 15, lid 1, van richtlijn 2002/58 bepaalt:

„De lidstaten kunnen wettelijke maatregelen treffen ter beperking van de reikwijdte van de in de artikelen 5 en 6, artikel 8, leden 1, 2, 3 en 4, en artikel 9 van deze richtlijn bedoelde rechten en plichten, indien dat in een democratische samenleving noodzakelijk, redelijk en proportioneel is ter waarborging van de nationale, d.w.z. de staatsveiligheid, de landsverdediging, de openbare veiligheid, of het voorkomen, onderzoeken, opsporen en vervolgen van strafbare feiten of van onbevoegd gebruik van het elektronische-communicatiesysteem als bedoeld in artikel 13, lid 1, van [richtlijn 95/46]. Daartoe kunnen de lidstaten o.a. wetgevingsmaatregelen treffen om gegevens gedurende een beperkte periode te bewaren om de redenen die in dit lid worden genoemd. Alle in dit lid bedoelde maatregelen dienen in overeenstemming te zijn met de algemene beginselen van het [Unierecht], met inbegrip van de beginselen als bedoeld in artikel 6, leden 1 en 2, [VEU].”

Richtlijn 2014/41

5 De overwegingen 5 tot en met 8, 10, 11, 19, 30 en 32 van richtlijn 2014/41 luiden:

- „(5) Na de vaststelling van [kaderbesluit 2003/577/JBZ van de Raad van 22 juli 2003 inzake de tenuitvoerlegging in de Europese Unie van beslissingen tot bevestiging van voorwerpen of bewijsstukken (PB 2003, L 196, blz. 45) en kaderbesluit 2008/978/JBZ van de Raad van 18 december 2008 betreffende het Europees bewijsverkrijgingsbevel ter verkrijging van voorwerpen, documenten en gegevens voor gebruik in strafprocedures (PB 2008, L 350, blz. 72)] is duidelijk geworden dat het bestaande kader voor de bewijsgaring te gefragmenteerd en te ingewikkeld is. Daarom is een nieuwe aanpak nodig.
- (6) In het programma van Stockholm dat door de Europese Raad van 10 en 11 december 2009 is vastgesteld, heeft de Europese Raad besloten dat verder moet worden gewerkt aan de totstandkoming van een op wederzijdse erkenning gebaseerd alomvattend systeem voor de bewijsverkrijging in zaken met een grensoverschrijdende dimensie. De Europese Raad heeft erop gewezen dat de bestaande instrumenten op dit gebied een fragmentarisch geheel vormden en dat een nieuwe aanpak nodig was, die op het beginsel van wederzijdse erkenning is gestoeld, maar waarbij ook de flexibiliteit van het klassieke stelsel van wederzijdse rechtshulp wordt meegenomen. Daarom wilde de Europese Raad een alomvattend systeem – ter vervanging van alle bestaande instrumenten op dit gebied, waaronder [kaderbesluit 2008/978] – dat zo veel mogelijk betrekking heeft op alle soorten bewijsmiddelen, tenuitvoerleggingstermijnen kent en zo weinig mogelijk weigeringsgronden bevat.
- (7) Deze nieuwe aanpak is gebaseerd op één enkel instrument, dat de naam Europees onderzoeksbevel (EOB) zal dragen. Een EOB moet worden uitgevaardigd met het doel een of meer specifieke onderzoeksmaatregelen in de staat die het EOB ten uitvoer legt („de uitvoerende staat”) ten uitvoer te doen leggen met het oog op bewijsgaring. Daarmee wordt ook het verkrijgen van bewijsmateriaal beoogd dat reeds in het bezit is van de uitvoerende autoriteit.

- (8) Het EOB moet een horizontale werkingssfeer hebben en moet derhalve van toepassing zijn op alle onderzoeksmaatregelen die tot doel hebben bewijs te vergaren. Voor het opzetten van een gemeenschappelijk onderzoeksteam en de bewijsvergaring door een dergelijk team zijn echter specifieke voorschriften vereist die beter apart kunnen worden behandeld. Bestaande instrumenten moeten derhalve op dit soort onderzoeksmaatregelen van toepassing blijven, onverminderd de toepassing van deze richtlijn.

[...]

- (10) Het EOB moet gericht zijn op de onderzoeksmaatregel die ten uitvoer moet worden gelegd. De uitvaardigende autoriteit is de meest aangewezen autoriteit om op basis van haar kennis van de nadere gegevens betreffende het betrokken onderzoek te beslissen welke onderzoeksmaatregel moet worden gekozen. [...]
- (11) Het EOB is het geschikte instrument in het geval dat de tenuitvoerlegging van een onderzoeksmaatregel evenredig, passend en toepasbaar lijkt. De uitvaardigende autoriteit moet derhalve nagaan of het verlangde bewijsmateriaal noodzakelijk is voor de procedure, en in verhouding staat tot het doel ervan, of de gekozen onderzoeksmaatregel noodzakelijk en proportioneel is voor het verkrijgen van het bewijs in kwestie, en of een andere lidstaat door middel van de uitvaardiging van het EOB bij de bewijsgaring moet worden betrokken. Hetzelfde geldt in de valideringsprocedure, wanneer een EOB volgens deze richtlijn moet worden gevalideerd. De tenuitvoerlegging van een EOB mag niet om andere dan de in deze richtlijn genoemde redenen worden geweigerd. De uitvoerende autoriteit moet echter kunnen kiezen voor minder indringende onderzoeksmaatregelen dan die welke in het EOB worden aangegeven, indien daarmee vergelijkbare resultaten kunnen worden bereikt.

[...]

- (19) Het scheppen van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht binnen de [Europese] Unie is gebaseerd op wederzijds vertrouwen en een vermoeden van naleving door de andere lidstaten van het recht van de Unie, en met name van de grondrechten. Dat vermoeden is evenwel weerlegbaar. Derhalve, indien er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat de uitvoering van een in het EOB aangegeven onderzoeksmaatregel tot een inbreuk op een grondrecht van de betrokkene zou resulteren, en dat de tenuitvoerleggingsstaat zijn verplichtingen betreffende de bescherming van de grondrechten die zijn vervat in het [Handvest van de grondrechten van de Europese Unie] niet zou nakomen, dient de tenuitvoerlegging van het EOB te worden geweigerd.

[...]

- (30) De mogelijkheden tot samenwerking op grond van deze richtlijn inzake de interceptie van telecommunicatie mogen niet worden beperkt tot de inhoud van de telecommunicatie, maar kunnen ook het verzamelen van de verkeers- en locatiegegevens in verband met deze telecommunicatie omvatten, zodat de bevoegde autoriteiten een EOB kunnen uitvaardigen dat tot een minder indringende vorm van verkrijging van telecommunicatiegegevens strekt. Een EOB dat strekt tot het verkrijgen van oude verkeers- en locatiegegevens in verband met telecommunicatie moet worden behandeld volgens de algemene regeling inzake de tenuitvoerlegging van het EOB, en kan, afhankelijk van de nationale wetgeving van de uitvoerende staat, als een onderzoeksmaatregel van dwingende of intrusieve aard worden beschouwd.

[...]

(32) In een EOB houdende een verzoek tot interceptie van telecommunicatie moet de uitvaardigende autoriteit de uitvoerende autoriteit voldoende informatie verschaffen – bijvoorbeeld inzake de strafbare feiten waarnaar een onderzoek is ingesteld – zodat de uitvoerende autoriteit kan beoordelen of de betrokken onderzoeksmaatregel in een soortgelijke binnenlandse zaak zou worden toegestaan.”

6 Artikel 1 van deze richtlijn, met als opschrift „Het Europees onderzoeksbevel en de verplichting tot tenuitvoerlegging ervan”, luidt:

„1. Een Europees onderzoeksbevel (EOB) is een door een rechterlijke autoriteit van een lidstaat (,de uitvaardigende staat’) uitgevaardigde of erkende rechterlijke beslissing die ertoe strekt in een andere lidstaat [...] een of meer specifieke onderzoeksmaatregelen te laten uitvoeren met het oog op het verkrijgen van bewijsmateriaal conform het bepaalde in deze richtlijn.

Het EOB kan tevens worden uitgevaardigd om bewijsmateriaal te verkrijgen dat reeds in het bezit is van de bevoegde autoriteiten van de uitvoerende staat.

2. De lidstaten verbinden zich ertoe om, op grond van het beginsel van wederzijdse erkenning en overeenkomstig de bepalingen van deze richtlijn, een EOB ten uitvoer te leggen.

3. Om uitvaardiging van een EOB kan worden verzocht door een verdachte of een beschuldigde persoon, of namens hem door een advocaat, binnen het kader van de toepasselijke rechten op verdediging in overeenstemming met de nationale strafprocedure.

4. Deze richtlijn geldt onverminderd de verplichting tot eerbiediging van de grondrechten en de rechtsbeginselen die zijn neergelegd in artikel 6 VEU, inclusief het recht op verdediging van personen tegen wie een strafprocedure loopt, en laat alle verplichtingen die in dat verband op de rechterlijke autoriteiten rusten onverlet.”

7 Artikel 2, onder c), van deze richtlijn luidt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

c) ,uitvaardigende autoriteit’:

- i) een in de zaak bevoegde rechter, rechtbank, een onderzoeksrechter of officier van justitie, of
- ii) iedere andere door de uitvaardigende staat aangeduide bevoegde autoriteit, die in de zaak in kwestie optreedt als strafrechtelijke onderzoeksautoriteit en overeenkomstig de nationale wetgeving bevoegd is opdracht te geven tot bewijsgaring. Voordat het EOB wordt toegezonden aan de uitvoerende autoriteit, wordt het gevalideerd door een rechter, een rechtbank, een onderzoeksrechter of een officier van justitie in de uitvaardigende staat, na onderzoek of het aan de voorwaarden voor het uitvaardigen van een EOB uit hoofde van deze richtlijn, in het bijzonder de in artikel 6, lid 1, gestelde voorwaarden, voldoet. Indien het EOB door een rechterlijke autoriteit is gevalideerd, kan deze autoriteit in het kader van de verzending van het EOB ook als uitvaardigende autoriteit worden aangemerkt”.

8 Artikel 6 van die richtlijn, betreffende de „[v]oorwaarden voor het uitvaardigen en toezenden van een EOB”, bepaalt:

„1. De uitvaardigende autoriteit kan een EOB alleen uitvaardigen indien aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- a) het uitvaardigen van het EOB is noodzakelijk voor en staat in verhouding tot het doel van de in artikel 4 bedoelde procedure, daarbij rekening houdend met de rechten van de verdachte of beschuldigde persoon, en
- b) de in het EOB aangegeven onderzoeksmaatregel(en) had(den) in dezelfde omstandigheden in een vergelijkbare binnenlandse zaak bevolen kunnen worden.

2. De uitvaardigende autoriteit beoordeelt per geval of aan de in lid 1 bedoelde voorwaarden is voldaan.

3. Indien de uitvoerende autoriteit redenen heeft om aan te nemen dat niet is voldaan aan de in lid 1 bedoelde voorwaarden, kan zij met de uitvaardigende autoriteit in overleg treden over het belang van de tenuitvoerlegging van het EOB. Na dat overleg kan de uitvaardigende autoriteit besluiten het EOB in te trekken.”

9 Artikel 9 van richtlijn 2014/41, met als opschrift „Erkenning en tenuitvoerlegging”, bepaalt in de leden 1 tot en met 3:

„1. De uitvoerende autoriteit erkent het overeenkomstig deze richtlijn toegezonden EOB zonder verdere formaliteiten en zorgt voor de tenuitvoerlegging ervan op dezelfde wijze en onder dezelfde voorwaarden als waren de betrokken onderzoeksmaatregelen bevolen door een autoriteit van de uitvoerende staat, tenzij die autoriteit beslist zich te beroepen op een van de gronden voor weigering van erkenning of tenuitvoerlegging of een van de gronden voor uitstel, zoals bepaald in deze richtlijn.

2. Tenzij in deze richtlijn anders is bepaald, neemt de uitvoerende autoriteit de door de uitvaardigende autoriteit uitdrukkelijk aangegeven vormvoorschriften en procedures in acht, mits deze niet strijdig zijn met de fundamentele rechtsbeginselen van de uitvoerende staat.

3. Indien een uitvoerende autoriteit een EOB ontvangt dat niet door een uitvaardigende autoriteit in de zin van artikel 2, onder c), is uitgevaardigd, stuurt de uitvoerende autoriteit het EOB terug naar de uitvaardigende staat.”

10 Artikel 11 van deze richtlijn bevat de gronden waarop de erkenning of tenuitvoerlegging van een Europees onderzoeksbevel in de uitvoerende staat kan worden geweigerd.

11 Hoofdstuk IV van deze richtlijn heeft als opschrift „Specifieke bepalingen voor bepaalde onderzoeksmaatregelen” en bestaat uit de artikelen 22 tot en met 29.

12 Artikel 26 van deze richtlijn, met als opschrift „Inlichtingen over bankrekeningen en andere financiële rekeningen”, bepaalt in lid 5:

„De uitvaardigende autoriteit geeft in het EOB de redenen op waarom zij van mening is dat de gevraagde inlichtingen vermoedelijk van wezenlijk belang zijn voor de strafprocedure in kwestie, en op welke gronden zij veronderstelt dat banken in de uitvoerende staat de rekening onder zich hebben

en, voor zover hierover gegevens beschikbaar zijn, om welke banken het zou kunnen gaan. Het EOB bevat tevens elke beschikbare informatie die de tenuitvoerlegging ervan kan vergemakkelijken.”

- 13 Artikel 27 van richtlijn 2014/41, met als opschrift „Inlichtingen over bancaire en andere financiële operaties”, bepaalt in lid 4:

„De uitvaardigende autoriteit geeft in het EOB de redenen op waarom zij de gevraagde inlichtingen van belang acht voor de strafprocedure in kwestie.”

- 14 Artikel 28 van deze richtlijn, „Onderzoeksmaatregelen waarbij rechtstreeks, doorlopend en gedurende een bepaalde tijdspanne bewijsmateriaal wordt verzameld”, bepaalt in lid 3:

„De uitvaardigende autoriteit geeft in het EOB de redenen op waarom zij de gevraagde inlichtingen van belang acht voor de strafprocedure in kwestie.”

- 15 Het Europees onderzoeksbevel is opgenomen in het formulier in bijlage A bij deze richtlijn. Bovenaan dit formulier staat:

„Dit EOB is uitgevaardigd door een bevoegde autoriteit. De uitvaardigende autoriteit verklaart dat de afgifte van dit EOB noodzakelijk is en evenredig voor de doeleinden van de hieronder omschreven procedure met aandacht voor de rechten van de verdachte of de beschuldigde persoon en dat de verlangde onderzoeksmaatregelen onder dezelfde omstandigheden in een vergelijkbaar binnenlands geval ook gevraagd hadden kunnen worden. Hierbij verzoek ik om tenuitvoerlegging van de volgende onderzoeksmaatregel(en) met inachtneming van de geheimhouding van het onderzoek en om toezending van het bewijsmateriaal dat als resultaat van de tenuitvoerlegging van het EOB is verkregen.”

Bulgaars recht

- 16 Richtlijn 2014/41 is in Bulgaars recht omgezet bij de zakon za evropeyskata zapoved za razsledvane (wet betreffende het Europees onderzoeksbevel) (DV nr. 16 van 20 februari 2018). Volgens artikel 5, lid 1, punt 1, van deze wet (hierna: „ZEZR”) is in Bulgarije de openbare aanklager de bevoegde autoriteit om in de fase van het opsporingsonderzoek een Europees onderzoeksbevel uit te vaardigen.

- 17 Artikel 159a van de Nakazatelno-protsesualen kodeks (wetboek van strafvordering), in de op het hoofdgeding toepasselijke versie, heeft als opschrift „Overdracht van gegevens door ondernemingen die openbare elektronische-communicatienetwerken en/of -diensten aanbieden”, en luidt:

„(1) Op verzoek van het gerecht in de gerechtelijke procedure of krachtens een gemotiveerd bevel van een rechter in eerste aanleg waartoe de toezichthoudende openbare aanklager heeft verzocht in de fase van het opsporingsonderzoek, dragen ondernemingen die openbare elektronische-communicatienetwerken en/of -diensten aanbieden, de gegevens over die in het kader van hun diensten ontstaan en noodzakelijk zijn voor:

1. het volgen en de identificatie van de verbindingsbron;
2. de identificatie van de verbindingsrichting;

3. de identificatie van datum, tijdstip en duur van de verbinding;
 4. de identificatie van het verbindingstype;
 5. de identificatie van het eindapparaat voor elektronische communicatie van de gebruiker of van wat als zodanig wordt vermeld;
 6. vaststelling van de identificatiecode van de gebruikte cellen.
- (2) De in lid 1 bedoelde gegevens worden vergaard wanneer dat voor het onderzoek naar opzettelijk gepleegde ernstige strafbare feiten noodzakelijk is.
- (3) Het in lid 1 bedoelde verzoek van de toezichthoudende openbare aanklager moet met redenen zijn omkleed en het volgende bevatten:
1. gegevens over het strafbaar feit dat het voorwerp vormt van het onderzoek voor hetwelk het gebruik van verkeersgegevens noodzakelijk is;
 2. beschrijving van de omstandigheden waarop het verzoek gebaseerd is;
 3. informatie over de persoon wiens verkeersgegevens worden verlangd;
 4. de periode waarop de gegevens betrekking moeten hebben;
 5. de onderzoeksautoriteit waaraan de gegevens moeten worden overgedragen.
- (4) In het in lid 1 bedoelde bevel vermeldt de rechter:
1. de gegevens waarover de informatie moet worden verstrekt;
 2. de periode waarop de gegevens betrekking moeten hebben;
 3. de onderzoeksautoriteit waaraan de gegevens moeten worden overgedragen.
- (5) De periode waarover informatie wordt verlangd en de overdracht van de in lid 1 bedoelde gegevens wordt bevolen, mag niet langer zijn dan zes maanden.
- (6) Indien gegevens worden overgedragen die geen verband houden met en geen duidelijkheid brengen in de omstandigheden van de zaak, moet de rechter die het onderzoeksbevel heeft afgeleverd de vernietiging ervan gelasten op gemotiveerd schriftelijk voorstel van de toezichthoudende openbare aanklager. De vernietiging zal verlopen via een door de hoofdaanklager vastgestelde procedure. Binnen een termijn van zeven dagen te rekenen vanaf de ontvangst van de beschikking, moeten de in lid 1 bedoelde ondernemingen en de toezichthoudende openbare aanklager de vernietigingsrapporten overhandigen aan de rechter die de beschikking heeft gewezen.”

Hoofddeding en prejudiciële vragen

- 18 Op 23 februari 2018 is een strafprocedure ingeleid wegens vermoedens dat op en buiten het Bulgaarse grondgebied financiële middelen voor het plegen van terreurdaden zijn verzameld en ter beschikking gesteld. Tijdens het in deze procedure gevoerde onderzoek is bewijsmateriaal over de activiteiten van HP vergaard.
- 19 Op 15 augustus 2018 heeft het Bulgaarse openbaar ministerie op grond van artikel 159a lid 1, van het wetboek van strafvordering vier Europese onderzoeksbevelen uitgevaardigd om verkeers- en locatiegegevens in verband met telecommunicatie te verkrijgen (hierna: „vier Europese onderzoeksbevelen”). Deze bevelen, waarin werd gepreciseerd dat deze waren uitgevaardigd door een openbare aanklager bij de Spetsializirana prokuratura (bijzonder openbaar ministerie), zijn toegestuurd aan de Belgische, de Duitse, de Oostenrijkse en de Zweedse autoriteiten. In de vier Europese onderzoeksbevelen werd aangegeven dat HP ervan verdacht werd terroristische daden te financieren en dat hij in het kader van deze activiteit telefoongesprekken had gevoerd met personen die zich op het grondgebied van het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Oostenrijk en het Koninkrijk Zweden bevonden.
- 20 Blijkens de verwijzingsbeslissing bevatten de van de autoriteiten van deze lidstaten ontvangen antwoorden op de vier Europese onderzoeksbevelen informatie over de met de telefoon van HP verrichte oproepen en heeft deze informatie een zeker belang voor het onderzoek of HP een strafbaar feit heeft gepleegd.
- 21 De bevoegde Duitse, Oostenrijkse en Zweedse autoriteiten hebben geen beslissing tot erkenning van de Europese onderzoeksbevelen overgelegd. Een Belgische onderzoeksrechter daarentegen heeft wel een beslissing overgelegd waarin het aan de Belgische autoriteiten toegestuurde Europees onderzoeksbevel werd erkend.
- 22 Op 18 januari 2019 is op basis van het verkregen bewijsmateriaal, waaronder ook de bewijzen die voortkwamen uit de antwoorden van de autoriteiten van de betrokken lidstaten op de vier Europese onderzoeksbevelen, tegen HP en vijf andere personen vervolging ingesteld wegens verboden financiering van terrorisme en deelneming aan een criminele organisatie die het oogmerk heeft dergelijke terreurdaden te financieren. Op 12 september 2019 is bij de verwijzende rechter de akte van tenlastelegging van HP neergelegd.
- 23 Bij zijn onderzoek of de tenlastelegging gegrond is, vraagt de verwijzende rechter zich af of door middel van de vier Europese onderzoeksbevelen op rechtmatige wijze om verkrijging van verkeers- en locatiegegevens in verband met telecommunicatie is verzocht, en of hij dus voor de vaststelling van het strafbare feit waarvan HP wordt beschuldigd, rekening mag houden met het via deze bevelen vergaarde bewijsmateriaal.
- 24 Ten eerste constateert de verwijzende rechter dat artikel 2, onder c), van richtlijn 2014/41, voor de vraag wie als bevoegde uitvaardigende autoriteit kan optreden, naar het nationale recht verwijst. In het Bulgaarse recht is dit krachtens artikel 5, lid 1, punt 1, ZEZR, de openbare aanklager. Hij merkt evenwel op dat in een vergelijkbare binnenlandse zaak de bevoegde autoriteit om opdracht te geven tot de vergaring van verkeers- en locatiegegevens in verband met telecommunicatie de rechter van het voor de betrokken zaak bevoegde gerecht in eerste aanleg is, en dat de openbare aanklager in die situatie enkel bevoegd is om bij die rechter een met redenen omkleed verzoek in te dienen. De verwijzende rechter vraagt zich dan ook met name in het licht van het gelijkwaardigheidsbeginsel af of de bevoegdheid voor de uitvaardiging van een Europees

onderzoeksbevel kan worden geregeld in de nationale normatieve handeling tot omzetting van richtlijn 2014/41, dan wel of artikel 2, onder c), van deze richtlijn die bevoegdheid bij de autoriteit legt die in een vergelijkbare binnenlandse zaak bevoegd is om de verkrijging van dit soort gegevens te gelasten.

- 25 Ten tweede vraagt de verwijzende rechter zich af of de erkenningsbeslissing die de bevoegde autoriteit van de uitvoerende staat op grond van richtlijn 2014/41 neemt en die noodzakelijk is om een telecommunicatiebedrijf uit deze lidstaat te kunnen verplichten verkeers- en locatiegegevens in verband met telecommunicatie vrij te geven, in de plaats kan komen van het bevel dat door de rechter van de uitvaardigende staat had moeten worden gegeven, teneinde het legaliteitsbeginsel en de integriteit van de persoonlijke levenssfeer te waarborgen. Hij vraagt zich inzonderheid af of een dergelijke oplossing verenigbaar kan zijn met onder meer artikel 6 en artikel 9, leden 1 en 3, van deze richtlijn.
- 26 In die omstandigheden heeft de Spetsializiran nakazatelen sad (bijzondere strafrechter, Bulgarije) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Is een bepaling van nationaal recht (artikel 5, lid 1, punt 1, [ZEZR]), op grond waarvan in de fase van het opsporingsonderzoek de openbare aanklager de bevoegde autoriteit is voor de uitvaardiging van een Europees onderzoeksbevel betreffende de overdracht van verkeers- en locatiegegevens in verband met telecommunicatieverkeer, terwijl in soortgelijke nationale gevallen de rechter daartoe bevoegd is, verenigbaar met artikel 2, onder c), i), van richtlijn 2014/41 en met het gelijkwaardigheidsbeginsel?
- 2) Kan de erkenning van een dergelijk Europees onderzoeksbevel door de bevoegde autoriteit van de uitvoerende staat (een openbare aanklager of een onderzoeksrechter) het rechterlijk bevel dat volgens het nationale recht van de uitvaardigende staat vereist is, vervangen?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

- 27 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 2, onder c), i), van richtlijn 2014/41 aldus moet worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat een openbare aanklager in de fase van het opsporingsonderzoek bevoegd is om een Europees onderzoeksbevel in de zin van deze richtlijn uit te vaardigen teneinde verkeers- en locatiegegevens in verband met telecommunicatie te verkrijgen, wanneer in een vergelijkbare binnenlandse zaak enkel de rechter bevoegd is om een onderzoeksmaatregel ter verkrijging van dergelijke gegevens te bevelen.
- 28 Volgens artikel 2, onder c), van richtlijn 2014/41 wordt in deze richtlijn onder „uitvaardigende autoriteit” verstaan: i) „een in de zaak bevoegde rechter, rechtbank, een onderzoeksrechter of officier van justitie” of, ii) „iedere andere door de uitvaardigende staat aangeduide bevoegde autoriteit, die in de zaak in kwestie optreedt als strafrechtelijke onderzoeksautoriteit en overeenkomstig de nationale wetgeving bevoegd is opdracht te geven tot bewijsgaring”.

- 29 Uit de bewoordingen van deze bepaling blijkt dus dat de uitvaardigende autoriteit in alle door deze bepaling gedekte gevallen bevoegd moet zijn in de betrokken zaak, hetzij als rechter, rechtbank, onderzoeksrechter of openbare aanklager, hetzij, indien het geen rechterlijke autoriteit betreft, als onderzoeksautoriteit.
- 30 Met een tekstuele analyse van deze bepaling op zich kan echter niet worden uitgemaakt of de uitdrukking „in de zaak bevoegde” dezelfde betekenis heeft als de uitdrukking „overeenkomstig de nationale wetgeving bevoegd is opdracht te geven tot bewijsgaring” en of een openbare aanklager dus bevoegd kan zijn om een Europees onderzoeksbevel ter verkrijging van verkeers- en locatiegegevens in verband met telecommunicatie uit te vaardigen wanneer in een vergelijkbare binnenlandse zaak enkel een rechter bevoegd is om een onderzoeksmaatregel ter verkrijging van dergelijke gegevens te bevelen.
- 31 Derhalve dient bij de uitlegging van artikel 2, onder c), i), van richtlijn 2014/41 ook rekening te worden gehouden met de context van deze bepaling en met de doelstellingen van deze richtlijn.
- 32 Wat de context van deze bepaling betreft, moet ten eerste worden vastgesteld dat de uitvaardigende autoriteit volgens artikel 6, lid 1, onder a), van deze richtlijn, gelezen in samenhang met overweging 11 en bijlage A bij deze richtlijn, moet nagaan of de in het Europees onderzoeksbevel vermelde onderzoeksmaatregel wel noodzakelijk is voor en in verhouding staat tot het doel van de procedure waarin dit bevel wordt uitgevaardigd, daarbij rekening houdend met de rechten van de verdachte of beschuldigde persoon.
- 33 Evenzo moet worden opgemerkt dat de uitvaardigende autoriteit bij bepaalde specifieke onderzoeksmaatregelen bepaalde aanvullende rechtvaardigingen moet verstrekken. Zo moet die autoriteit volgens lid 5 van artikel 26 van die richtlijn – betreffende inlichtingen over bankrekeningen en andere financiële rekeningen – de redenen geven waarom zij van mening is dat de gevraagde inlichtingen vermoedelijk van wezenlijk belang zijn voor de strafprocedure in kwestie. Ook lid 4 van artikel 27 – betreffende inlichtingen over bancaire en andere financiële operaties – en lid 3 van artikel 28 – betreffende onderzoeksmaatregelen waarbij rechtstreeks, doorlopend en gedurende een bepaalde tijdspanne bewijsmateriaal wordt verzameld – eisen dat de uitvaardigende autoriteit de redenen opgeeft waarom zij de gevraagde inlichtingen van belang acht voor de betrokken strafprocedure.
- 34 De uitvaardigende autoriteit blijkt dan ook, zowel om het noodzakelijke en evenredige karakter van een onderzoeksmaatregel na te gaan als om de in het vorige punt genoemde aanvullende rechtvaardigingen te verstrekken, de autoriteit te moeten zijn die belast is met het in de betrokken strafprocedure gevoerde onderzoek en die aldus volgens het nationale recht bevoegd is om opdracht te geven tot bewijsgaring.
- 35 Ten tweede blijkt uit artikel 6, lid 1, onder b), van richtlijn 2014/41 dat de uitvaardigende autoriteit alleen een Europees onderzoeksbevel kan uitvaardigen indien de in het bevel genoemde onderzoeksmaatregel(en) in dezelfde omstandigheden in een vergelijkbare binnenlandse zaak had(den) kunnen worden bevolen. Bijgevolg kan enkel een autoriteit die krachtens het nationale recht van de uitvaardigende staat bevoegd is om een dergelijke onderzoeksmaatregel te bevelen, bevoegd zijn om een Europees onderzoeksbevel uit te vaardigen.
- 36 Wat de doelstellingen van richtlijn 2014/41 betreft, blijkt uit de overwegingen 5 tot en met 8 ervan dat deze tot doel heeft om het bestaande gefragmenteerde en ingewikkelde kader voor de bewijsgaring in strafzaken met een grensoverschrijdende dimensie te vervangen en om, via een

vereenvoudigde en efficiëntere regeling met één instrument genaamd „Europees onderzoeksbevel”, de justitiële samenwerking te vergemakkelijken en te bespoedigen, en daardoor bij te dragen tot de verwezenlijking van de opdracht van de Unie om een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht te worden die berust op de hoge mate van vertrouwen die tussen de lidstaten moet bestaan [zie in die zin arrest van 8 december 2020, Staatsanwaltschaft Wien (Vervalste overschrijvingsopdrachten), C-584/19, EU:C:2020:1002, punt 39].

- 37 In dit opzicht wordt de uitvaardigende autoriteit in overweging 10 van deze richtlijn omschreven als de meest aangewezen autoriteit om op basis van haar kennis van de nadere gegevens betreffende het betrokken onderzoek te beslissen welke onderzoeksmaatregel moet worden gekozen.
- 38 Derhalve dient de analyse van artikel 2, onder c), i), van richtlijn 2014/41, gelezen in het licht van de overwegingen 5 tot en met 8 en 10 ervan, eveneens tot de conclusie te leiden dat de uitvaardigende autoriteit de autoriteit moet zijn die in het kader van de betrokken strafprocedure belast is met het onderzoek en die dus volgens het nationale recht bevoegd is om opdracht te geven tot bewijsgaring. Indien er in een strafonderzoek een onderscheid zou zijn tussen de uitvaardigende autoriteit van het Europees onderzoeksbevel en de autoriteit die bevoegd is om onderzoeksmaatregelen te bevelen in die strafprocedure, zou namelijk het risico bestaan dat het samenwerkingssysteem wordt bemoeilijkt en de invoering van een vereenvoudigde, efficiënte regeling daardoor wordt ondermijnd.
- 39 Hieruit volgt dat wanneer de openbare aanklager naar nationaal recht niet bevoegd is om een onderzoeksmaatregel ter verkrijging van verkeers- en locatiegegevens in verband met telecommunicatie te bevelen, hij niet kan worden beschouwd als een uitvaardigende autoriteit in de zin van artikel 2, onder c), i), van richtlijn 2014/41 die bevoegd is om een Europees onderzoeksbevel ter verkrijging van deze gegevens uit te vaardigen.
- 40 In casu blijkt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing dat in het Bulgaarse recht de openbare aanklager weliswaar de bevoegde autoriteit is om in een strafprocedure een Europees onderzoeksbevel uit te vaardigen, maar niet bevoegd is om in een vergelijkbare binnenlandse zaak de verkrijging van verkeers- en locatiegegevens in verband met telecommunicatie te gelasten. De verwijzende rechter geeft immers aan dat in het Bulgaarse recht de bevoegde autoriteit om de verkrijging van deze gegevens te gelasten, de rechter van het voor de betrokken zaak bevoegde gerecht in eerste aanleg is, en dat de openbare aanklager daarbij enkel bevoegd is om een met redenen omkleed verzoek bij die rechter in te dienen.
- 41 Bijgevolg kan de openbare aanklager in die situatie niet bevoegd zijn om een Europees onderzoeksbevel ter verkrijging van dergelijke gegevens uit te vaardigen.
- 42 Teneinde de verwijzende rechter een volledig antwoord te geven moet daar nog aan worden toegevoegd dat het Hof in het arrest van 2 maart 2021, Prokuratuur (Voorwaarden voor toegang tot elektronische-communicatiegegevens) (C-746/18, EU:C:2021:152, punt 59), heeft geoordeeld dat artikel 15, lid 1, van richtlijn 2002/58, gelezen in het licht van de artikelen 7, 8 en 11 ervan en artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling die het openbaar ministerie, dat tot taak heeft de strafprocedure in te leiden en, in voorkomend geval, in een latere procedure op te treden als openbaar aanklager, de bevoegdheid toekent om een overheidsinstantie ten behoeve van een strafrechtelijk onderzoek toegang te verlenen tot verkeers- en locatiegegevens.

- 43 Zoals de advocaat-generaal in punt 40 van zijn conclusie heeft opgemerkt, moet daaruit worden afgeleid dat een Europees onderzoeksbevel voor de verkrijging van verkeers- en locatiegegevens in verband met telecommunicatie niet door een openbare aanklager kan worden uitgevaardigd indien deze niet alleen de strafprocedure inleidt maar ook in een latere strafprocedure als openbaar aanklager optreedt.
- 44 Indien dit wel het geval zou zijn, zou immers niet worden voldaan aan de voorwaarde van artikel 6, lid 1, onder b), van richtlijn 2014/41, namelijk dat de uitvaardigende autoriteit enkel een Europees onderzoeksbevel kan uitvaardigen indien de in dit bevel aangegeven onderzoeksmaatregel(en) in dezelfde omstandigheden in een vergelijkbare binnenlandse zaak had(den) kunnen worden bevolen.
- 45 Gelet op alle voorgaande overwegingen dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat artikel 2, onder c), i), van richtlijn 2014/41 aldus moet worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat een openbare aanklager in de fase van het opsporingsonderzoek bevoegd is om een Europees onderzoeksbevel in de zin van deze richtlijn uit te vaardigen teneinde verkeers- en locatiegegevens in verband met telecommunicatie te verkrijgen, wanneer in een vergelijkbare binnenlandse zaak enkel de rechter bevoegd is om een onderzoeksmaatregel ter verkrijging van dergelijke gegevens te bevelen.

Tweede vraag

- 46 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 6 en artikel 9, leden 1 en 3, van richtlijn 2014/41 aldus moeten worden uitgelegd dat de erkenning door de uitvoerende autoriteit van een Europees onderzoeksbevel dat is uitgevaardigd om verkeers- en locatiegegevens in verband met telecommunicatie te verkrijgen, in de plaats kan komen van de vereisten die in de uitvaardigende staat gelden wanneer dit bevel ten onrechte door een openbare aanklager is uitgevaardigd terwijl in een vergelijkbare binnenlandse zaak enkel een rechter bevoegd is om een onderzoeksmaatregel ter verkrijging van dergelijke gegevens te bevelen.
- 47 In dit verband zij eraan herinnerd dat de voorwaarden voor het uitvaardigen en toezenden van een Europees onderzoeksbevel zijn neergelegd in artikel 6, lid 1, van die richtlijn. Lid 3 van dit artikel preciseert enerzijds dat indien de uitvoerende autoriteit redenen heeft om aan te nemen dat niet is voldaan aan de in lid 1 bedoelde voorwaarden, zij met de uitvaardigende autoriteit in overleg kan treden over het belang van de tenuitvoerlegging van het Europees onderzoeksbevel, en dat de uitvaardigende autoriteit na dat overleg kan besluiten om het Europees onderzoeksbevel in te trekken.
- 48 Artikel 9, lid 1, van richtlijn 2014/41 bepaalt anderzijds dat de uitvoerende autoriteit het overeenkomstig deze richtlijn toegezonden Europees onderzoeksbevel erkent zonder verdere formaliteiten en voor de tenuitvoerlegging ervan zorgt op dezelfde wijze en onder dezelfde voorwaarden als waren de betrokken onderzoeksmaatregelen bevolen door een autoriteit van de uitvoerende staat, tenzij die autoriteit beslist zich te beroepen op een van de gronden voor weigering van erkenning of tenuitvoerlegging of een van de gronden voor uitstel, zoals bepaald in deze richtlijn.
- 49 De gronden voor weigering van erkenning of tenuitvoerlegging worden limitatief opgesomd in artikel 11 van die richtlijn.

- 50 Aldus blijkt uit deze bepalingen, in onderlinge samenhang gelezen, dat de uitvoerende autoriteit geen eventuele schending van de voorwaarden van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2014/41 kan ondervangen.
- 51 Deze uitlegging vindt steun in de doelstellingen van richtlijn 2014/41. Met name uit de overwegingen 2, 6 en 19 van deze richtlijn volgt immers dat het Europees onderzoeksbevel een instrument is dat deel uitmaakt van de in artikel 82, lid 1, VWEU bedoelde justitiële samenwerking in strafzaken, die berust op het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken en beslissingen. Dit beginsel, dat de hoeksteen van de justitiële samenwerking in strafzaken vormt, berust op zijn beurt op wederzijds vertrouwen en het weerlegbaar vermoeden dat de andere lidstaten het Unierecht en in het bijzonder de grondrechten naleven [arrest van 8 december 2020, Staatsanwaltschaft Wien (Vervalste overschrijvingsopdrachten), C-584/19, EU:C:2020:1002, punt 40].
- 52 In dit opzicht wordt in overweging 11 van deze richtlijn verduidelijkt dat de tenuitvoerlegging van een Europees onderzoeksbevel niet mag worden geweigerd om andere dan de in deze richtlijn genoemde redenen, en dat de uitvoerende autoriteit eenvoudigweg moet kunnen kiezen voor minder indringende onderzoeksmaatregelen dan die welke in het Europees onderzoeksbevel worden aangegeven, indien daarmee vergelijkbare resultaten kunnen worden bereikt.
- 53 Deze bevoegdheidsverdeling tussen de uitvaardigende en de uitvoerende autoriteit vormt dan ook een essentieel onderdeel van het wederzijds vertrouwen dat moet heersen in de uitwisselingen tussen de lidstaten die aan de Europese onderzoeksprocedure van richtlijn 2014/41 deelnemen. Indien de uitvoerende autoriteit de niet-naleving van de in artikel 6, lid 1, van deze richtlijn neergelegde voorwaarden voor de uitvaardiging van een Europees onderzoeksbevel zou kunnen verhelpen via een erkenningsbeslissing, zou het evenwicht van het op wederzijds vertrouwen gebaseerde systeem van het Europees onderzoeksbevel in gevaar komen, aangezien dit zou betekenen dat de uitvoerende autoriteit de bevoegdheid heeft om na te gaan of de materiële voorwaarden voor de uitvaardiging van het bevel zijn vervuld.
- 54 Artikel 9, lid 3, van die richtlijn bepaalt integendeel dat de uitvoerende autoriteit het Europees onderzoeksbevel naar de uitvaardigende staat moet terugsturen wanneer het bevel niet door een uitvaardigende autoriteit in de zin van artikel 2, onder c), ervan is uitgevaardigd.
- 55 Gelet op alle voorgaande overwegingen dient op de tweede vraag te worden geantwoord dat artikel 6 en artikel 9, leden 1 en 3, van richtlijn 2014/41 aldus moeten worden uitgelegd dat de erkenning door de uitvoerende autoriteit van een Europees onderzoeksbevel dat is uitgevaardigd om verkeers- en locatiegegevens in verband met telecommunicatie te verkrijgen, niet in de plaats kan komen van de vereisten die in de uitvaardigende staat gelden wanneer dit bevel ten onrechte door een openbare aanklager is uitgevaardigd terwijl in een vergelijkbare binnenlandse zaak enkel een rechter bevoegd is om een onderzoeksmaatregel ter verkrijging van dergelijke gegevens te bevelen.

Kosten

- 56 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

- 1) Artikel 2, onder c), i), van richtlijn 2014/41/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken moet aldus worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat een openbare aanklager in de fase van het opsporingsonderzoek bevoegd is om een Europees onderzoeksbevel in de zin van deze richtlijn uit te vaardigen teneinde verkeers- en locatiegegevens in verband met telecommunicatie te verkrijgen, wanneer in een vergelijkbare binnenlandse zaak enkel de rechter bevoegd is om een onderzoeksmaatregel ter verkrijging van dergelijke gegevens te bevelen.
- 2) Artikel 6 en artikel 9, leden 1 en 3, van richtlijn 2014/41 moeten aldus worden uitgelegd dat de erkenning door de uitvoerende autoriteit van een Europees onderzoeksbevel dat is uitgevaardigd om verkeers- en locatiegegevens in verband met telecommunicatie te verkrijgen, niet in de plaats kan komen van de vereisten die in de uitvaardigende staat gelden wanneer dit bevel ten onrechte door een openbare aanklager is uitgevaardigd terwijl in een vergelijkbare binnenlandse zaak enkel een rechter bevoegd is om een onderzoeksmaatregel ter verkrijging van dergelijke gegevens te bevelen.

ondertekeningen