

Дело C-66/20

Преюдициално запитване

Дата на постъпване в Съда:

24 януари 2020 г.

Запитваща юрисдикция:

Procura della Repubblica di Trento (Италия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

15 януари 2020 г.

Процедура по потвърждаване на европейска заповед за разследване срещу:

ХК

Procura Distrettuale della Repubblica

presso il Tribunale Ordinario di Trento

[Районна прокуратура към Районен съд Тренто]

[...] ПРЕЮДИЦИАЛНО ЗАПИТВАНЕ ДО СЪДА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

— член 267 ДФЕС, член 94 от Процедурния правилник —

Прокуратурата,

[...] отправя до Съда на Европейския съюз следното преюдициално запитване на основание член 267 ДФЕС и член 94 от Процедурния правилник:

Спорът в главното производство

На 14 ноември 2019 г. в Procura della Repubblica di Trento е получена европейска заповед за разследване, издадена същия ден от *Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung di Munster* (Федерална република Германия), с която се разпорежда извършването на претърсване в търговските помещения на ХК в рамките на разследване за избягване на данъчно облагане върху доходите, на основание членове 369 и 3790 от

германския Данъчен кодекс. Европейската заповед за разследване е подписана от [...] главния административен ръководител на Finanzamt. В европейската заповед за разследване не е попълнен раздел L — полето, което трябва да се попълни от съдебен орган, за да потвърди европейската заповед за разследване, издадена от административен орган (приложение № 1).

На 20 декември 2019 г. Procura della Repubblica di Trento изпраща на Finanzamt di Munster потвърждение за получаване на заповедта за разследване (приложение 2) и съобщение, в което иска да ѝ бъде изпратено копие от европейската заповед за разследване, потвърдена в раздел L от съдебен орган, като отбелязва, че Finanzamt е административен орган, а административните органи не могат да издават европейски заповеди за разследване, които не са потвърдени от съдебен орган (приложение № 3).

На 8 януари 2020 г. Finanzamt di Munster изпраща на Procura della Repubblica di Trento съобщение по електронната поща, в което заявява, че европейската заповед за разследване не следва да бъде потвърждавана от съдебен орган, тъй като съгласно член 399, параграф 1 от германския Данъчен кодекс, Finanzamt изпълнява функциите на прокуратура в производствата по [ориг. 2] данъчни престъпления и самият той трябва да се счита за съдебен орган по смисъла на член 2 от Директивата (приложение № 4).

Италианското вътрешно право:

Член 4, параграф 1 от Законодателен декрет 108/17, който е публикуван в Gazzetta Ufficiale [Официален вестник] № 162 от 13 юли 2017 г. и е озаглавен „Мерки за транспониране на Директива 2014/41/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 година относно Европейска заповед за разследване по наказателноправни въпроси“, гласи че „[п]рокурорът на Републиката към съда на окръжния град в административния район, в който трябва да се извършат исканите действия, признава с мотивиран декрет заповедта за разследване в срок от 30 дни от получаването ѝ или в друг срок, посочен от издаващия орган, но при всички положения не по-късно от шестдесет дни“.

Член 5, параграф 1 от Законодателен декрет 108/17 добавя, че „[к]огато издаващият орган поиска действието да бъде извършено от съд или когато по силата на италианското право исканото действие трябва да бъде извършено от съд, прокурорът на Републиката признава заповедта за разследване и прави искане за изпълнение от съдия-следователя“.

Член 10 от Законодателен декрет 108/17, озаглавен „Основания за отказ и връщане“ предвижда в параграф 3, че „[з]аповед за разследване, която не е издадена или потвърдена от съдебен орган, се връща на издаващия орган“.

Германското вътрешно право:

На 14 март 2017 г. Постоянното представителство на Федерална република Германия към Европейския съюз изпраща следната декларация във връзка с европейските заповеди за разследване, издадени от германските административни органи: „В съответствие с член 2, буква в) от Директивата исканията на германските административни органи по правило трябва да бъдат потвърдени от прокуратурата към окръжния съд, в чийто район се намира административният орган. Länder [германски федерални провинции] обаче са свободни да предоставят компетентност за потвърждаване на съд или да уредят по друг начин на местно ниво компетентността за потвърждаване на прокуратурата. Исканията на германските данъчни органи, които са компетентни да провеждат самостоятелно наказателно разследване [ориг. 3] на основание раздел 386, параграф 2 от Данъчния кодекс, не се нуждаят от потвърждаване от съдебен орган или от съд. В този случай данъчните органи упражняват правата и отговорностите на прокуратурата съгласно раздел 399, параграф 1 от Данъчния кодекс във връзка с член 77, параграф 1 [от] Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG) и самите те действат като съдебни органи по смисъла на член 2, буква в) от Директивата“.

Правото на ЕС:

На 3 април 2014 г. Европейският парламент и Съветът приемат Директива 2014/41/ЕС относно Европейска заповед за разследване по наказателноправни въпроси.

Член 1 от Директивата определя Европейската заповед за разследване (ЕЗР) като „съдебно решение, което е било издадено или потвърдено от съдебен орган на държава членка („издаващата държава“), за извършване на едно или няколко конкретно(и) процесуално-следствено(и) действие(я) в друга държава членка („изпълняващата държава“) с оглед получаване на доказателства в съответствие с настоящата директива“.

Член 2, параграф 1, буква в) дава определение за „издаващ орган“:

- i) съдия, съд, съдия-следовател или прокурор, компетентен по разглеждания случай; [или]
- ii) друг компетентен орган, определен от издаващата държава, който в съответния случай действа в качеството си на разследващ орган в наказателното производство и е компетентен да разпорежда събирането на доказателства в съответствие с националното право. Освен това, преди да бъде предадена на изпълняващия орган, ЕЗР се потвърждава след проверка на съответствието ѝ с условията за издаване на ЕЗР по настоящата директива, по-специално условията, посочени в член 6, параграф 1 от настоящата директива, от съдия, съд, съдия-следовател или прокурор в издаващата държава. Когато ЕЗР е потвърдена от

съдебен орган, този орган може също да бъде разглеждан като издаващ орган за целите на предаването на ЕЗР.

Член 9, параграф 3 от Директивата предвижда, че „[к]огато изпълняващ орган получи ЕЗР, която не е била издадена от издаващ орган съгласно посоченото в член 2, буква в), изпълняващият орган връща тази ЕЗР на издаващата държава“.

[ориг. 4]

Мотиви на преюдициалното запитване:

В системата на Директива 2014/41/ЕС европейската заповед за разследване трябва задължително да бъде съдебно решение. Всъщност член 2 от Директивата предвижда, че издаващият орган трябва да бъде или съдебен орган, или административен орган, но само ако заповедта е потвърдена от съдебен орган.

Причината, поради която европейската заповед за разследване трябва задължително да е съдебно решение, взето от съдия или прокурор („съдия, съд, съдия-следовател или прокурор“, съгласно текста на член 2), е добре обяснена в решение на Съда от 10 ноември 2016 г. по дело С-453/16PPU (ECLI:EU:C:2016:860) относно Европейската заповед за арест.

Всъщност в това решение Съдът най-напред уточнява, че *„доколкото прокуратурата е орган, на който е възложено да участва в наказателното правораздаване в държава членка (вж. в този смисъл решение от 29 юни 2016 г., Kossowski, С 486/14, ЕУ:2016:483, т. 39), актът на такъв орган трябва да се смята за „съдебен акт“ по смисъла на член 8, параграф 1, буква в) от Рамковото решение“*.

Отново в същото решение Съдът добавя по-нататък, че *„прокурорското потвърждение на националната заповед за задържане дава сигурност на изпълняващия съдебен орган, че европейската заповед за арест се основава на акт, издаван под съдебен контрол. Ето защо подобно потвърждение гарантира високата степен на доверие между държавите членки, спомената в предходната точка от настоящото решение. Оттук следва, че акт на прокуратурата като обсъждания в главното производство попада в обхвата на понятието „съдебен акт“ по смисъла на член 8, параграф 1, буква в) от Рамковото решение“*.

Така във връзка с европейската заповед за арест Съдът вече е постановил, че високата степен на доверие между държавите членки се основава на обстоятелството, че дадена мярка подлежи на потвърждение от съдебен орган.

[ориг. 5]

Finanzamt di Munster, който е административен орган, поддържа, че може да изпрати Европейска заповед за разследване, подписана от административния ръководител на службата, без прокурорско потвърждение, тъй като е упълномощен по силата на вътрешна правна норма на Федерална република Германия, доколкото раздел 399, параграф 1 от германския Данъчен кодекс предвижда, че данъчните органи упражняват правата и отговорностите на прокуратурата.

Постоянното представителство на Федерална република Германия към Европейския съюз изглежда споделя това тълкуване, тъй като на 14 март 2017 г. изпраща декларация, в която уточнява, че когато упражняват прерогативите на прокуратурата, данъчните служби трябва да се считат за „съдебни органи по смисъла на член 2, буква в) от Директивата“.

Въпросът, който се поставя на Съда в това преюдициално запитване, е дали член 2 от Директивата, която изисква европейската заповед за разследване винаги да е съдебно решение (пряко или чрез потвърждаване), позволява на държава членка да освободи европейската заповед за разследване на административен орган от изискването за потвърждаване от съдебен орган, определяйки и административния орган като „съдебен орган по смисъла на член 2 от Директивата“.

Всъщност във връзка с европейската заповед за арест Съдът вече е разглеждал въпроса за предоставената на държавите членки свобода да определят какво е „съдебен орган“ по смисъла на правото на ЕС.

По-специално в решение от 27 май 2019 г. по съединени дела C-508/18 и C-82/19 PPU (ECLI:EU:C:2019:456) Съдът е приел, че „[м]акар че в съответствие с принципа на процесуална автономия държавите членки да могат да определят съгласно националното си право „съдебния орган“, компетентен да издава европейска заповед за арест, **смисълът и обхватът на това понятие не могат да бъдат оставени на преценката на всяка държава членка** (вж. в този смисъл решения от 10 ноември 2016 г., Poltorak, C 452/16 PPU, EU:C:2016:858, т. 30 и 31, както и от 10 ноември 2016 г., Kovalkovas, C 477/16 PPU, EU:C:2016:861, т. 31 и 32). **Посоченото понятие трябва да има навсякъде в Съюза самостоятелно и еднакво тълкуване, което съгласно постоянната практика на Съда трябва да бъде дадено едновременно с оглед на текста на член 6, параграф 1 от Рамково решение 2002/584, с оглед на контекста [ориг. б] на разпоредбата и на преследваната от това рамково решение цел (вж. в този смисъл решения от 10 ноември 2016 г., Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, т. 32 и от 10 ноември 2016 г., Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, т. 33)“.**

Отново в същото решение Съдът посочва и съществените характеристики, които трябва да притежава държавен орган, за да бъде определен като „съдебен орган“, като уточнява, че „издаващият съдебен орган по смисъла на член 6, параграф 1 от Рамково решение 2002/584 трябва да може да

упражнява обективно тази функция, като отчита всички уличаващи и оневиняващи доказателства, и без да бъде изложен на риск правомощието му за вземане на решение да бъде предмет на разпореждания или указания отвън, по-специално от страна на изпълнителната власт, така че да не съществува никакво съмнение, че решението за издаване на европейска заповед за арест принадлежи на този орган, а не в крайна сметка на посочената изпълнителна власт (вж. в този смисъл решение от 10 ноември 2016 г., *Kovalkovas*, С-477/16 PPU, ЕУ:С:2016:861, т. 42)“ и добавя също, че издаващият съдебен орган трябва да може да предостави на изпълняващия съдебен орган сигурността, че с оглед на предоставените от правния ред на издаващата държава членка гаранции той действа независимо при упражняване на функциите му, свързани с издаването на европейска заповед за арест. Тази независимост изисква да съществуват собствени устройствени и организационни правила, които да гарантират, че при приемането на решение за издаване на такава заповед за арест издаващият съдебен орган не е изложен на какъвто и да било риск по-специално да му бъдат дадени конкретни указания от страна на изпълнителната власт“.

В крайна сметка в системата на европейската заповед за арест:

- понятието за съдебен орган е еднакво в целия Съюз и не може да зависи от вътрешните правни норми на отделните държави членки,
- за да може публичен орган да се счита за „съдебен орган“ съгласно правото на Съюза, се изисква съществената характеристика той да не бъде изложен на риск правомощието му за вземане на решение да бъде предмет на разпореждания или указания отвън, по-специално от страна на изпълнителната власт.

Тези изводи, направени в рамките на системата на европейската заповед за арест (Рамково решение 2002/584/ПВР), могат да се приложат и в системата на европейската заповед [ориг. 7] за разследване (Директива 2004/41/ЕС), тъй като, макар да няма въздействие върху личната свобода, посочената заповед все пак е много инвазивна мярка, доколкото с нея могат да бъдат разпоредени например претърсвания или подслушване.

Тъй като в решение от 24 октомври 2019 г. по дело С-324/17 (ЕCLI:EU:С:2019:892) Съдът потвърждава, че „от член 5, параграф 1 от Директива 2014/41 следва, че издаването на европейска заповед за разследване предполага да се попълни и подпише формулярът в приложение А към тази директива и съдържанието му да се завери като вярно и точно“, и тъй като в случая заповедта за разследване не е попълнена в раздел L (потвърждаване от съдебния орган), производството се спира, като се иска от Съда да поясни дали член 2, параграф 1, буква в), точка ii) от Директива 2014/41/ЕС трябва да се тълкува в смисъл, че същият позволява

на държава членка да освободи административен орган от задължението да поиска потвърждаване на заповедта за разследване от съдебен орган.

Процесуална легитимация на прокуратурата да отправи преюдициално запитване

Прокуратурата е наясно, че съгласно член 267 ДФЕС преюдициалното запитване може да бъде отправено от „юрисдикция в държава членка“.

В решението от 30 юни 1966 г., дело 61/65 (ECLI:EU:C: 1966:39) Съдът определя изискванията към юрисдикциите по смисъла на 267 ДФЕС: а) законоустановен характер на органа, който трябва да бъде създаден със законен акт, а не по споразумение между страните; б) постоянен характер на органа, т.е. да упражнява функциите си непрекъснато, а не *ad hoc*; в) задължителен характер на неговата юрисдикция, което води до изключване на алтернативни правни средства за защита; г) прилагане от органа на правни норми; д) спазване на принципа на състезателност между страните; е) независимост на органа и качеството му на трето лице спрямо страните по делото.

Предвид по-специално положението на прокуратурата в италианската правна уредба, в решение от 12 декември 1996 г. по съединени дела C-74/95 и C-129/95 (ECLI:EU:C: 1996:491) Съдът отказва да признае процесуалната легитимация на прокуратурата да отправя преюдициално запитване.

Това дело обаче касаело въпрос, повдигнат от прокуратурата в рамките на образувано пред нея наказателно производство и който самата прокуратура е решила дали [ориг. 8] да отнесе до съда. В този контекст Съдът е отказал да признае, че прокуратурата е процесуално легитимирана да отправи въпроса на основание член 267 ДФЕС, тъй като в това производство тя имала за задача „не да постанови при пълна независимост решение по делото, а евентуално да отнесе делото пред компетентния съд в качеството си на страна в наказателния процес, легитимирана да внесе и поддържа обвинението“.

Тези мотиви не важат в настоящия случай, тъй като италианската прокуратура не е страна в наказателното производство, образувано в Германия пред *Finanzamt di Munster*, не може да образува наказателно производство в Италия за същото деяние и няма възможност да подложи на преценката на съда европейската заповед за разследване, издадена от *Finanzamt di Munster*, тъй като в италианското право (член 4 от Законодателен декрет 108/17) прокуратурата — а не съдът — е компетентна да признае и да изпълни заповедта за разследване в Италия или да откаже признаването ѝ.

Всъщност в случая съгласно италианския процесуален закон (член 247 от Наказателно-процесуалния кодекс) исканото действие (претърсване) не трябва да се извършва от съда, а е от компетентността на прокуратурата. От

това следва, че въз основа на членове 4 и 5 от Законодателен декрет 108/17 органът, на който е възложено да признае заповедта за разследване или да откаже признаването, е прокуратурата. В процедурата по признаване по никакъв начин не участват съдебни органи.

От това следва, че в пасивната процедура по признаване на Европейската заповед за разследване по смисъла на член 9 от Директивата и на членове 4 и 10 от Законодателен декрет 108/17, прокуратурата е органът, на който е възложено да „постанови при пълна независимост решение по делото“, и следователно органът на държавата членка, който е процесуално легитимиран да представи искане на основание член 267 ДФЕС.

ПО ИЗЛОЖЕНИТЕ СЪОБРАЖЕНИЯ

ПРОКУРАТУРАТА,

ОТПРАВЯ СЛЕДНОТО ПРЕЮДИЦИАЛНО ЗАПИТВАНЕ ДО СЪДА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ:

Трябва ли член 2, параграф 1, буква в), подточка ii) от Директива № 2014/41/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 година относно европейска заповед за разследване по наказателноправни въпроси — доколкото предвижда, че за издаващ орган може да се счита и „друг компетентен орган, [ориг. 9] определен от издаващата държава, който в съответния случай действа в качеството си на разследващ орган в наказателното производство и е компетентен да разпорежда събирането на доказателства в съответствие с националното право“, като уточнява обаче, че в този случай, „преди да бъде предадена на изпълняващия орган, [европейската заповед за разследване] се потвърждава след проверка на съответствието ѝ с условията за издаване на [европейска заповед за разследване] по настоящата директива, по-специално условията, посочени в член 6, параграф 1 от настоящата директива, от съдия, съд, съдия-следовател или прокурор в издаващата държава“ — да се тълкува в смисъл, че позволява на държава членка да освободи административен орган от задължението да поиска потвърждаване на европейска заповед за разследване, квалифицирайки го като „съдебен орган по смисъла на член 2 от Директивата“?

СПИРА ПРОИЗВОДСТВОТО ДО ПОСТАНОВЯВАНЕТО НА РЕШЕНИЕТО НА СЪДА

[...] ПРИЛОЖЕНИЯ: 1. Европейска заповед за разследване от 14 ноември 2019 г.; 2. Потвърждение за получаване; 3. Писмо от 20 декември 2019 г. с искане за разяснения; 4 Писмо от 8 януари 2020 г. с отговор на искането за разяснения.

Тренто, 15 януари 2020 г.

[...]

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ