

Sag C-66/20**Anmodning om præjudiciel afgørelse****Dato for indlevering:**

24. januar 2020

Forelæggende ret:

Procura della Repubblica di Trento (Italien)

Afgørelse af:

15. januar 2020

Procedure for godkendelse af en europæisk efterforskningskendelse mod:

XK

Procura Distrettuale della Repubblica (distriktsanklagemyndigheden)

ved Tribunale Ordinario di Trento (retten i Trento)

**[Udelades] PRÆJUDICIEL FORELÆGGELSE FOR DEN EUROPÆISKE
UNIONS DOMSTOL**

– artikel 267 TEUF, artikel 94 i Domstolens procesreglement –

Den offentlige anklager

[udelades] forelægger følgende præjudicielle spørgsmål for Den Europæiske Unions Domstol i henhold til artikel 267 TEUF og artikel 94 i Domstolens procesreglement:

Hovedsagen

Den 14. november 2019 modtog Procura della Repubblica di Trento den europæiske efterforskningskendelse, som var blevet udstedt samme dag af Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Münster (finanskontoret for straffesager på skatteområdet og skatteundersøgelser i Münster, Forbundsrepublikken Tyskland, herefter »Finanzamt Münster«), og som hjemlede ransagning af XK's forretningslokaler i forbindelse med efterforskning af unddragelse af indkomstskat i henhold til § 369 og § [370] i den tyske skattelov. Den europæiske efterforskningskendelse var underskrevet af [udelades], den

regeringsudnævnte direktør i Finanzamt. Afsnit L i den europæiske efterforskningskendelse, som skal udfyldes af en judiciel myndighed for at godkende en europæisk efterforskningskendelse udstedt af en administrativ myndighed (bilag 1), var derimod ikke udfyldt.

Den 20. december 2019 sendte Procura della Repubblica di Trento kvitteringen for modtagelse af efterforskningskendelsen til Finanzamt Münster (bilag 2) sammen med en meddelelse, hvori der blev anmodet om at oversende en genpart af den europæiske efterforskningskendelse, hvis afsnit L indeholdt godkendelsen fra en judiciel myndighed, og det blev anført, at Finanzamt er en administrativ myndighed, og at administrative myndigheder ikke kan udstede europæiske efterforskningskendelser, medmindre de er godkendt af en judiciel myndighed (bilag 3).

Den 8. januar 2020 oversendte Finanzamt Münster en meddelelse via e-mail til Procura della Repubblica di Trento, hvori det blev anført, at den europæiske efterforskningskendelse ikke skulle godkendes af en judiciel myndighed, idet Finanzamt i henhold til § 399, afsnit 1, i den tyske skattelov handler som offentlig anklagemyndighed i sager om [org. s. 2] skatte- og afgiftslovovertrædelser og skal antages at være en judiciel myndighed som omhandlet i direktivets artikel 2 (bilag 4).

Italiensk ret

Artikel 4, stk. 1, i lovdekret nr. 108/17, offentliggjort i Gazzetta Ufficiale nr. 162 af 13. juli 2017, som har overskriften »Norme di attuazione della direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa all'ordine europeo di indagine penale« (bestemmelser til gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/41/EU af 3.4.2014 om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager), bestemmer, at »[d]en offentlige anklager ved retten i hovedbyen i det distrikt, hvor de anmodede foranstaltninger skal fuldbyrdes, med begrundet afgørelse godkender efterforskningskendelsen inden 30 dage efter modtagelsen heraf eller inden udløbet af en anden af udstedelsesmyndigheden fastsat frist, dog ikke senere end 60 dage«.

Artikel 5, stk. 1, i lovdekret nr. 108/17 bestemmer videre, at »[s]åfremt udstedelsesmyndigheden anmoder om, at foranstaltningen fuldbyrdes af dommeren, eller såfremt den anmodede foranstaltning i henhold til italiensk lovgivning skal fuldbyrdes af dommeren, godkender den offentlige anklager efterforskningskendelsen og anmoder forundersøgelsesdommeren om fuldbyrdelse«.

Artikel 10 i lovdekret nr. 108/17 med overskriften »Grunde til afslag og tilbagesendelse« bestemmer i stk. 3, at »[e]n efterforskningskendelse udstedt af en anden myndighed end en judiciel myndighed, eller **som ikke er godkendt af en judiciel myndighed**, tilbagesendes til udstedelsesmyndigheden«.

Tysk ret

Den 14. marts 2017 gav Forbundsrepublikken Tysklands Faste Repræsentation ved Den Europæiske Union meddelelse om følgende erklæring med henvisning til europæiske efterforskningskendelser udstedt af de tyske administrative myndigheder: »Med overholdelse af direktivets artikel 2, litra c), skal anmodningerne fra de tyske administrative myndigheder sædvanligvis godkendes af den offentlige anklager ved den regionale ret i det distrikt, hvor den administrative myndighed er placeret. Men delstaterne kan frit vælge at give en domstol beføjelse til at godkende eller indføre lokale bestemmelser, ifølge hvilke efterforskningskendelsen skal godkendes af den offentlige anklager efter en anden procedure. Anmodningerne fra de tyske skattemyndigheder, som er udpeget til at forestå en uafhængig kriminalefterforskning [org. s. 3] i henhold til skattelovens § 386, afsnit 2, kræver ingen godkendelse fra en judiciel myndighed eller en domstol. I dette tilfælde har skattemyndighederne samme rettigheder og forpligtelser som den offentlige anklager i henhold til skattelovens § 399, afsnit 1, sammenholdt med § 77, afsnit 1, i Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (lov om international retshjælp i kriminalsager), og skattemyndighederne handler som judiciel myndighed som omhandlet i direktivets artikel 2, litra c).«

EU-retten

Den 3. april 2014 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet direktiv 2014/41/EU om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager.

En europæisk efterforskningskendelse er i henhold til direktivets artikel 1 »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 dette direktiv«.

Artikel 2, stk. 1, litra c), definerer »udstedelsesmyndighed« således:

- i) en dommer, domstol, undersøgelsesdommer eller offentlig anklager, der er kompetent i den pågældende sag, eller
- ii) enhver anden kompetent myndighed som defineret af udstedelsesstaten, der i den pågældende sag handler i sin egenskab af efterforskningsmyndighed i straffesager med kompetence til at indsamle bevismateriale i henhold til national ret. Desuden skal den europæiske efterforskningskendelse, før den overføres til fuldbyrdesmyndigheden, efter en undersøgelse af dens overensstemmelse med betingelserne i henhold til dette direktiv for udstedelse af en europæisk efterforskningskendelse, navnlig betingelserne i artikel 6, stk. 1, godkendes af en dommer, domstol, undersøgelsesdommer eller offentlig anklager i udstedelsesstaten. Når den europæiske efterforskningskendelse er blevet godkendt af en judiciel

myndighed, kan denne myndighed også betragtes som en udstedelsesmyndighed med hensyn til fremsendelse af den europæiske efterforskningskendelse.

Direktivets artikel 9, stk. 3, bestemmer: »Når en fuldbyrdelsesmyndighed modtager en europæisk efterforskningskendelse, som ikke er blevet udstedt af en udstedelsesmyndighed som omhandlet i artikel 2, litra c), tilbagesender fuldbyrdelsesmyndigheden den europæiske efterforskningskendelse til udstedelsesstaten.«

[Org. s. 4]

Begrundelse for den præjudicielle forelæggelse

I henhold til direktiv 2014/41/EU skal den europæiske efterforskningskendelse være en retsafgørelse. Direktivets artikel 2 bestemmer nemlig, at udstedelsesmyndigheden skal være en judiciel myndighed, eller også kan være en administrativ myndighed, men kun såfremt kendelsen efterfølgende godkendes af en judiciel myndighed.

Begrundelsen for, at den europæiske efterforskningskendelse skal være en retsafgørelse fra en domstol eller en offentlig anklager (»en dommer, en domstol, undersøgelsesdommer eller offentlig anklager«, ifølge ordlyden af artikel 2), er udførligt forklaret i Domstolens dom af 10. november 2016, C-453/16 PPU (EU:C:2016:860), vedrørende den europæiske arrestordre.

I denne dom præciserede Domstolen først og fremmest, at *»da den offentlige anklagemyndighed er en myndighed, som skal deltage i forvaltningen af en medlemsstats strafferetspleje (jf. i denne retning dom af 29.6.2016, Kossowski, C-486/14, EU:C:2016:483, præmis 39), skal en afgørelse fra en sådan myndighed anses for at være en »[rets]afgørelse« som omhandlet i rammeafgørelsens artikel 8, stk. 1, litra c)«.*

I samme dom tilføjede Domstolen, at *»den offentlige anklagemyndigheds godkendelse af den nationale arrestordre giver den fuldbyrdende judicielle myndighed sikkerhed for, at den europæiske arrestordre er baseret på en afgørelse, der har været underkastet en retsprøvelse. En sådan godkendelse begrundes derfor den høje grad af tillid mellem medlemsstaterne, som er anført i den foregående præmis i nærværende dom. Det følger heraf, at en afgørelse – som den i hovedsagen omhandlede – fra en offentlig anklagemyndighed er omfattet af begrebet »[rets]afgørelse« som omhandlet i rammeafgørelsens artikel 8, stk. 1, litra c)«.*

Domstolen har således allerede med hensyn til den europæiske arrestordre fastslået, at den høje grad af tillid mellem medlemsstaterne er baseret på den omstændighed, at en foranstaltning skal godkendes af en judiciel myndighed.

[Org. s. 5]

Finanzamt Münster, som er en administrativ myndighed, hævder at kunne sende en europæisk efterforskningskendelse underskrevet af kontorets administrative direktør uden en offentlig anklagers godkendelse, fordi myndigheden er beføjet hertil i henhold til en national bestemmelse i Forbundsrepublikken Tysklands lovgivning, idet § 399, afsnit 1, i den tyske skattelov bestemmer, at skattemyndighederne har samme rettigheder og forpligtelser som den offentlige anklager.

Forbundsrepublikken Tysklands Faste Repræsentation ved Den Europæiske Union synes at være enig i denne fortolkning, idet denne repræsentation den 14. marts 2017 gav meddelelse om en erklæring, hvori det præciseres, at skattemyndighederne ved varetagelsen af den offentlige anklagers funktioner skal betragtes som »judiciel myndighed som omhandlet i direktivets artikel 2, litra c)«.

Med denne præjudicielle forelæggelse anmodes Domstolen om at afklare, hvorvidt en medlemsstat under overholdelse af direktivets artikel 2, ifølge hvilken den europæiske efterforskningskendelse altid skal være en retsafgørelse (direkte eller efter godkendelse), kan bestemme, at en europæisk efterforskningskendelse fra en administrativ myndighed undtages fra godkendelse fra en judiciel myndighed, idet den administrative myndighed defineres som »judiciel myndighed som omhandlet i direktivets artikel 2«.

Med hensyn til den europæiske arrestordre har Domstolen allerede behandlet spørgsmålet vedrørende medlemsstaternes frihed til selv at definere en »judiciel myndighed« i EU-rettens forstand.

Især fastslog Domstolen i dom af 27. maj 2019, C-508/18 og C-82/19 PPU (EU:C:2019:456), at »[s]elv om medlemsstaterne, i overensstemmelse med princippet om procesautonomi, i deres nationale ret kan udpege den »judicielle myndighed«, der har kompetence til at udstede en europæisk arrestordre, **kan betydningen og rækkevidden af dette begreb ikke overlades til hver medlemsstats skøn** (jf. i denne retning dom af 10.11.2016, Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, præmis 30 og 31, og af 10.11.2016, Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, præmis 31 og 32). **Dette begreb kræver en selvstændig og ensartet fortolkning i hele Unionen**, der i overensstemmelse med Domstolens faste praksis skal anlægges under hensyntagen til ordlyden af artikel 6, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/584, til den sammenhæng, [org. s. 6] hvori bestemmelsen indgår, og til det med rammeafgørelsen forfulgte mål (jf. i denne retning dom af 10.11.2016, Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, præmis 32, og af 10.11.2016, Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, præmis 33)«.

I den samme dom tilføjede Domstolen endvidere de grundlæggende karakteristika, som et statsligt organ skal besidde for at kunne defineres som »judiciel myndighed«, idet Domstolen præciserede, at »[d]en »udstedende judicielle myndighed« som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/584 [således skal] være i stand til at varetage denne funktion på objektiv vis, idet den tager hensyn til al dokumentation, såvel inkriminerende som diskulperende, og uden at

denne risikerer, at dens beslutningsbeføjelse rammes af ekstern styring og instruktion, bl.a. fra den udøvende magt, og således at der ikke hersker nogen tvivl om, at afgørelsen om at udstede den europæiske arrestordre i sidste ende træffes af denne myndighed og ikke af den udøvende magt (jf. i denne retning dom af 10.11.2016, Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, præmis 42«, og bemærkede, at »den udstedende judicielle myndighed [skal] kunne forsikre den fuldbyrdende judicielle myndighed om, at den, henset til de garantier, som gives i den udstedende medlemsstats retsorden, handler uafhængigt ved varetagelsen af de funktioner, der er forbundet med udstedelsen af en europæisk arrestordre. Denne uafhængighed kræver, at der findes vedtægtsmæssige og organisatoriske regler, der kan sikre, at den udstedende judicielle myndighed i forbindelse med vedtagelsen af en afgørelse om at udstede en europæisk arrestordre ikke udsættes for nogen form for risiko for at blive underlagt navnlig en individuel instruktion fra den udøvende magt«.

Sammenfattende fastsætter ordningen vedrørende den europæiske arrestordre følgende:

- Begrebet »judiciel myndighed« er ensartet i hele Unionen og må ikke afhænge af nationale bestemmelser i de enkelte medlemsstater.
- For at et offentligt organ skal kunne opfattes som »judiciel myndighed« i EU-rettens forstand, kræves det grundlæggende karakteristika, at organet ikke risikerer, at dets beslutningsbeføjelse rammes af ekstern styring og instruktion, bl.a. fra den udøvende magt.

Disse konklusioner vedrørende den europæiske arrestordre (rammeafgørelse 2002/584/RIA) kan også gøre sig gældende med hensyn til den europæiske efterforskningskendelse [org. s. 7] (direktiv 2004/41/EU), idet den sidstnævnte ordning, selv om den ikke påvirker den personlige frihed, under alle omstændigheder udgør en meget indgribende foranstaltning, fordi der gennem en europæisk efterforskningskendelse eksempelvis kan træffes beslutning om også ransagning eller aflytning.

Eftersom Domstolen i dom af 24. oktober 2019, C-324/17 (EU:C:2019:892), bemærkede, at »det fremgår af ordlyden af artikel 5, stk. 1, i direktiv 2014/41, at det ved udstedelsen af en europæisk efterforskningskendelse forudsættes, at formularen omhandlet i bilag A udfyldes og underskrives, og at indholdets nøjagtighed og rigtighed bekræftes«, og eftersom afsnit L i efterforskningskendelsen (godkendelse fra en judiciel myndighed) i den foreliggende situation ikke er udfyldt, udsættes sagen, og Domstolen anmodes om at afklare, hvorvidt artikel 2, stk. 1, litra c), nr. ii), i direktiv 2014/41/EU skal fortolkes således, at en medlemsstat kan bestemme, at en administrativ myndighed undtages fra kravet om at få efterforskningskendelser godkendt af en judiciel myndighed.

Grunde til, hvorfor den offentlige anklager er beføjet til at indgive anmodningen om præjudiciel afgørelse

Den offentlige anklager er bekendt med, at anmodningen om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF kun kan indgives af en »ret i en af medlemsstaterne«.

I dom af 30. juni 1966, 61/65 (EU:C:1966:39), fastslog Domstolen de krav, som retterne skal opfylde i medfør af artikel 267 TEUF: a) Organet er oprettet ved lov, og navnlig hvile på en retskilde og ikke på en aftale mellem parterne; b) det har permanent karakter, nærmere bestemt varetager sine funktioner på en stabil og ikke lejlighedsvis måde; c) det virker som obligatorisk retsinstans, hvilket indebærer udelukkelse af alternative retsmidler; d) det træffer afgørelse på grundlag af retsregler; e) det anvender en kontradiktorisk sagsbehandling; f) det er uafhængigt og upartisk.

Særligt med henvisning til den offentlige anklagers stilling i den italienske retsorden fastslog Domstolen i dom af 12. december 1996, C-74/95 og C-129/95 (EU:C:1996:491), at den offentlige anklager ikke er beføjet til at indgive en anmodning om præjudiciel afgørelse.

Det nævnte tilfælde omhandlede dog et spørgsmål, som var rejst af den offentlige anklager inden for rammerne af en ved anklagemyndigheden verserende straffesag, og hvori den offentlige anklager skulle beslutte, hvorvidt [**org. s. 8**] den skulle indbringe sagen for den kompetente ret. I denne sammenhæng fastslog Domstolen, at den offentlige anklager ikke var beføjet til at forelægge dette spørgsmål i henhold til artikel 267 TEUF, idet anklagemyndigheden i den nævnte sag ikke havde til opgave »uafhængigt at afgøre en retssag, men eventuelt som den tiltalerejsende part i straffesager at indbringe sagen for den kompetente ret«.

Denne begrundelse kan ikke gentages i den foreliggende situation, idet den offentlige anklager i Italien ikke er part i den straffesag, som verserer i Tyskland ved Finanzamt Münster, ikke kan rejse tiltale i Italien for det samme forhold og ikke kan indbringe den europæiske efterforskningskendelse fra Finanzamt Münster for retten, fordi ifølge italiensk lovgivning (artikel 4 i lovdekret nr. 108/17) er den offentlige anklager, og ikke dommeren, beføjet til at godkende en efterforskningskendelse og fuldbyrde den i Italien eller til at afslå fuldbyrdelse.

Ifølge den italienske proceslov (artikel 247 i codice di procedura penale, den italienske strafferetsplejelov) skal den anmodede foranstaltning (ransagning) ikke fuldbyrdes af dommeren, men henhører under kompetenceområdet for den offentlige anklager. I henhold til artikel 4 og 5 i lovdekret nr. 108/17 er den offentlige anklager således den myndighed, som er udpeget til at godkende efterforskningskendelser eller afslå fuldbyrdelse. Godkendelsesproceduren omfatter på ingen måde retterne.

I den passive procedure for godkendelse af en europæisk efterforskningskendelse i henhold til direktivets artikel 9 og til artikel 4 og 10 i lovdekret nr. 108/17 er den

offentlige anklager i konsekvens heraf det organ, som har til opgave »uafhængigt at afgøre en retssag«, og som dermed er det af medlemsstatens udpegede organ til at fremsætte en anmodning i henhold til artikel 267 TEUF.

KONKLUSION

DEN OFFENTLIGE ANKLAGER

FORELÆGGER FØLGENDE PRÆJUDICIELLE SPØRGSMÅL FOR DEN EUROPÆISKE UNIONS DOMSTOL:

»Skal artikel 2, stk. 1, litra c), nr. ii), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/41/EU af 3. april 2014 om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager – for så vidt angår den del, hvori det fastsættes, at som udstedelsesmyndighed kan også anses »enhver anden kompetent myndighed [org. s. 9] som defineret af udstedelsesstaten, der i den pågældende sag handler i sin egenskab af efterforskningsmyndighed i straffesager med kompetence til at indsamle bevismateriale i henhold til national ret«, idet efterforskningskendelsen dog i dette tilfælde »før den overføres til fuldbyrdelsesmyndigheden, efter en undersøgelse af dens overensstemmelse med betingelserne i henhold til dette direktiv for udstedelse af en europæisk efterforskningskendelse, navnlig betingelserne i artikel 6, stk. 1, [skal] godkendes af en dommer, domstol, undersøgelsesdommer eller offentlig anklager i udstedelsesstaten« – fortolkes således, at en medlemsstat kan bestemme, at en administrativ myndighed undtages fra kravet om at få den europæiske efterforskningskendelse godkendt af en judiciel myndighed, idet den førstnævnte myndighed kvalificeres som »judiciel myndighed som omhandlet i direktivets artikel 2«?»«

SAGEN UDSÆTTES PÅ DOMSTOLENS AFGØRELSE.

[Udelades] BILAG: 1. Europæisk efterforskningskendelse af 14. november 2019; 2. Kvittering for modtagelse; 3. Brev med anmodning om yderligere oplysninger af 20. december 2019; 4 Brev med fremsendelse af yderligere oplysninger af 8. januar 2020.

Trento, den 15. januar 2020

[Udelades]