

Mål C-66/20**Begäran om förhandsavgörande****Datum för ingivande:**

24 januari 2020

Domstol som begär förhandsavgörande:

Procura della Repubblica di Trento (Italien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

15 januari 2020

Förfarande för godkännande av en europeisk utredningsorder avseende:

XK

Republiken Italiens distriktsåklagarmyndighet

vid Tribunale Ordinario di Trento

[utelämnas] BEGÄRAN OM FÖRHANDESAVGÖRANDE TILL EUROPEISKA UNIONENS DOMSTOL

– artikel 267 FEUF, artikel 94 i rättegångsreglerna –

Allmänna åklagarmyndigheten,

[utelämnas] hänskjuter följande begäran om förhandsavgörande till Europeiska unionens domstol med stöd av artikel 267 FEUF och artikel 94 i rättegångsreglerna:

Det nationella målet

Den 14 november 2019 mottog Republiken Italiens åklagarmyndighet i Trento den europeiska utredningsorder som hade utfärdats samma dag av *Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung* (Skattekontoret för skattebrott och skatteutredningar) i Münster (Förbundsrepubliken Tyskland), enligt vilken det skulle genomföras husrannsakan i XK:s affärslokaler i en utredning om skatteflykt beträffande inkomstskatt enligt 369 § och [370] § i den tyska skattelagen. Den europeiska utredningsordern var undertecknad av [utelämnas] avdelningsdirektören vid Finanzamt. I den europeiska utredningsordern var

avsnitt L inte ifyllt, vilket är ett fält som ska fyllas i av en rättslig myndighet för att godkänna en europeisk utredningsorder som utfärdats av en förvaltningsmyndighet (bilaga 1).

Den 20 december 2019 skickade åklagarmyndigheten i Trento en bekräftelse på mottagandet av utredningsordern till *Finanzamt* i Münster (bilaga 2) och ett meddelande i vilket den bad *Finanzamt* att översända en kopia av den europeiska utredningsordern innehållande ett godkännande av en rättslig myndighet i avsnitt L. Åklagarmyndigheten påpekade att *Finanzamt* är en förvaltningsmyndighet och att förvaltningsmyndigheter inte kan utfärda europeiska utredningsorder som inte har godkänts av en rättslig myndighet (bilaga 3).

Den 8 januari 2020 översände *Finanzamt* i Münster ett meddelande till åklagarmyndigheten i Trento via e-post, i vilket den hävdade att den europeiska utredningsordern inte behövde godkännas av en rättslig myndighet, eftersom *Finanzamt*, enligt 399 § 1 i den tyska skattelagen, agerar såsom allmän åklagare i förfaranden som avser [Orig. s. 2] skattebrott, och själv ska anses vara en rättslig myndighet i den mening som avses i artikel 2 i direktivet (bilaga 4).

Italiensk rätt

I artikel 4.1 i decreto legislativo 108/17 (lagstiftningsdekret nr 108/17), vilket offentliggjordes i *Gazzetta Ufficiale* (Republiken Italiens officiella tidning) nr 162 av den 13 juli 2017, med titeln ”Tillämpningsföreskrifter till Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/41/EU av den 3 april 2014 om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området”, föreskrivs följande: ”Allmän åklagare vid domstolen på huvudorten i den domkrets där de begärda åtgärderna ska vidtas ska, genom motiverat dekret, se till att utredningsordern godkänns inom 30 dagar från mottagandet av densamma eller inom en annan tidsfrist som den utfärdande myndigheten har angett, och under inga omständigheter senare än 60 dagar.”

I artikel 5.1 i lagstiftningsdekret nr 108/17 stadgas vidare följande: ”Om den utfärdande myndigheten begär att åtgärden ska vidtas av en domare eller om den begärda åtgärden, enligt italiensk lag, måste vidtas av en domare, ska allmän åklagare erkänna utredningsordern och inge en begäran om verkställighet till förundersökningsdomaren.”

Artikel 10 i lagstiftningsdekret nr 108/17 har rubriken ”Grunder för vägran och återsändande”. I punkt 3 i denna artikel föreskrivs följande: ”En utredningsorder som har utfärdats av en annan myndighet än den rättsliga myndigheten **eller som inte har godkänts av den rättsliga myndigheten** ska återsändas till den utfärdande myndigheten.”

Tysk rätt

Den 14 mars 2017 avgav Förbundsrepubliken Tysklands ständiga representation vid Europeiska unionen följande förklaring, med hänvisning till europeiska utredningsorder som utfärdats av tyska förvaltningsmyndigheter: ”I enlighet med artikel 2 c i direktivet ska begäran från tyska förvaltningsmyndigheter vanligtvis godkännas av allmän åklagare vid den regionala domstol inom vars domkrets förvaltningsmyndigheten är belägen. Det står dock delstaterna fritt att ge en domstol behörighet för godkännande eller att på lokal nivå reglera allmän åklagares behörighet för godkännande på annat sätt. Begäran som härrör från de tyska skattemyndigheter som är behöriga att utföra en brottsutredning [**Orig. s. 3**] på ett självständigt sätt enligt avsnitt 386.2 i skattelagen behöver inte godkännas av en rättslig myndighet eller en domstol. I ett sådant fall utövar skattemyndigheterna de rättigheter och de skyldigheter som tillkommer allmän åklagare enligt avsnitt 399.1 i skattelagen jämfört med avsnitt 77.1 IRG (lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål) och dessa agerar själva som rättsliga myndigheter i den mening som avses i artikel 2 c i direktivet”.

Unionsrätt

Den 3 april 2014 antog Europaparlamentet och rådet direktiv 2014/41/EU om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området.

I artikel 1 i direktivet definieras en europeisk utredningsorder som ”ett rättsligt avgörande som har utfärdats eller godkänts av en rättslig myndighet i en medlemsstat (nedan kallad den utfärdande staten) för genomförande av en eller flera specifika utredningsåtgärder i en annan medlemsstat (nedan kallad den verkställande staten) i syfte att inhämta bevis i enlighet med detta direktiv”.

I artikel 2 c definieras *utfärdande myndighet* på följande sätt:

- i) en domare, domstol, undersökningsdomare eller allmän åklagare som är behörig i det berörda fallet, eller
- ii) en annan behörig myndighet, enligt den utfärdande statens definition, som i det enskilda fallet handlar i egenskap av utredande myndighet i straffrättsliga förfaranden, med behörighet att besluta om bevisinhämtning i enlighet med nationell rätt. Dessutom ska utredningsordern, efter granskning av dess överensstämmelse med villkoren för utfärdande av en europeisk utredningsorder enligt detta direktiv, i synnerhet villkoren i artikel 6.1, och innan den översänds till den verkställande myndigheten, godkännas av en domare, domstol, undersökningsdomare eller allmän åklagare i den utfärdande staten. Om utredningsordern har godkänts av en rättslig myndighet, kan den myndigheten också betraktas som en utfärdande myndighet med avseende på översändandet av utredningsordern.

I artikel 9.3 i direktivet föreskrivs följande: ”Om en verkställande myndighet tar emot en utredningsorder som inte har utfärdats av en sådan utfärdande myndighet som avses i artikel 2 c ska den verkställande myndigheten återsända utredningsordern till den utfärdande staten.”

[Orig. s. 4]

Skälen till att förhandsavgörande begärs

Enligt systemet i direktiv 2014/41/EU ska den europeiska utredningsordern med nödvändighet vara ett rättsligt avgörande. I artikel 2 föreskrivs faktiskt att den utfärdande myndigheten måste vara en rättslig myndighet, eller också så kan den även vara en förvaltningsmyndighet, men endast om ordern därefter godkänns av en rättslig myndighet.

Skälet till att den europeiska utredningsordern med nödvändighet ska bestå av ett rättsligt avgörande, som har fattats av en domare eller en allmän åklagare (”en domare, domstol, undersökningsdomare eller allmän åklagare” enligt lydelsen i artikel 2), har förklarats på ett bra sätt i EU-domstolens dom av den 10 november 2016 i mål C-453/16 PPU (ECLI:EU:C:2016:860), avseende den europeiska arresteringsordern.

I nämnda dom angav nämligen EU-domstolen först att ”*då åklagarmyndigheten är en myndighet som deltar i straffrättskipningen i en medlemsstat (se, för ett motsvarande synsätt, dom av den 29 juni 2016, Kossowski, C-486/14, EU:2016:483, punkt 39), ska ett beslut från en sådan myndighet betraktas som ett rättsligt beslut i den mening som avses i artikel 8.1 c i rambeslutet*”.

I samma dom angav EU-domstolen även att ”*åklagarmyndighetens bekräftelse av den nationella arresteringsordern ger den verkställande rättsliga myndigheten en försäkran om att den europeiska arresteringsordern är grundad på ett beslut som har varit föremål för rättslig prövning. En sådan bekräftelse motiverar således den höga grad av förtroende mellan medlemsstaterna som nämnts i föregående punkt. Det innebär att ett sådant beslut från en åklagarmyndighet, såsom det i det nationella målet, omfattas av begreppet ’rättsligt beslut’ i den mening som avses i artikel 8.1 c i rambeslutet.*”

EU-domstolen har följaktligen redan slagit fast, beträffande den europeiska arresteringsordern, att den höga graden av förtroende mellan medlemsstaterna grundar sig på den omständigheten att ett beslut ska bekräftas av en rättslig myndighet.

[Orig. s. 5]

Finanzamt i Münster, som är en förvaltningsmyndighet, hävdar att den kan skicka en europeisk utredningsorder som undertecknats av den administrativa direktören vid skattekontoret, utan något godkännande av en allmän åklagare, eftersom det är tillåtet enligt en bestämmelse i Förbundsrepubliken Tysklands nationella rätt, på grund av att det i avsnitt 399.1 i den tyska skattelagen föreskrivs att skattemyndigheterna utövar de rättigheter och de skyldigheter som tillkommer allmän åklagare.

Förbundsrepubliken Tysklands ständiga representation vid Europeiska unionen tycks instämma i denna tolkning, eftersom den avgav en förklaring den 14 mars 2017 i vilken det anges att skattekontoren, som utövar allmän åklagares befogenheter, ska anses vara ”rättsliga myndigheter i den mening som avses i artikel 2 c i direktivet”.

Den fråga som genom denna begäran om förhandsavgörande ställs till EU-domstolen är huruvida artikel 2 i direktivet, vilken kräver att en europeisk utredningsorder alltid ska vara ett rättsligt avgörande (direkt eller genom godkännande), gör det möjligt för en medlemsstat att undanta en förvaltningsmyndighets europeiska utredningsorder från kravet på godkännande av en rättslig myndighet, genom att kvalificera förvaltningsmyndigheten som en ”rättslig myndighet i den mening som avses i artikel 2 i direktivet”.

EU-domstolen har faktiskt, i fråga om den europeiska arresteringsordern, redan tagit upp frågan om medlemsstaternas frihet att definiera vad som är en ”rättslig myndighet” i den mening som avses i europeisk rätt.

Särskilt i domen av den 27 maj 2019 i de förenade målen C-508/18 och C 82/19 PPU (ECLI:EU:C:2019:456), slog EU-domstolen fast följande: *”I enlighet med principen om processuell autonomi får medlemsstaterna visserligen enligt sin nationella lagstiftning fastställa den ’rättsliga myndighet’ som är behörig att utfärda en europeisk arresteringsorder. **Innebörden och räckvidden av detta begrepp får emellertid inte tolkas av varje enskild medlemsstat efter eget skön** (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 november 2016, Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, punkterna 30 och 31, och dom av den 10 november 2016, Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, punkterna 31 och 32). **Detta begrepp ska ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela unionen.** En sådan tolkning ska enligt EU-domstolens fasta praxis ske med beaktande av såväl lydelsen av artikel 6.1 i rambeslut 2002/584, det sammanhang [Orig. s. 6] bestämmelsen förekommer i som det ändamål som eftersträvas med rambeslutet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 november 2016, Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, punkt 32, och dom av den 10 november 2016, Kovalkovas, C- 477/16 PPU, EU:C:2016:861, punkt 33).”*

I samma dom angav även EU-domstolen vilka väsentliga särdrag som ett statligt organ ska ha för att definieras som ”rättslig myndighet”, genom att precisera följande: *”Den ’utfärdande rättsliga myndigheten’ i den mening som avses i artikel 6.1 i rambeslut 2002/584 ska således kunna fullgöra denna uppgift på ett objektivt sätt – med beaktande av samtliga omständigheter som talar till den berörda personens för- och nackdel – och utan att riskera att den då den fattar sitt beslut påtvingas yttre påbud eller anvisningar, särskilt från den verkställande makten. Således ska det inte råda något tvivel om att det är den rättsliga myndigheten, och inte den verkställande makten, som i slutändan är den som fattar beslut om att utfärda en europeisk arresteringsorder (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 november 2016, Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, punkt 42).”* Vidare angav EU-domstolen följande: *”Den*

utfärdande rättsliga myndigheten ska ... kunna garantera för den verkställande rättsliga myndigheten att den – mot bakgrund av de skyddsregler som föreskrivs i den utfärdande medlemsstatens rättsordning – agerar på ett oavhängigt sätt då den utfärdar en europeisk arresteringsorder. Det är med tanke på denna oavhängighet påkallat att det finns föreskrifter och organisatoriska bestämmelser som säkerställer att den utfärdande rättsliga myndigheten, då den beslutar att utfärda en europeisk arresteringsorder, inte riskerar att påtvingas bland annat anvisningar i ett enskilt ärende från den verkställande makten.”

I systemet med en europeisk arresteringsorder gäller slutligen följande:

- Begreppet rättslig myndighet är enhetligt i hela unionen och kan inte vara beroende av nationella bestämmelser i de enskilda medlemsstaterna.
- För att ett offentligt organ ska kunna anses vara en ”rättslig myndighet” enligt unionsrätten krävs att organet kan fatta beslut utan att det finns någon risk för att det påtvingas yttre påbud eller anvisningar, särskilt från den verkställande makten.

Dessa slutsatser, vilka har kommit till uttryck i systemet med en europeisk arresteringsorder (rambeslut 2002/584/RIF), gör sig även gällande i systemet med en [Orig. s. 7] europeisk utredningsorder (direktiv 2004/41/EU), eftersom utredningsordern, även om den inte påverkar den personliga friheten, ändå är en mycket ingripande åtgärd, eftersom det genom en europeisk utredningsorder kan beslutas om till exempel husrannsakan eller avlyssning.

Eftersom EU-domstolen i domen av den 24 oktober 2019 i mål C-324/17 (ECLI:EU:C:2019:892) slog fast att ”det framgår av ordalydelsen i artikel 5.1 i direktiv 2014/41 att utfärdandet av en europeisk utredningsorder förutsätter att formuläret i bilaga A till detta direktiv fylls i och undertecknas, samt att innehållet i formuläret intygas vara riktigt och korrekt”, och eftersom utredningsordern i detta fall inte var ifylld i avsnitt L (godkännande av den rättsliga myndigheten), ska åklagarmyndigheten vilandeförklara målet och be EU-domstolen att klargöra huruvida artikel 2 c ii i direktiv 2014/41/EU ska tolkas så, att denna bestämmelse tillåter att en medlemsstat undantar en förvaltningsmyndighet från skyldigheten att se till att utredningsordern godkänns av en rättslig myndighet.

Åklagarmyndighetens behörighet att framställa en begäran om förhandsavgörande

Åklagarmyndigheten är medveten om att enligt artikel 267 FEUF kan en begäran om förhandsavgörande framställas av en ”domstol i en medlemsstat”.

I domen av den 30 juni 1966 i mål 61/65 (ECLI:EU:C:1966:39) fastställde EU-domstolen följande krav för domstolar i den mening som avses i artikel 267 FEUF: a) organet ska vara lagligen upprättat genom lagstiftning och inte genom avtal mellan parterna, b) organet ska vara av stadigvarande karaktär,

det vill säga dess verksamhet ska bedrivas varaktigt och inte tillfälligt, c) dess jurisdiktion ska vara av tvingande art, vilket utesluter andra rättsmedel, d) det ska tillämpa rättsregler, e) principen om ett kontradiktoriskt förfarande mellan parterna ska iakttas, och f) organet ska vara oavhängigt och fristående i förhållande till parterna i målet.

Med hänvisning särskilt till åklagarmyndighetens ställning i den italienska rättsordningen, slog EU-domstolen fast att åklagarmyndigheten inte hade behörighet att framställa en begäran om förhandsavgörande i domen av den 12 december 1996 i de förenade målen C-74/95 och C-129/95 (ECLI:EU:C:1996:491).

I det fallet rörde det sig dock om en fråga som ställdes av åklagarmyndigheten inom ramen för ett brottmålsförfarande som hade inletts vid nämnda myndighet, och åklagarmyndigheten hade beslutat huruvida **[Orig. s. 8]** den skulle uppmärksamma den nationella domstolen på denna. Enligt EU-domstolen var åklagarmyndigheten i det fallet inte behörig att framställa en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, eftersom åklagarmyndigheten i detta förfarande ”inte [hade] till uppgift att under fullständig oavhängighet avgöra en tvist utan att i förekommande fall – då den i egenskap av part i rättegången väcker åtal – föra tvisten vidare till den behöriga domstolen”.

Detta skäl gör sig inte gällande i förevarande fall, eftersom den italienska åklagarmyndigheten inte är part i det brottmålsförfarande som har inletts i Tyskland vid *Finanzamt* i Münster, inte kan väcka något åtal i Italien för samma gärning och inte har möjlighet låta domstol pröva den europeiska utredningsordern från *Finanzamt* i Münster, eftersom det i italiensk rätt (artikel 4 i lagstiftningsdekret nr 108/17) föreskrivs att det är allmän åklagare, och inte domstol, som är behörig att erkänna och verkställa utredningsordern i Italien, eller att vägra erkänna den.

Enligt den italienska processuella bestämmelsen (artikel 247 i straffprocesslagen) kan den begärda åtgärden (en husrannsakan) i detta fall nämligen inte verkställas av domstol, utan omfattas av allmän åklagares behörighet. Härav följer att enligt artiklarna 4 och 5 i lagstiftningsdekret nr 108/17 är det åklagarmyndigheten som är den myndighet som har i uppdrag att erkänna utredningsordern, eller att vägra erkänna denna. Domstolar är inte på något sätt delaktiga i förfarandet för erkännande.

Härav följer att i det passiva förfarandet för att erkänna den europeiska utredningsordern enligt artikel 9 i direktivet och artiklarna 4 och 10 i lagstiftningsdekret nr 108/17, är åklagarmyndigheten det organ som har tilldelats uppdraget att ”under fullständig oavhängighet avgöra en tvist”, och den är således det organ i medlemsstaten som är behörig att framställa en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF.

AV DESSA SKÅL BESLUTAR

ÅKLAGARMYNDIGHETEN

ATT FÖLJANDE TOLKNINGSFRÅGA SKA HÄNSKJUTAS TILL
EUROPEISKA UNIONENS DOMSTOL FÖR ETT
FÖRHANDSAVGÖRANDE:

Ska artikel 2 c ii i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/41/EU av den 3 april 2014 om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området, i den del det däri föreskrivs att även ”en annan behörig myndighet, **[Orig. s. 9]** enligt den utfärdande statens definition, som i det enskilda fallet handlar i egenskap av utredande myndighet i straffrättsliga förfaranden, med behörighet att besluta om bevisinhämtning i enlighet med nationell rätt” kan anses vara utfärdande myndighet, varvid det dock föreskrivs att i ett sådant fall ”ska utredningsordern, efter granskning av dess överensstämmelse med villkoren för utfärdande av en europeisk utredningsorder enligt detta direktiv, i synnerhet villkoren i artikel 6.1, och innan den översänds till den verkställande myndigheten, godkännas av en domare, domstol, undersökningsdomare eller allmän åklagare i den utfärdande staten”, tolkas så, att denna bestämmelse tillåter att en medlemsstat undantar en förvaltningsmyndighet från skyldigheten att se till att den europeiska utredningsordern godkänns, genom att kvalificera denna förvaltningsmyndighet som ”rättslig myndighet i den mening som avses i artikel 2 i direktivet”?

MÅLET FÖRKLARAS VILANDE TILLS DESS ATT EU-DOMSTOLEN HAR
MEDDELAT SIN DOM.

[utelämnas] BILAGOR: 1. Europeisk utredningsorder av den 14 november 2019. 2. Bekräftelse på mottagandet. 3. Skrivelse med begäran om klargöranden av den 20 december 2019. 4. Skrivelse med svar på begäran om klargöranden av den 8 januari 2020.

Trento den 15 januari 2020

[utelämnas]