

Asia C-16/22

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

Jättämispäivä:

6.1.2022

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Oberlandesgericht Graz (osavaltion ylioikeus, Graz, Itävalta)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

21.12.2021

Valittaja:

MS

Muu osapuoli:

Staatsanwaltschaft Graz

Pääasian kohde

Eurooppalainen tutkintamääräys, määräyksen antavat viranomaiset ja oikeusviranomaiset

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta

Unionin oikeuden tulkinta, SEUT 267 artikla

Ennakkoratkaisukysymys

Onko rikosasioita koskevasta eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä 3.4.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/41/EU 1 artiklan 1 kohdan ensimmäistä alakohtaa ja 2 artiklan c alakohdan i alakohtaa tulkittava siten, että näissä säännöksissä tarkoitettuina oikeusviranomaisina ja määräyksen antavina viranomaisina on pidettävä myös saksalaista verorikosten tutkinnan alalla toimivaltaista verovirastoa, jolla on kansallisen lainsäädännön nojalla syyttäviviranomaisen oikeudet ja velvollisuudet määrättyjen rikosten osalta?

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

Rikosasioita koskevasta eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä 3.4.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/41/EU (jäljempänä direktiivi 2014/41), erityisesti 1 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta ja 2 artiklan c alakohdan i ja ii alakohta

Kansallinen lainsäädäntö, johon viitataan

Liittovaltion laki oikeudellisesta yhteistyöstä Euroopan unionin jäsenvaltioiden kanssa rikosasioissa (Bundesgesetz über die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, jäljempänä EU-JZG)

Yleisistä verosäännöksistä annettu verolaki (Abgabenordnung, jäljempänä AO)

Laki kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa (Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen, jäljempänä IRG)

Lyhyt kuvaus tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Düsseldorf (verorikosten tutkinnan alalla toimivaltainen Düsseldorfin (Saksa) verovirasto, jäljempänä verovirasto) suorittaa tutkintaa syytettynä olevaa MS:ää vastaan epäillyn veronkierron vuoksi. Syytetyn väitetään rajavastuuyhtiön toimitusjohtajana jättäneen vuoden 2015 ja vuoden 2020 helmikuun välisenä aikana ilmoittamatta bordelliyrityksen myyntejä, minkä seurauksena veroja on jäänyt kantamatta arviolta 1,6 miljoonaa euroa.
- 2 Tosiseikkojen selvittämiseksi verovirasto antoi eurooppalaisen tutkintamääräyksen, jonka se toimitti 23.7.2020 Staatsanwaltschaft Grazille (Grazin syyttäviviranomainen, Itävalta). Verovirasto kehotti kyseistä syyttäviviranomaista pyytämään itävaltalaiselta pankilta asiakirjoja kahdesta syytetyn nimissä olevasta tilistä.

- 3 Veroviraston ylijohtaja allekirjoitti eurooppalaisen tutkintamääräyksen. Eurooppalaisen tutkintamääräyksen jaksossa K, jonka otsikko on ”Tiedot viranomaisesta, joka on antanut eurooppalaisen tutkintamääräyksen”, oli rasti kohdassa ”Oikeusviranomainen”.
- 4 Itävallan rikosprosessilain (Strafprozessordnung) mukaan pankki voidaan velvoittaa antamaan tietoja pankkitileistä ja toimittamaan tiliotteita ainoastaan sellaisen tutkintatoimenpiteen nojalla, josta syyttjäviranomainen on määrännyt tuomioistuimen myöntämän luvan perusteella. Itävaltalainen syyttjäviranomainen ei voi eikä saa määrätä tällaisesta tutkintatoimenpiteestä ilman tuomioistuimen myöntämää lupaa.
- 5 Grazin syyttjäviranomainen antoi 3.8.2020 määräyksen eurooppalaisen tutkintamääräyksen täytäntöönpanosta. Landesgericht Graz (osavaltion tuomioistuin, Graz, Itävalta) myönsi 5.8.2020 luvan täytäntöönpanoon, ja Grazin syyttjäviranomainen määräsi 7.8.2020 kyseisen toimenpiteen suoritettavaksi.
- 6 Syytetty on valittanut Landesgericht Grazin 5.8.2020 antamasta määräyksestä, jolla täytäntöönpanolupa myönnettiin. Syytetyn Saksassa tekemää valitusta ei hyväksytty.

Pääasian asianosaisten keskeiset lausumat

- 7 Syytetty katsoo, että verovirastossa ei ole kyse direktiivin 2014/41 1 artiklan 1 kohdassa ja 2 artiklan c alakohdassa tarkoitetusta oikeusviranomaisesta ja määräyksen antavasta viranomaisesta ja että sillä ei näin ollen ole toimivaltaa antaa eurooppalaista tutkintamääräystä. Verovirastolla ei ole oikeusviranomaiselta vaadittavaa autonomiaa, riippumattomuutta ja itsenäistä harkintavaltaa päätöksenteossa. Verovirasto ei ole verrattavissa syyttjäviranomaiseen, vaan verotutkinnasta vastaavia virkamiehiä on pidettävä yksinomaan syyttjäviranomaista avustavina virkamiehinä. Verovirastoa ei myöskään voida pitää määräyksen antavana viranomaisena, koska oikeusviranomainen ei ole vahvistanut eurooppalaista tutkintamääräystä direktiivin 2014/41 2 artiklan c alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

Lyhyt esitys ennakkoratkaisupyynnön perusteluista

- 8 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa Oberlandesgericht Wienin (Wienin osavaltion ylioikeus, Itävalta) 2.6.2020 antamaan tuomioon, jossa se totesi, että saksalaisilla verovirastoilla on Saksan AO:n mukaisissa menettelyissä syyttjäviranomaisen oikeudet ja velvollisuudet ja että ne näin ollen toimivat direktiivin 2014/41 2 artiklan c alakohdassa tarkoitettuina oikeusviranomaisina. Niitä on siis pidettävä direktiivissä 2014/41 tarkoitettuina määräyksen antavina viranomaisina.
- 9 Asiaa koskevassa Saksan lainsäädännössä säädetään tältä osin seuraavaa:

AO:n 386 §:n 2 momentti

”Veroviranomaisen on suoritettava tutkintamenettely – – itsenäisesti, jos teko on katsottava yksinomaan verorikokseksi – –”

AO:n 399 §:n 1 momentti:

”Jos veroviranomainen suorittaa tutkintamenettelyn 386 §:n 2 momentin nojalla itsenäisesti, sillä on ne oikeudet ja velvollisuudet, jotka kuuluvat syyttäviviranomaiselle tutkintamenettelyssä.”

- 10 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on arvioitava veroviraston antaman eurooppalaisen tutkintamääräyksen täytäntöönpanon laillisuutta EU-JZG:n, jolla direktiivi 2014/41 on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, ja erityisesti EU-JZG:n 55–55 m §:n mukaan. EU-JZG:n 55 §:n 3 momentissa säädetään seuraavaa: ”Jos menettelystä määräyksen antaneessa valtiossa ei vastaa oikeusviranomainen, eurooppalainen tutkintamääräys voidaan panna täytäntöön vain, jos määräyksen antaneen viranomaisen ratkaisu voidaan riittää tuomioistuimessa ja jos määräyksen antaneen valtion oikeusviranomainen on hyväksynyt tutkintamääräyksen.” Mikäli nämä edellytykset eivät täyty, eurooppalaista tutkintamääräystä ei kyseisen lain 55 a §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan voida panna täytäntöön.
- 11 Ilmoituksen, jonka Saksan liittotasavallan pysyvä edustusto Euroopan unionissa on antanut, mukaan sen alueellisen alioikeuden, jonka alueella on hallintoviranomaisen toimipaikka, syyttäviviranomaisen on direktiivin 2014/41 2 artiklan c alakohdan mukaisesti yleensä vahvistettava eurooppalainen tutkintamääräys, jonka saksalainen hallintoviranomainen osoittaa toiselle jäsenvaltiolle. Osavaltiot voivat kuitenkin päättää, että vahvistaminen on tuomioistuimen tehtävä, tai säätää syyttäviviranomaisen alueellisesta toimivallasta vahvistaa pyyntö muilla tavoin. Oikeusviranomaisen tai tuomioistuimen ei ole tarpeen vahvistaa sellaisten Saksan veroviranomaisten esittämiä pyyntöjä, jotka suorittavat rikostutkinnan itsenäisesti AO:n 386 §:n 2 momentin nojalla. Tällaisessa tapauksessa veroviranomaisilla on AO:n 399 §:n 1 momentin, luettuna yhdessä IRG:n 77 §:n 1 momentin kanssa, nojalla syyttäviviranomaisen oikeudet ja velvollisuudet, ja näin ollen ne toimivat itse direktiivin 2014/41 2 artiklan c alakohdassa tarkoitettuina oikeusviranomaisina.
- 12 Koska oikeusviranomainen ei ole vahvistanut eurooppalaista tutkintamääräystä direktiivin 2014/41 2 artiklan c alakohdan ii alakohdan toisen virkkeen mukaisesti, herää kysymys siitä, voidaanko verovirasto silloin, kun kyse on eurooppalaisen tutkintamääräyksen antamisesta, rinnastaa direktiivin 2014/41 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun oikeusviranomaiseen ja direktiivin 2014/41 2 artiklan c alakohdan i alakohdassa tarkoitettuun yleiseen syyttäjään. Jos tähän kysymykseen on vastattava kieltävästi, nyt kyseessä olevaa eurooppalaista tutkintamääräystä ei voida panna täytäntöön Itävallassa.

- 13 Erityisesti seuraavat seikat puhuvat sitä vastaan, että saksalaista verovirastoa, jolla on tiettyjen rikosten osalta syyttäviviranomaisen oikeudet ja velvollisuudet, pidettäisiin direktiivissä 2014/41 tarkoitettuna määräyksen antavana viranomaisena ja oikeusviranomaisena:

Direktiivin 2014/41 1 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan eurooppalainen tutkintamääräys on oikeusviranomaisen antama tai vahvistama oikeudellinen päätös. Kyseisen direktiivin 2 artiklan c alakohdan ii alakohdan mukaan eurooppalaisen tutkintamääräyksen voi antaa paitsi tuomari tai yleinen syyttäjä, myös mikä tahansa muu määräyksen antavan valtion määrittelemä toimivaltainen viranomainen, joka kyseessä olevassa tapauksessa toimii tutkintaviranomaisena rikosoikeudellisessa menettelyssä ja jolla on kansallisen lainsäädännön mukaisesti toimivalta antaa todisteiden hankkimista koskeva määräys. Tässä tapauksessa määräyksen antavan valtion tuomari tai yleinen syyttäjä kuitenkin vahvistaa eurooppalaisen tutkintamääräyksen ennen sen toimittamista täytäntöönpanoviranomaiselle.

Vastaavasti unionin tuomioistuin on asiassa C-584/19 (Staatsanwaltschaft Wien, ECLI:EU:C:2020:1002) antamansa tuomion 46 kohdassa todennut, että eurooppalainen tutkintamääräys voidaan panna täytäntöön vain, jos sen antanut viranomainen on direktiivin 2 artiklan c alakohdassa tarkoitettu määräyksen antava viranomainen tai jos oikeusviranomainen on vahvistanut kyseisen määräyksen ennen sen toimittamista.

Union lainsäätäjä on näin ollen myöntänyt direktiivin 2014/41 2 artiklan c alakohdan i alakohdassa mainituille määräyksen antaville viranomaisille (tuomarit ja yleiset syyttäjät) erityisen aseman, joka puuttuu kyseisen säännöksen ii alakohdassa mainituilta viranomaisilta. Sen vuoksi tutkintaviranomaisten antamat eurooppalaiset tutkintamääräykset on ennen niiden toimittamista, kun otetaan huomioon direktiivin 2014/41 11, 12 ja 15 perustelukappaleessa sekä 6 artiklan 1 kohdassa vahvistetut periaatteet, vahvistettava eli niiden sisältö on tutkittava.

Unionin tuomioistuin on asiassa C-584/19 todennut, että direktiivin 2014/41 1 artiklan 1 kohtaa ja 2 artiklan c alakohtaa on tulkittava siten, että määräyksen antavan viranomaisen ja oikeusviranomaisen käsitteiden alaan kuuluu jäsenvaltion yleinen syyttäjä tai yleisemmin ilmaistuna jäsenvaltion syyttäviviranomainen, riippumatta lakiin perustuvasta alisteisesta asemasta kyseisen yleisen syyttäjän tai syyttäviviranomaisen ja tämän jäsenvaltion täytäntöönpanovaltaa käyttävän elimen välillä ja tällä yleisellä syyttäjällä tai syyttäviviranomaisella olevasta vaarasta joutua ottamaan suoraan tai välillisesti määräyksiä tai käskyjä yksittäistapauksessa tällaiselta elimeltä, kun ne tekevät päätöstä eurooppalaisen tutkintamääräyksen antamisesta.

Sitä vastoin talousrikosviranomaisia ei mainita direktiivin 2014/41 2 artiklan c alakohdan i alakohdassa, ja ne eroavat selvästi syyttäviviranomaisesta, koska talousrikosviranomainen on täytäntöönpanovaltaa edustava hallintoviranomainen,

jolla ei ole autonomiaa, riippumattomuutta ja itsenäistä harkintavaltaa päätöksenteossa. Saksalaisella verovirastolla on toimivalta suorittaa rikosoikeudellinen tutkintamenettely itsenäisesti vain määrättyjen rikosten osalta, ja syyttäjäviranomainen voi jatkaa menettelyä itse milloin tahansa ja ilman perusteluja.

Julkisasiamies Campos Sánchez-Bordona totesi asiassa C-66/20 11.3.2021 antamassaan ratkaisuehdotuksessa, että syyttäjälaitos toimii laillisuuden takaajana tuomioistuimissa, osallistuu tosiasiallisesti lainkäyttöön eikä yksinomaisesti tai ensisijaisesti valvo julkishallinnon etua vaan valvoo yleisesti lain noudattamista. Direktiivin 2014/41 2 artiklan tarkoitus on, että hallintoviranomaisten on haettava oikeusviranomaisten vahvistus ennen eurooppalaisen tutkintamääräyksen toimittamista, ja tämä tarkoitus tehtäisiin tyhjäksi, jos täytäntöönpanovaltaa edustavat viranomaiset rinnastettaisiin oikeusviranomaisiin.

- 14 Unionin tuomioistuimen asiassa C-584/19 antamasta tuomiosta löytyy kuitenkin myös perusteluja sille, että verovirastoa voitaisiin pitää direktiivin 2014/41 1 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa ja 2 artiklan c alakohdan i alakohdassa tarkoitettuna oikeusviranomaisena ja määräyksen antavana viranomaisena:

Direktiivin 2014/41 2 artiklan c alakohdan mukaan ainoa edellytys määräyksen antavaksi viranomaiseksi luokittelulle on, että tuomioistuin ja henkilöt, jotka hoitavat tuomarin, tutkintatuomarin tai yleisen syyttäjän tehtävää, ovat toimivaltaisia kyseisessä asiassa.

Direktiivissä 2014/41 on erityisiä säännöksiä sen varmistamiseksi, että eurooppalaisen tutkintamääräyksen antamisessa noudatetaan lainkäyttöön liittyvien päätösten tekemiseen liittyviä takeita (esimerkiksi perusoikeuksien ja tehokkaan oikeussuojan kunnioittaminen).

Eurooppalaisen tutkintamääräyksen antamisella pyritään ainoastaan nopeuttamaan yhden tai useamman erityisen tutkintatoimenpiteen suorittamista sellaisten todisteiden hankkimiseksi, jotka eivät ole omiaan loukkaamaan asianomaisen henkilön oikeutta vapauteen.