

Mål C-16/22

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande i enlighet med artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

6 januari 2022

Domstol som begär förhandsavgörande:

Oberlandesgericht Graz (Österrike)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

21 december 2021

Klagande:

MS

Ytterligare deltagare i rättegången:

Staatsanwaltschaft Graz

Saken i det nationella målet

Europeisk utredningsorder, utfärdande och rättsliga myndigheter

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tolkning av unionsrätten, artikel 267 FEUF

Fråga som har hänskjutits för förhandsavgörande

Ska artiklarna 1.1 första meningen och 2 c led i i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/41 av den 3 april 2014 om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området tolkas på så sätt att även en tysk skattemyndighet för skattebrott och skatteutredningar, som enligt de nationella bestämmelserna har – med avseende på vissa brott – samma befogenheter och skyldigheter som gäller för åklagarmyndigheten, ska anses utgöra en ”rättslig myndighet” och en ”utfärdande myndighet”, i den mening som avses i dessa bestämmelser?

Anförda unionsbestämmelser

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/41/EU av den 3 april 2014 om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området (nedan kallat direktiv 2014/41), särskilt artiklarna 1.1 första meningen och 2 c leden i och ii

Anförda nationella bestämmelser

Bundesgesetz über die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Österrike) (den federala lagen om straffrättsligt samarbete med Europeiska unionens medlemsstater) (nedan kallad EU-JZG)

Abgabenordnung (Tyskland) (skattelagen) (nedan kallad AO)

Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Tyskland) (lagen om internationell ömsesidig rättslig hjälp i brottmål) (nedan kallad IRG)

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Düsseldorf (Tyskland) (skattemyndigheten för skattebrott och skatteutredningar i Düsseldorf) (nedan kallad skattemyndigheten) genomför utredningar mot den tilltalade, MS, på grund av misstanke om skatteundandragande. MS ska i egenskap av verkställande direktör för ett bolag med begränsat ansvar under perioden från år 2015 till februari 2020 inte ha deklarerat omsättning från bordellverksamhet, vilket innebär att sannolikt 1,6 miljoner euro i skatt undandragits.
- 2 För att utreda omständigheterna utfärdade skattemyndigheten en europeisk utredningsorder, vilken den översände till Staatsanwaltschaft Graz (åklagarmyndigheten i Graz) den 23 juli 2020. Skattemyndigheten ombad åklagarmyndigheten att begära kontoutdrag för två konton i MS namn i en österrikisk bank.

- 3 Den europeiska arresteringsordern undertecknades av chefen för skattemyndigheten. I avsnitt K i den europeiska utredningsordern ("Uppgifter om den myndighet som har utfärdat den europeiska utredningsordern") kryssades "Rättslig myndighet" för.
- 4 Enligt den österrikiska strafflagen kan en bank endast genom en utredningsåtgärd som åklagarmyndigheten har beslutat om med stöd av tillstånd från domstol åläggas att lämna upplysningar om bankkonton och överlämna kontoutdrag. Den österrikiska åklagarmyndigheten kan och får inte utan tillstånd från domstol besluta om en sådan utredningsåtgärd.
- 5 Den 3 augusti 2020 utfärdade åklagarmyndigheten i Graz ett beslut om verkställighet av den europeiska utredningsordern. Verkställighet beviljades den 5 augusti 2020 av Landesgericht Graz (Österrike), och åklagarmyndigheten i Graz beslutade den 7 augusti 2020 att åtgärden skulle genomföras.
- 6 MS överklagade det beslut från Landesgericht Graz från den 5 augusti genom vilket verkställighet beviljades. MS vann inte framgång med ett överklagade som hon gav in i Tyskland.

Parternas huvudargument

- 7 MS anser att skattemyndigheten inte är en utfärdande och rättslig myndighet i den mening som avses i artiklarna 1.1 och 2 c i direktiv 2014/41, och att den följaktligen inte har befogenhet att utfärda en utredningsorder. Skattemyndigheten har inte den självständighet, det oberoende och det mandat som krävs för en rättslig myndighet. Skattemyndigheten kan inte jämföras med en åklagarmyndighet, utan de tjänstemän som utför skattekontroll ska endast betraktas som biträden till åklagarmyndigheten. Skattemyndigheten kan inte heller anses som utfärdande myndighet, eftersom den europeiska utredningsordern inte har godkänts av en rättslig myndighet i den mening som avses i artikel 2 c i direktiv 2014/41.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 8 Den hänskjutande domstolen hänvisar till ett avgörande från Oberlandesgericht Wien (Österrike) av den 2 juni 2020, i vilket den domstolen slog fast att tyska skattemyndigheter i mål enligt den tyska skattelagen har åklagares befogenheter och skyldigheter och således agerar i egenskap av rättsliga myndigheter i den mening som avses i artikel 2 c i direktiv 2014/41. De ska följaktligen betraktas som "utfärdande myndigheter" i den mening som avses i direktiv 2014/41.
- 9 I de relevanta tyska bestämmelserna anges följande i detta avseende:

386 § punkt 2 AO

”Skattemyndigheten ska genomföra utredningar självständigt ... om omständigheterna

endast utgör en skatteöverträdelse ...”

399 § punkt 1 AO:

”Om skattemyndigheten handlar självständigt enligt 386 § punkt 2, ska den ha de befogenheter och skyldigheter som gäller för åklagarmyndigheten under förundersökningsskedet.”

- 10 Den hänskjutande domstolen har att bedöma huruvida verkställigheten av skattemyndighetens europeiska utredningsorder kan godtas enligt EU-JZG, genom vilken direktiv 2014/41 har införlivats i den nationella rätten, närmare bestämt 55–55m §§ EU-JZG. I 55§ punkt 3 EU-JZG föreskrivs följande: ”Om förfarandet i den utfärdande staten inte genomförs av en rättslig myndighet, får en europeisk utredningsorder verkställas endast om det är möjligt att väcka talan vid domstol mot den utfärdande myndighetens beslut och om utredningsordern har godkänts av en rättslig myndighet i den utfärdande staten.” Om dessa villkor inte är uppfyllda får en europeisk utredningsorder inte verkställas enligt 55a § punkt 1 led 9.
- 11 Enligt en förklaring från Förbundsrepubliken Tysklands ständiga representation vid Europeiska unionen ska en europeisk utredningsorder från tyska myndigheter i allmänhet godkännas i enlighet med artikel 2 c i direktiv 2014/41 av åklagarmyndigheten vid den regionala domstol inom vars domkrets myndigheten är belägen. Delstaterna är dock fria att tilldela en domstol behörighet att godkänna den eller att på annat sätt på lokal nivå reglera åklagarmyndigheternas behörighet för godkännande. En begäran från de tyska skattemyndigheterna, som är behöriga att självständigt utreda brottmål enligt 386 § punkt 2 AO, kräver inte något godkännande från en rättslig myndighet eller domstol. I ett sådant fall ska skattemyndigheterna utöva åklagarmyndighetens befogenheter enligt 399 § punkt 1 AO jämförd med 77 § punkt 1 IRG och agera i egenskap av rättslig myndighet i den mening som avses i artikel 2 c i direktiv 2014/41.
- 12 Eftersom den europeiska utredningsordern inte har godkänts av en rättslig myndighet i enlighet med artikel 2 c led ii andra meningen i direktiv 2014/41, uppkommer frågan huruvida skattemyndigheten, när det gäller utfärdandet av en utredningsorder, kan jämföras med en rättslig myndighet i den mening som avses i artikel 2 c led i i direktiv 2014/41. Om denna fråga besvaras nekande får den europeiska utredningsordern inte verkställas i Österrike.
- 13 Följande argument talar i synnerhet emot att en tysk skattemyndighet, som enligt nationell rätt har – med avseende på vissa brott – samma befogenheter och skyldigheter som gäller för åklagarmyndigheten, ska anses som utfärdande och rättslig myndighet i den mening som avses i direktiv 2014/41.

Enligt artikel 1.1 första meningen i nämnda direktiv är en europeisk utredningsorder ett rättsligt avgörande som har utfärdats eller godkänts av en rättslig myndighet. Enligt artikel 2 c led ii kan en europeisk utredningsorder utfärdas inte endast av en domare eller allmän åklagare, utan även av 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. I det fallet ska utredningsordern, innan den översänds till den verkställande myndigheten, godkännas av en domare eller allmän åklagare i den utfärdande staten.

I mål C-584/19, Staatsanwaltschaft Wien (EU:C:2020:1002), slog EU-domstolen således i punkt 46 fast att en europeisk utredningsorder endast kan verkställas om den utfärdande myndigheten är en utfärdande myndighet i den mening som avses i artikel 2 c i direktiv 2014/41 eller om ordern har godkänts av en rättslig myndighet innan den översänts.

Unionslagstiftaren har följaktligen gett de utfärdande myndigheter (domare och allmänna åklagare) som nämns i artikel 2.c led ii i direktiv 2014/41 en särskild ställning som de myndigheter som nämns i led i i denna bestämmelse saknar. En europeisk utredningsorder som har utfärdats av utredande myndigheter ska därför innan den översänds godkännas mot bakgrund av de principer som nämns i skälen 11, 12 och 15 samt artikel 6.1 i direktiv 2014/41, det vill säga dess innehåll ska granskas.

I mål C-584/19 slog domstolen fast att artiklarna 1.1 och 2 c i direktiv 2014/41 ska tolkas så, att en åklagare i en medlemsstat, eller mer allmänt, en åklagarmyndighet i en medlemsstat, omfattas av begreppen rättslig myndighet och utfärdande myndighet, oberoende av om nämnda åklagare eller åklagarmyndighet enligt lag är underordnad den verkställande makten i medlemsstaten, eller av om det finns en risk för att nämnda åklagare eller åklagarmyndighet, direkt eller indirekt, blir föremål för instruktioner eller anvisningar i ett enskilt ärende från den verkställande makten i samband med antagandet av en europeisk utredningsorder.

Straffrättsliga myndigheter för ekobrott nämns däremot inte i artikel 2 c led i i direktiv 2014/41, och de skiljer sig klart från en åklagarmyndighet, eftersom sådana straffrättsliga myndigheter för ekobrott är myndigheter som hör till den verkställande makten och saknar självständigheten, oberoendet och mandatet. En tysk skattemyndighet har endast i samband med vissa brott befogenhet att självständigt genomföra en brottsutredning, och åklagarmyndigheten kan när som helst och utan motivering dra tillbaka förfarandet.

I sitt förslag till avgörande av den 11 mars 2021 i mål C-66/20 slog generaladvokaten Campos Sánchez-Bordona fast att en åklagarmyndighet agerar som garant för lagligheten vid domstol, är en verklig aktör i

rättskipningen och varken uteslutande eller huvudsakligen tillgodoser intresset hos den offentliga förvaltningen, utan den allmänna principen om lagens efterlevnad. Skälet bakom artikel 2 i direktiv 2014/41 är att det vid förvaltningsmyndigheter ska krävas godkännande från rättsliga myndigheter för att en utredningsorder ska kunna handläggas, men detta skäl skulle förfelas om myndigheter som lyder under den verkställande makten utan vidare fick överta de rättsliga myndigheternas roll.

- 14 I EU-domstolens dom i mål C-584/19 är det emellertid möjligt att också finna argument för att en skattemyndighet kan anses utgöra en utfärdande myndighet och rättslig myndighet i den mening som avses i artiklarna 1.1 första meningen och 2 c led i i direktiv 2014/41.

Enligt artikel 2 c i direktiv 2014/41 är det enda villkoret för att kvalificeras som utfärdande myndighet att domstolen och de personer som utövar ämbetet som domare, undersökningsdomare eller åklagare är behöriga i det berörda fallet.

I direktiv 2014/41 finns särskilda bestämmelser som ska säkerställa att utfärdandet av en europeisk utredningsorder omgärdas av garantier som är specifika för domstolsavgöranden (till exempel iakttagande av grundläggande rättigheter och rätten till ett effektivt domstolsskydd).

Syftet med att utfärda en europeisk utredningsorder är endast att påskynda en eller flera specifika utredningsåtgärder för att inhämta bevisning som inte kan kränka den berörda personens rätt till frihet.