

Zaak C-16/22

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

6 januari 2022

Verwijzende rechter:

Oberlandesgericht Graz (Oostenrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

21 december 2021

Verzoekende partij:

MS

Andere partijen:

Staatsanwaltschaft Graz

Voorwerp van het hoofdgeding

Europees onderzoeksbevel (EOB), uitvaardigende en rechterlijke autoriteiten

Voorwerp en rechtsgrondslag van de verwijzing

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267 VWEU

Prejudiciële vraag

Moeten artikel 1, lid 1, eerste volzin, en artikel 2, onder c), i), van richtlijn 2014/41/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken aldus worden uitgelegd dat ook een Duitse dienst voor belastingstrafzaken en fiscale recherche die volgens de nationale wetgeving bevoegd is om met betrekking tot bepaalde strafbare feiten de rechten en plichten van het openbaar ministerie uit te oefenen, wordt beschouwd als „rechterlijke autoriteit” en „uitvaardigende autoriteit” als bedoeld in deze bepalingen?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Richtlijn 2014/41/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken (hierna: „richtlijn 2014/41”), met name artikel 1, lid 1, eerste volzin, en artikel 2, onder c), punten i) en ii)

Aangevoerde nationale bepalingen

Bundesgesetz über die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Oostenrijkse federale wet betreffende de justitiële samenwerking in strafzaken met de lidstaten van de Europese Unie; hierna: „EU-JZG”)

Abgabenordnung (Duitse belastingwet; hierna: „AO”)

Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Duitse wet betreffende de internationale wederzijdse rechtshulp in strafzaken; hierna: „IRG”).

Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure

- 1 De dienst voor belastingstrafzaken en fiscale recherche van Düsseldorf (Duitsland) (hierna: „belastingdienst”) heeft een onderzoek ingesteld tegen verdachte MS wegens verdenking van belastingfraude. Verdachte zou als bestuurder van een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid in de periode van 2015 tot en met februari 2020 inkomsten uit de exploitatie van een bordeel met geschatte fiscale gevolgen ten bedrage van 1,6 miljoen euro niet hebben aangegeven.
- 2 Ter verduidelijking van de feiten heeft de belastingdienst een Europees onderzoeksbevel (hierna: „EOB”) uitgevaardigd en op 23 juli 2020 aan het openbaar ministerie Graz (Oostenrijk) toegezonden. De belastingdienst heeft het openbaar ministerie verzocht om bankafschriften op te vragen van twee bankrekeningen die bij een Oostenrijkse bank op naam van verdachte staan.

- 3 Het EOB was ondertekend door de administratief directeur van de belastingdienst. In deel K van het EOB („Gegevens over de autoriteit die het EOB heeft uitgevaardigd”) is het hokje „rechterlijke autoriteit” aangekruist.
- 4 Volgens de Strafprozessordnung (Oostenrijks wetboek van strafvordering) kan een bank alleen verplicht worden om informatie over bankrekeningen en bankafschriften over te leggen als het openbaar ministerie daartoe met rechterlijke toestemming een onderzoeksmaatregel beveelt. Zonder rechterlijke toestemming kan dan wel mag het Oostenrijkse openbaar ministerie een dergelijke onderzoeksmaatregel niet bevelen.
- 5 Op 3 augustus 2020 heeft het openbaar ministerie Graz de tenuitvoerlegging van het EOB gelast. Het Landesgericht Graz (rechter in eerste aanleg Graz, Oostenrijk) heeft op 5 augustus 2020 toestemming gegeven voor de tenuitvoerlegging en het openbaar ministerie Graz heeft op 7 augustus 2020 de uitvoering van de maatregel bevolen.
- 6 Verdachte heeft beroep ingesteld tegen de beslissing van het Landesgericht Graz van 5 augustus waarbij de tenuitvoerlegging was goedgekeurd. Een door verdachte in Duitsland ingesteld rechtsmiddel slaagde niet.

Voornaamste argumenten van betrokkenen in het hoofdgeding

- 7 Verdachte is van mening dat de belastingdienst geen uitvaardigende en rechterlijke autoriteit is in de zin van artikel 1, lid 1, en artikel 2, onder c), van richtlijn 2014/41 en bijgevolg niet bevoegd om een EOB uit te vaardigen. De belastingdienst beschikt niet over de autonomie, onafhankelijkheid en vrijheid van instructies, die vereist zijn voor een rechterlijke autoriteit. De belastingdienst kan niet worden vergeleken met een openbaar ministerie; de ambtenaren die fiscaal onderzoek verrichten, moeten enkel worden beschouwd als hulpfunctionarissen van het openbaar ministerie. Evenmin kan de belastingdienst als uitvaardigende autoriteit worden aangemerkt, aangezien het EOB niet is gevalideerd door een rechterlijke autoriteit in de zin van artikel 2, onder c), van richtlijn 2014/41.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 8 De verwijzende rechter verwijst naar een beslissing van het Oberlandesgericht Wien (hoogste rechterlijke instantie van de deelstaat Wenen, Oostenrijk) van 2 juni 2020, waarin is vastgesteld dat Duitse belastingautoriteiten in procedures volgens de Duitse AO rechten en plichten van het openbaar ministerie uitoefenen en bijgevolg optreden als rechterlijke autoriteiten in de zin van artikel 2, onder c), van richtlijn 2014/41. Derhalve moeten zij als „uitvaardigende autoriteiten” in de zin van richtlijn 2014/41 worden beschouwd.
- 9 De relevante Duitse voorschriften luiden in zoverre:

§ 386, lid 2, AO

„De belastingdienst verricht het onderzoek onafhankelijk, [...], wanneer de feiten uitsluitend een fiscaal delict opleveren [...].

§ 399, lid 1, AO

„Indien de belastingdienst het onderzoek op grond van § 386, lid 2, onafhankelijk voert, oefent hij de rechten en plichten uit die het openbaar ministerie in het kader van het onderzoek heeft.”

- 10 De verwijzende rechter moet de toelaatbaarheid van de tenuitvoerlegging van het EOB van de belastingdienst beoordelen aan de hand van het EU-JZG, waarbij richtlijn 2014/41 in nationaal recht is omgezet, meer bepaald aan de hand van §§ 55 tot en met 55m EU-JZG. § 55, lid 3, EU-JZG bepaalt als volgt: „Indien de procedure in de uitvaardigende staat niet door een rechterlijke autoriteit wordt gevoerd, kan een Europees onderzoeksbevel alleen ten uitvoer worden gelegd wanneer tegen de beslissing van de uitvaardigende autoriteit beroep kan worden ingesteld bij een rechter en het onderzoeksbevel door een rechterlijke autoriteit van de uitvaardigende staat is goedgekeurd.” Indien niet is voldaan aan deze voorwaarden, mag een EOB overeenkomstig § 55a, lid 1, punt 9, [EU-JZG] niet ten uitvoer worden gelegd.
- 11 Blijkens een verklaring van de Permanente Vertegenwoordiging van de Bondsrepubliek Duitsland bij de Europese Unie is geregeld dat EOB's die Duitse bestuurlijke autoriteiten aan een andere EU-lidstaat richten, overeenkomstig artikel 2, onder c), van richtlijn 2014/41 normaliter moeten worden gevalideerd door het openbaar ministerie bij het Landgericht (de regionale rechter) in wiens arrondissement de bestuurlijke autoriteit is gevestigd. De deelstaten zijn evenwel vrij om de valideringsbevoegdheid aan een rechter toe te kennen of de plaatselijke rechtsmacht voor validering door het openbaar ministerie anders te regelen. Voor verzoeken van Duitse belastingautoriteiten die bevoegd zijn om onafhankelijk onderzoek te doen naar strafbare feiten op grond van § 386, lid 2, AO, is geen validering door een rechterlijke autoriteit of een rechter vereist. In dat geval oefenen de belastingautoriteiten de rechten en de plichten van het openbaar ministerie uit op grond van § 399, lid 1, AO, juncto § 77, lid 1, IRG en treden zij op als rechterlijke autoriteit in de zin van artikel 2, onder c), van richtlijn 2014/41.
- 12 Aangezien het EOB niet is gevalideerd overeenkomstig artikel 2, onder c), punt ii), tweede volzin, van richtlijn 2014/41, rijst de vraag of de belastingdienst met het oog op de uitvaardiging van een EOB gelijkgesteld kan worden met een rechterlijke autoriteit als bedoeld in artikel 1, lid 1, en een officier van justitie als bedoeld in artikel 2, onder c), i), van richtlijn 2014/41. Indien deze vraag ontkennend moet worden beantwoord, mag dit EOB niet in Oostenrijk ten uitvoer worden gelegd.

- 13 In het bijzonder pleiten de volgende argumenten ertegen dat een Duitse belastingdienst die volgens het nationale recht met het oog op bepaalde strafbare feiten de rechten en plichten van openbaar ministeries uitoefent, als uitvaardigende en rechterlijke autoriteit in de zin van richtlijn 2014/41 wordt beschouwd:

Volgens artikel 1, lid 1, eerste volzin, van deze richtlijn is een EOB een door een rechterlijke autoriteit uitgevaardigde of erkende rechterlijke beslissing. Volgens artikel 2, onder c), ii), kan een EOB niet alleen worden uitgevaardigd door een rechter of een officier van justitie, maar ook door iedere andere door de uitvaardigende staat aangeduide bevoegde autoriteit, die in de zaak in kwestie optreedt als strafrechtelijke onderzoeksautoriteit en overeenkomstig de nationale wetgeving bevoegd is opdracht te geven tot bewijsgaring. In dat geval wordt het EOB echter voordat het aan de tenuitvoerleggende autoriteit wordt toegezonden door een rechter of een officier van justitie in de uitvaardigende staat gevalideerd.

Dienovereenkomstig heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: Hof) in punt 46 van zaak C-584/19 (Staatsanwaltschaft Wien, EU:C:2020:1002) vastgesteld dat een EOB alleen ten uitvoer kan worden gelegd indien de autoriteit die het uitvaardigt, een uitvaardigende autoriteit is in de zin van artikel 2, onder c), i), van richtlijn 2014/41, of wanneer dit bevel vóór toezending ervan door een rechterlijke autoriteit is gevalideerd.

De Uniewetgever heeft de in artikel 2, onder c), i), van richtlijn 2014/41 bedoelde uitvaardigende autoriteiten (rechters en officieren van justitie) dus een bijzondere positie gegeven, die de onder ii) van deze bepaling bedoelde autoriteiten niet hebben. Derhalve moeten EOB's die door onderzoeksautoriteiten zijn uitgevaardigd vóór de toezending ervan, gelet op de in de overwegingen 11, 12 en 15 alsmede artikel 6, lid 1, van richtlijn 2014/41 genoemde beginselen, worden gevalideerd, dat wil zeggen dat zij inhoudelijk worden beoordeeld.

In zaak C-584/19 heeft het Hof geoordeeld dat artikel 1, lid 1, en artikel 2, onder c), van richtlijn 2014/41 aldus moeten worden uitgelegd dat de begrippen „rechterlijke autoriteit” en „uitvaardigende autoriteit” in de zin van deze bepalingen ook zien op de officier van justitie van een lidstaat of, meer in het algemeen, het openbaar ministerie van een lidstaat, ongeacht of er juridisch mogelijk sprake is van een ondergeschiktheidsrelatie tussen deze officier van justitie of dit openbaar ministerie en de uitvoerende macht van die lidstaat, en of deze officier van justitie of dit openbaar ministerie het risico loopt om bij de vaststelling van een Europees onderzoeksbevel direct of indirect te worden aangestuurd door of individuele instructies te ontvangen van de uitvoerende macht.

Strafrechtelijke autoriteiten voor fiscale delicten worden daarentegen niet genoemd in artikel 2, onder c), i), van richtlijn 2014/41 en onderscheiden

zich duidelijk van een openbaar ministerie, aangezien het bij een strafrechtelijke autoriteit voor fiscale delicten om een tot de uitvoerende macht behorende bestuurlijke autoriteit gaat die niet autonoom, onafhankelijk en vrij van instructies is. De bevoegdheid om een strafrechtelijk onderzoek onafhankelijk te voeren heeft een Duitse belastingdienst uitsluitend met betrekking tot bepaalde strafbare feiten en de procedure kan op elk moment en zonder motivering door het openbaar ministerie naar zich toe worden getrokken.

Advocaat-generaal Campos Sánchez-Bordona heeft in zijn conclusie van 11 maart 2021 in zaak C-66/20 vastgesteld dat een openbaar ministerie als hoeder van de wettigheid bij de rechter daadwerkelijk aan de rechtsbedeling meewerkt, aangezien het niet uitsluitend of hoofdzakelijk het belang van het openbaar bestuur dient, maar het algemene belang dat bestaat bij de eerbiediging van de wet. Doel en strekking van artikel 2 van richtlijn 2014/41 is dat bestuurlijke autoriteiten het EOB vóór de toezending ervan door de rechterlijke autoriteiten hebben laten valideren, wat zou worden uitgehold wanneer tot de uitvoerende macht behorende autoriteiten gelijkgesteld zouden worden met de rechterlijke autoriteiten.

- 14 In het arrest van het Hof in zaak C-584/19 kunnen echter argumenten worden gevonden om een belastingdienst wel te beschouwen als een uitvaardigende en rechterlijke autoriteit als bedoeld in artikel 1, lid 1, eerste volzin, en artikel 2, onder c), i), van richtlijn 2014/41:

Overeenkomstig artikel 2, onder c), van richtlijn 2014/41 geldt als enige voorwaarde om als uitvaardigende autoriteit te worden aangemerkt dat de rechtbank en de personen die de functie van rechter, onderzoeksrechter of officier van justitie uitoefenen, in de betreffende zaak bevoegd zijn.

Richtlijn 2014/41 voorziet in specifieke bepalingen die ervoor moeten zorgen dat aan de uitvaardiging van een EOB garanties zijn verbonden die inherent zijn aan de uitvaardiging van rechterlijke beslissingen (bijvoorbeeld eerbiediging van de grondrechten en de effectieve rechtsbescherming).

De uitvaardiging van een EOB strekt uitsluitend tot de versnelde uitvoering van een of meer specifieke onderzoeksmaatregelen tot bewijsgaring die niet zijn bedoeld om afbreuk te doen aan het recht op vrijheid van de betrokken persoon.