Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
представено на 11 март 2021 година[1]

Дело C-66/20

ХК
с участието на:
Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Münster

(Преюдициално запитване, отправено от Procura Distrettuale della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Trento (Районна прокуратура към Районен съд Тренто, Италия)

„Преюдициален въпрос — Процесуална легитимация съгласно член 267 ДФЕС — Съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси — Директива 2014/41/ЕС — Европейска заповед за разследване по наказателноправни въпроси — Издаващ орган — Административен орган, определен да упражнява функциите на прокуратура в наказателни производства по данъчни престъпления — Изискване за потвърждаване от съдебен орган“

1. Може ли германски административен орган[2], оправомощен по силата на вътрешното законодателство да упражнява правата и отговорностите на прокуратурата по отношение на определени престъпления, да издаде европейска заповед за разследване (наричана по-нататък „ЕЗР“) без изискваното потвърждаване по член 2, буква в), подточка ii) от Директива 2014/41/ЕС?[3]

2. Това е накратко въпросът, който италианска прокуратура[4] поставя на Съда, след получаването на ЕЗР, издадена от подобен германски орган, относно чието признаване и изпълнение тя трябва да се произнесе. Като предварителна стъпка, преди да се отговори на въпроса, трябва да се реши дали прокуратурата на Тренто е процесуално легитимирана да приложи механизма за съдебно сътрудничество, установен с член 267 ДФЕС.

1 Език на оригиналния текст: испански.

2 В случая става въпрос за Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Münster (Финансова служба за данъчно разследване и данъчни престъпления Мюнстер, Германия; наричана по-нататък „Finanzamt Münster“).

3 Директива на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 година относно Европейска заповед за разследване по наказателноправни въпроси (ОВ L 130, 2014 г., стр. 1 и поправка в ОВ L 143, 2015 г., стр. 16).

4 Procura Distrettuale della Repubblica presso il Tribunale Ordinario di Trento (Районна прокуратура към Районен съд Тренто, Италия, наричана по-нататък „прокуратурата в Тренто“).

3. Следователно Съдът отново е изправен пред „съдебния“ характер на прокуратурата[5], този път от различна гледна точка. Той трябва да реши: а) дали посочената институция има правомощието да постави преюдициалния въпрос в рамките на ЕЗР[6]; и б) дали административен орган, на който националното право предоставя присъщи на прокуратурата правомощия, за да преследва определени престъпления, може да бъде приравнен на нея в рамките на ЕЗР.

I. Правна уредба

A. Правото на Съюза. Директива 2014/41

4. В съображения 12 и 15 се посочва:

„(12) При издаването на ЕЗР издаващият орган следва да обърне специално внимание на осигуряването на пълно зачитане на правата, залегнали в член 48 от Хартата на основните права на Европейския съюз (Хартата). Презумпцията за невиновност и правата на защитата в наказателното производство са крайъгълен камък на основните права, признати в Хартата, в областта на наказателното правосъдие. Всяко ограничаване на тези права в резултат на процесуално-следствено действие, разпоредено в съответствие с настоящата директива, следва да отговаря напълно на изискванията, установени в член 52 от Хартата, по отношение на необходимостта, пропорционалността и целите, които то би трябвало да преследва, по-специално защитата на правата и свободите на други лица.

[…]

(15) Настоящата директива следва да се изпълнява, като се вземат предвид директиви 2010/64/ЕС[7], 2012/13/ЕС[8] и 2013/48/ЕС[9] […], които се отнасят до процесуалните права в наказателното производство“.

5. Член 1 („[ЕЗР] и задължение за изпълнението ѝ“) гласи:

„1. [ЕЗР] е съдебно решение, което е било издадено или потвърдено от съдебен орган на държава членка („издаващата държава“), за извършване на едно или няколко конкретно(и)

[5] Съдът се е произнесъл относно правоспособността на прокуратурата да издава, в качеството на „съдебен орган“, европейска заповед за арест (наричана по-нататък „ЕЗА“) в решения от 27 май 2019 г., OG и PI (Прокуратури на Любек и на Цвикау) (C-508/18 и C-82/19 PPU, EU:C:2019:456; наричани по-нататък „решения OG и PI (Прокуратури на Любек и на Цвикау)“); и от 27 май 2019 г., PF (главен прокурор на Литва) (C-509/18, EU:C:2019:457). Съдът се е произнесъл и относно компетентността на прокуратурата да издава ЕЗР в решение от 8 декември 2020 г., Staatsanwaltschaft Wien (Подправени нареждания за банков превод) (C-584/19, EU:C:2020:1002; наричано по-нататък „решение Staatsanwaltschaft Wien (Подправени нареждания за банков превод)“).

[6] Дело, по което Съдът се е произнесъл отрицателно в решение от 12 декември 1996 г., X (C-74/95 и C-129/95, EU:C:1996:491; наричано по-нататък „решение X“).

[7] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 20 октомври 2010 година относно правото на устен и писмен превод в наказателното производство (ОВ L 280, 2010 г., стр. 1).

[8] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 22 май 2012 година относно правото на информация в наказателното производство (ОВ L 142, 2012 г., стр. 1).

[9] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2013 година относно правото на достъп до адвокат в наказателното производство и в производството по европейска заповед за арест и относно правото на уведомяване на трето лице при задържане и на осъществяване на връзка с трети лица и консулски органи през периода на задържане (ОВ L 294, 2013 г., стр. 1).

процесуално-следствено(и) действие(я) в друга държава членка („изпълняващата държава“) с оглед получаване на доказателства в съответствие с настоящата директива.

ЕЗР може да бъде издадена и за получаване на доказателства, които вече са на разположение на компетентните органи на изпълняващата държава.

2. Държавите членки изпълняват ЕЗР въз основа на принципа на взаимно признаване и в съответствие с настоящата директива.

[…]“.

6. В член 2, буква в) се дава следното определение за „издаващ орган“:

„i) съдия, съд, съдия-следовател или прокурор, компетентен по разглеждания случай; или

ii) друг компетентен орган, определен от издаващата държава, който в съответния случай действа в качеството си на разследващ орган в наказателното производство и е компетентен да разпорежда събирането на доказателства в съответствие с националното право. Освен това, преди да бъде предадена на изпълняващия орган, ЕЗР се потвърждава след проверка на съответствието ѝ с условията за издаване на ЕЗР по настоящата директива, по-специално условията, посочени в член 6, параграф 1 от настоящата директива, от съдия, съд, съдия-следовател или прокурор в издаващата държава. Когато ЕЗР е потвърдена от съдебен орган, този орган може също да бъде разглеждан като издаващ орган за целите на предаването на ЕЗР“.

7. Член 6 („Условия за издаване и предаване на ЕЗР“) гласи:

„1. Издаващият орган може да издаде ЕЗР само ако са изпълнени следните условия:

а) издаването на ЕЗР е необходимо и пропорционално на целта на производствата, посочени в член 4, като се отчитат правата на заподозряното или обвиняемото лице; и

б) процесуално-следственото(ите) действие(я), посочено(и) в ЕЗР, би(ха) могло(ли) да бъде(ат) разпоредено(и) при същите условия в сходен национален случай.

2. Условията, посочени в параграф 1, се преценяват от издаващия орган за всеки отделен случай.

3. Когато изпълняващият орган има основания да счита, че условията, посочени в параграф 1, не са изпълнени, той може да се консултира с издаващия орган за важността на изпълнението на ЕЗР. След тази консултация издаващият орган може да реши да оттегли ЕЗР“.

8. Член 9 („Признаване и изпълнение“) предвижда:

„1. Изпълняващият орган признава ЕЗР, предадена в съответствие с настоящата директива, без да изисква допълнителни формалности и прави необходимото за нейното изпълнение по същия начин и при същите условия и ред, както ако въпросното процесуално-следствено действие е било разпоредено от орган на изпълняващата държава, освен ако този орган реши да се позове на някое от основанията за непризнаване или

неизпълнение или на някое от основанията за отлагане, предвидени в настоящата директива.

2. Изпълняващият орган спазва формалностите и процедурите, изрично посочени от издаващия орган, освен ако в настоящата директива не е предвидено друго и ако тези формалности и процедури не противоречат на основните принципи на правото на изпълняващата държава.

3. Когато изпълняващ орган получи ЕЗР, която не е била издадена от издаващ орган съгласно посоченото в член 2, буква в), изпълняващият орган връща тази ЕЗР на издаващата държава.

[…]“.

9. В член 11 се изброяват „[о]снования[та] за непризнаване или неизпълнение“.

Б. Национално право

1. Германското право. Abgabenordnung (Данъчен кодекс)

10. Член 386 предвижда:

„1. При съмнение за данъчно престъпление разследването се води от данъчен орган. За целите на настоящия раздел орган е „Hauptzollamt“ [Главна митническа служба], „Finanzamt“, „Bundeszentralamt für Steuern“ [Федерална данъчна служба] и „Familienkasse“ [Каса за семейни обезщетения].

2. Данъчният орган провежда независимо разследване при спазване на ограниченията по член 399, параграф 1 и членове 400 и 401, когато деянието:

1) съставлява изцяло данъчно престъпление; или

2) нарушава и други наказателни закони и престъплението засяга църковните данъци или други публичноправни налози, свързани с данъчните основи, общата данъчна основа или с размера на данъците.

3. Параграф 2 не се прилага след издадена заповед за арест или задържане на преследваното за деянието лице.

4. Данъчният орган може по всяко време да препрати делото на прокуратурата. Прокуратурата може да поеме делото по всяко време. И в двете хипотези, по взаимно съгласие с данъчната служба, прокуратурата може да върне делото на данъчната служба“.

11. В член 399, параграф 1 се посочва:

„Ако данъчният орган действа независимо на основание член 386, параграф 2, той упражнява правата и задълженията на прокуратурата във фазата на разследване“.

12. На 14 март 2017 г. Постоянното представителство на Федерална република Германия към Европейския съюз изпраща следната декларация във връзка с ЕЗР, издадени от германските административни органи:

„В съответствие с член 2, буква в) от Директива [2014/41] исканията на германските административни органи по правило трябва да бъдат потвърдени от прокуратурата към окръжния съд, в чийто район се намира административният орган. Германските федерални провинции обаче са свободни да предоставят компетентност за потвърждаване на съд или да уредят по друг начин на местно ниво компетентността за потвърждаване на прокуратурата. Исканията на германските данъчни органи, които са компетентни да провеждат самостоятелно наказателно разследване на основание член 386, параграф 2 от Данъчния кодекс, не се нуждаят от потвърждаване от съдебен орган или от съд. В този случай данъчните органи упражняват правата и отговорностите на прокуратурата съгласно член 399, параграф 1 от Данъчния кодекс […] и самите те действат като съдебни органи по смисъла на член 2, буква в) от Директива [2014/41]“.

2. Италианското право. Decreto legislativo nº 108/17[10]

13. Член 4, параграф 1 от него гласи, че „[п]рокурорът на Републиката към съда на окръжния град в административния район, в който трябва да се извършат исканите действия, признава с мотивирано постановление заповедта за разследване в срок от тридесет дни от получаването ѝ или в друг срок, посочен от издаващия орган, но при всички положения не по-късно от шестдесет дни“.

14. Член 5, параграф 1 допълва, че „[к]огато издаващият орган поиска действието да бъде извършено от съд или когато по силата на италианското право исканото действие трябва да бъде извършено от съд, прокурорът на Републиката признава заповедта за разследване и прави искане за изпълнение от съдия-следователя“.

15. Съгласно член 10, параграф 3 „[з]аповед за разследване, която не е издадена или потвърдена от съдебен орган, се връща на издаващия орган“.

II. Фактите, главното производство и преюдициалният въпрос

16. На 14 ноември 2019 г. в прокуратурата на Тренто е получена ЕЗР, издадена същия ден от Finanzamt Münster, за претърсване на търговски помещения в рамките на разследване за укриване на данъци, съгласно членове 369 и 370 от германския Данъчен кодекс.

17. ЕЗР е подписана от главния административен ръководител на Finanzamt Münster и не е потвърдена от съдебен орган.

18. На 20 декември 2019 г. прокуратурата на Тренто потвърждава пред Finanzamt Münster, че е получила ЕЗР, и ѝ изпраща писмо, в което иска копие от ЕЗР, потвърдена от съдебен орган. Според прокуратурата потвърждаването е необходимо поради административния характер на издаващия орган.

[10] Decreto legislativo n. 108/17. 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 (Законодателен декрет № 108/17. Правила за прилагане на Директива 2014/41/ЕС […]), от 21 юни 2017 г. (GURI, [Официален вестник на Италианската република], № 162 от 13 юли 2017 г.).

19. На 8 януари 2020 г. Finanzamt Münster съобщава на прокуратурата на Тренто, че ЕЗР не следва да бъде потвърждавана от съдебен орган, тъй като съгласно член 399, параграф 1 от Данъчния кодекс Finanzamt изпълнява функциите на прокуратурата в производствата по данъчни престъпления и трябва да се счита за съдебен орган по смисъла на член 2 от Директива 2014/41.

20. При тези обстоятелства прокуратурата на Тренто поставя на Съда следния преюдициален въпрос:

„Трябва ли член 2, параграф 1, буква в), подточка ii) от Директива № 2014/41 […] — доколкото предвижда, че за издаващ орган може да се счита и „друг компетентен орган, определен от издаващата държава, който в съответния случай действа в качеството си на разследващ орган в наказателното производство и е компетентен да разпорежда събирането на доказателства в съответствие с националното право“, като уточнява обаче, че в този случай, „преди да бъде предадена на изпълняващия орган, [ЕЗР] се потвърждава след проверка на съответствието ѝ с условията за издаване на [ЕЗР] по настоящата директива, по-специално условията, посочени в член 6, параграф 1 от настоящата директива, от съдия, съд, съдия-следовател или прокурор в издаващата държава“ — да се тълкува в смисъл, че позволява на държава членка да освободи административен орган от задължението да поиска потвърждаване на европейска заповед за разследване, квалифицирайки го като „съдебен орган по смисъла на член 2 от Директивата“?“.

21. Според прокуратурата на Тренто, в *пасивната* процедура по признаване на ЕЗР по смисъла на член 9 от Директива 2014/41 и на членове 4 и 10 от Законодателен декрет № 108/17, на прокуратурата е възложено „да постанови при пълна независимост решение по делото“. Следователно тя е процесуално легитимирана да постави преюдициален въпрос на основание член 267 ДФЕС.

22. По същество прокуратурата на Тренто посочва, че ЕЗР трябва задължително да бъде издадена или потвърдена от съдебен орган. Това следвало от аналогията между ЕЗР и ЕЗА [11] в решение от 10 ноември 2016 г., Özçelik [12].

23. Следователно трябва да се установи дали административен орган като Finanzamt, оправомощен по силата на вътрешното законодателство да упражнява в определени случаи функции на прокуратурата, може да издаде ЕЗР, без потвърждаване от съдебен орган.

24. Според прокуратурата на Тренто решението следва да се даде, като се екстраполира практиката на Съда относно ЕЗА, а именно изхождайки от обстоятелството, че: а) понятието „съдебен орган“ е еднакво и не може да зависи от отделните държави членки; и б) това понятие включва само органи, които не са обект на разпореждания или указания отвън, по-специално от страна на изпълнителната власт.

[11] Регламентирана с Рамково решение 2002/584/ПВР на Съвета от 13 юни 2002 година относно европейската заповед за арест и процедурите за предаване между държавите членки (ОВ L 190, 2002 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 3), в неговата версия, изменена с Рамково решение 2009/299/ПВР на Съвета от 26 февруари 2009 година (ОВ L 81, 2009 г., стр. 24).

[12] Дело C-453/16 PPU, EU:C:2016:860.

III. Производството пред Съда

25. Преюдициалното запитване е заведено в Съда на 24 януари 2020 г.

26. Писмени становища са представили германското, италианското и португалското правителство, както и Комисията.

27. Съдът не е сметнал за необходимо провеждане на открито съдебно заседание, но е поканил страните да отговорят на два въпроса относно съдебния контрол върху ЕЗР [13] и относно приложимото италианско право [14].

IV. Анализ

A. Допустимост на преюдициалното запитване

28. Съгласно член 267 ДФЕС само „юрисдикция“ може — или трябва — да сезира „преюдициално“ Съда с въпрос относно „тълкуването на [Договорите]“ или „валидността и тълкуването“ на вторичното право на Съюза.

29. Какво в настоящия контекст означава „юрисдикция“, е въпрос, който трябва да се реши изключително въз основа на правото на Съюза: изискванията за единно и еднообразно прилагане на това право превръщат „юрисдикция“ в самостоятелно понятие, независимо от отделните национални законодателства [15].

30. При определянето на обхвата на понятието Съдът традиционно е взел предвид редица обстоятелства, започнали да се очертават в решение Vaassen-Göbbels [16]. Качеството на „юрисдикция“ е запазено за законоустановени, постоянно действащи органи, които прилагат правни норми чрез състезателно производство, упражнявайки задължителна юрисдикция и при пълна независимост [17].

31. По принцип изброените по-горе условия са налице едновременно само при съдиите и съдилищата, принадлежащи към съдебната власт на държавите членки. Съдът обаче е бил относително гъвкав при преценяването на тяхното изпълнение, което му е позволило да признае качеството на „юрисдикция“ на институции извън съдебната власт, като апелативна комисия към професионална колегия [18] или комисия по жалби до общината [19].

[13] На страните е поставен въпросът дали съгласно правото на Съюза решение за непризнаване на ЕЗР, взето от „изпълняващ орган“ по смисъла на член 2, буква г) от Директива 2014/41/ЕС, различен от съдия или съд, трябва да подлежи на съдебен контрол.

[14] От италианското правителство е поискано да обясни производството по признаване и изпълнение на ЕЗР от прокуратурата, като посочи в кои случаи съдия или съд може да участва в производството и в кои случаи участва само прокуратурата. Поискано му е също да обясни предвидените от националното законодателство способи за обжалване при непризнаване и неизпълнение на ЕЗР.

[15] Решение от 21 януари 2020 г., Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17; наричано по-нататък „решение Banco de Santander“).

[16] Решение от 30 юни 1996 г. (C-61/65, EU:C:1966:39; наричано по-нататък „решение Vaassen-Göbbels“).

[17] Решение Banco de Santander, точка 51 и цитирана съдебна практика.

[18] Решение от 6 октомври 1981 г., Broekmeulen (246/80, EU:C:1981:218; наричано по-нататък „решение Broekmeulen“).

[19] Решение от 29 ноември 2001 г., De Coster (C-17/00, EU:C:2001:651).

32. Антиформализмът на Съда в тази област е критикуван за това, че условията от решение Vaassen-Göbbels в крайна сметка са „изменили своята същност“ [20]. Скоро обаче Съдът поправя предишната си прекалено либерална позиция [21].

33. В действителност практиката на Съда отчита дълбоко залегналото основание в механизма за съдебно сътрудничество, предвиден в член 267 ДФЕС: „[да се гарантира] запазването на специфичните особености и на автономията на [правния ред на Съюза]“ [22].

34. На такава цел отговаря правораздавателна система, в която „ключов елемент […] е производството за преюдициално запитване, предвидено в член 267 ДФЕС, което с установяването именно между Съда и юрисдикциите на държавите членки на диалог между съдии има за цел *да осигури еднообразното тълкуване на правото на Съюза* […], което дава възможност да се осигури неговата безпротиворечивост, пълното му действие и автономията му, както и, в последна сметка, присъщия на това право характер, установен по силата на Договорите“ [23].

35. Ако производството по член 267 ДФЕС се конфигурира като „диалог между съдии“, то се дължи на факта, че съдиите *обикновено* са тези, които имат *последната* дума относно нормите, които съставляват правния ред на държавите членки. Когато в този правен ред — и в последващите съдебни спорове — влияят нормите на правото на Съюза, с преюдициалното запитване до Съда се цели да се предотврати оформянето на окончателни решения, които са неподходящи от гледна точка на самото право на Съюза [24].

36. Това е основанието, поради което националните съдилища се обръщат към Съда, търсейки отговор на съмненията, които могат да възникнат относно правилния смисъл на нормите на Съюза, влияещи върху даден съдебен спор.

37. При националните съдилища — посредством механизмите за обжалване — различните тълкувания на правото, приети от прилагащите вътрешния правен ред неправораздавателни органи (включително административните органи), се свеждат до едно единно тълкуване. Валидни в последна сметка са само тълкуванията, потвърдени от юрисдикции, поради което е логично член 267 ДФЕС да ги посочва като естествени (и единствени) партньори на Съда.

[20] Това заявява генералният адвокат Ruiz-Jarabo Colomer в заключението си по дело Umweltanwalt von Kärnten (C-205/08, EU:C:2009:397, т. 25; наричано по-нататък „заключение Umweltanwalt von Kärnten“). Според него развитието на съдебната практика е позволило „наличието на разнородна амалгама от институции, която невинаги съответства на духа на юрисдикция, предвиден в член [267 ДФЕС]“. По този начин той следва насоката на представеното от него заключение по дело De Coster (C-17/00, EU:C:2001:366, т. 14; наричано по-нататък „заключение De Coster“).

[21] Решение Banco de Santander, точка 55.

[22] Становище 2/13 (Присъединяване на Съюза към ЕКПЧ) от 18 декември 2014 г. (EU:C:2014:2454, т. 174; наричано по-нататък „Становище 2/13“).

[23] Становище 2/13, точка 176. Курсивът е мой.

[24] Съдиите в крайна сметка са тези, които при неотменимото прилагане на правото (ius dicere) във всеки отделен случай гарантират, че законовото производство по приемане на решение, което води до окончателното прилагане на общите и абстрактните нормативни разпоредби, е проведено по предвидения в последните начин. В този смисъл се позовавам на представеното от мен заключение по дела OG и PI (Прокуратури на Любек и на Цвикау) (C-508/18 и C-82/19 PPU, EU:C: 2019: 337, т. 66). В същия смисъл в заключението по дело PF (Главен прокурор на Литва) (C-509/18, EU:C:2019:338, т. 27) съм отбелязал, че задачата на съдилищата „е да имат *последната дума*, израз на което е прилагането на закона по начин, че отговорът [предоставен с нея] с качеството на *сила на пресъдено нещо* да съответства на правото и в този смисъл да бъде валиден“. Предоставеното им от правния ред правомощие да гарантират законосъобразността на тази последна дума, е до такава степен определящо за тяхната функция, че „би могло да се каже, че за съдилищата правният ред не е *средство*, а самата им *цел*. По-конкретно, *единствената цел*, която се задължават да изпълнят“ (пак там, т. 28).

38. Но има и нещо друго. Както подчертах, целта е да се запази „еднообразното тълкуване на правото на Съюза“ [25]. Целта на член 267 ДФЕС, разбира се, е да се предостави на националните съдилища тълкуване на разпоредбите на правото на Съюза, което те трябва да приложат при решаването на разглежданите от тях съдебни спорове. Но също така има за цел да гарантира, че всяка разпоредба на правото на Съюза подлежи на официално тълкуване от Съда.

39. С член 267 ДФЕС се цели да се избегне възможността в националните правни системи да се *закрепят* тълкувания на правото на Съюза, които не са били потвърдени от Съда. В противен случай към риска от погрешно тълкуване би се добавило почти неизбежното множество *прочити* на европейските норми в отделните държави членки, което би накърнило единството на правото на Съюза. Поради тази причина член 267 ДФЕС не само предоставя правомощие на действащите като последна инстанция национални съдилища да повдигат преюдициални въпроси, но и ги задължава да ги поставят.

40. Ако в своята практика Съдът е приел една функционална гледна точка, допускайки преюдициални запитвания от институции, които не са юрисдикции в строг смисъл, считам, че това се дължи на същата цел. Когато актовете на посочените институции не подлежат на обжалване по съдебен ред във вътрешен план, съществува опасност от затвърждаване на окончателни тълкувания на правото на Съюза без участието на Съда.

41. Всъщност, както вече посочих, съдилищата са тези, които *обикновено* имат последната дума в правния ред на държавите членки [26]. Поради тази причина член 267 ДФЕС ги посочва, нека повторя, като *естествени* партньори на Съда.

42. Това правило обаче може да бъде смекчено, като се има предвид опасността от разпиляване при тълкуването на правото на Съюза, в изключителни случаи, в които не е възможно участието на юрисдикция в строг смисъл, с оглед на характеристиките на националния правен ред.

43. Генералният адвокат Ruiz-Jarabo Colomer посочва следното: „[о]рганизацията на съдебната система в Европа, съставена от 27 държави членки, отговаря на много разнородни критерии и концепции“, поради което е трудно „да се възприеме модел, който общо да описва съдебната функция в толкова страни“. Поради тази причина критериите от решение Vaassen-Göbbels са тълкувани „по толкова общ и обхватен начин“ [27].

[25] Становище 2/13, точка 176.

[26] Сред принципите на правовата държава е изискването съдилищата да имат окончателната дума, тъй като подчиняването на публичните власти на върховенството на закона се гарантира от възможността за съдебен контрол върху всички актове на тези власти без никакво изключение. Към тази гаранция се добавя и гаранцията, призната на физическите лица като носители на правото на ефективна съдебна защита, закрепено в член 47 от Хартата. В неотдавнашна разпоредба на правото на Съюза „правовата държава“ се определя като „ценност на Съюза, заложена в член 2 от ДЕС“, която включва, наред с останалите, принципа на „ефективна съдебна защита […] от съдилища […], също и по отношение на основните права“ (член 2, буква а) от Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092 на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2020 година относно общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза (ОВ L 433I, 2020 г., стр. 1).

[27] Заключение Umweltanwalt von Kärnten, точка 35. По този начин Съдът е направил „опит да събере общите конституционни традиции във формирането на един европейски съдебен диалог“ (пак там, т. 36).

44. Следователно Съдът е действал въз основа на един идеален модел, дефиниран от характеристиките, които обикновено отличават юрисдикциите (накратко, съдържащите се в решение Vaassen-Göbbels) [28]. През годините обаче той се е изправял пред случаи, които са го накарали да отдава по-малко значение на критериите от посоченото решение, когато е било необходимо, за да може в понятието „юрисдикция“ да бъдат включени институции, които, макар и действащи извън съдебната власт, упражняват правораздавателни функции [29].

45. Но това, с което никога не е правен компромис, е изискването органът, който поставя преюдициален въпрос, да упражнява *по същество* правораздавателни функции, а именно да прилага неотменимо правото при всеки конкретен съдебен спор.

46. Както вече посочих, за Съда не е имало пречка да квалифицира като „юрисдикция“ една апелативна комисия към професионална колегия, въпреки че решенията ѝ са подлежали на обжалване пред съдилищата. Последното обстоятелство би следвало да е било достатъчно, за да се направи заключението, че именно тези съдилища е трябвало при необходимост да поставят евентуален преюдициален въпрос. Фактът обаче, че на практика решенията на комисията не са били обжалвани по съдебен ред, е бил достатъчен, за да може Съдът да определи, че de facto тези решения имат правораздавателен характер [30].

47. Следователно важното при условията на член 267 ДФЕС е да се позволи на органите, които имат последната дума съгласно националното право, да се обърнат към Съда, когато става въпрос за тълкуване на правни норми на Съюза. И това е валидно както за съдебните органи в строг смисъл, така и за други, които, без да притежават такова качество, по изключение се произнасят de facto окончателно по даден спор. И на едните, и на другите трябва да се даде възможност да предоставят думата на Съда, който да *даде* официално тълкуване на правото на Съюза.

48. Така става ясно, че изразът „да бъде постановено нейното решение“, използван в член 267 ДФЕС, е тълкуван в широк смисъл, „за да се избегне възможността „някои процесуални въпроси да се приемат за недопустими и *Съдът да не може да се произнесе по тях и да не може да тълкува всички процесуални разпоредби на правото на Съюза*, които запитващата юрисдикция е длъжна да приложи“ [31].

[28] Интересно е да се отбележи, че сред тях не фигурира критерият за независимост на съдилищата. Генералният адвокат Ruiz-Jarabo Colomer подчертава в заключението De Coster, точка 17, че изискването за независимост се споменава за първи път в решение от 11 юни 1987 г., X (14/86, EU:C:1987:275) и е прието безусловно едва с решение от 30 март 1993 г., Corbiau (C-24/92, EU:C:1993:118).

[29] Макар вътрешното право да ги квалифицира изрично като административни органи. Такъв е случаят с Tribunal Català de Contractes del Sector Públic — административна институция съгласно испанското право, на която в решение от 6 октомври 2015 г., Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664) се признава качеството на „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС.

[30] Решение Broekmeulen, точка 17: „при липсата *на практика* на ефективен способ за обжалване пред обикновените съдилища по въпроси, свързани с прилагането на правото на [Съюза], апелативната комисия“, чиито решения „*фактически са признати за окончателни*, следва да се счита за юрисдикция на държава членка за целите на член [267 ДФЕС]“ (курсивът е мой).

[31] Решение от 28 февруари 2019 г., Gradbeništvo Korana (C-579/17, EU:C:2019:162, т. 35; наричано по-нататък „решение Gradbeništvo Korana“). Курсивът е мой.

49. Загрижеността на Съда, поради факта че има последната дума при тълкуването на всички разпоредби на правото на Съюза, е довела до приемането на двете изключения, посочени в даден момент от генералния адвокат Ruiz-Jarabo Colomer: i) липсата на способ за обжалване пред съдилищата; и ii) предоставянето на правораздавателни функции на квазисъдебни органи по силата на конституционна норма [32].

50. При тези предпоставки следва да се разгледат възраженията по допустимостта на преюдициалното запитване, инициирано от прокуратурата на Тренто. Посочената институция отговаря на критериите за законоустановеност, постоянно действие, задължителна юрисдикция и прилагане на правни норми.

51. Дори когато процедурата за признаване и изпълнение на ЕЗР не е състезателна, което е малко вероятно, Съдът вече отдава по-малко значение на тази характеристика, като е приел, че тя не е „абсолютен критерий“ [33].

52. Следователно по всичко изглежда, че е налице първото от посочените от мен изключения, тъй като според информацията, предоставена от прокуратурата на Тренто и от италианското правителство [34], въпреки че решението на прокуратурата *да признае* ЕЗР, може да бъде предмет на съдебен контрол, то не подлежи на обжалване по съдебен ред, което да даде възможност за оспорване пред съдилищата на решението *да се откаже* признаването на ЕЗР, необходимо за нейното изпълнение.

53. При тези обстоятелства считам, че на прокуратурата на Тренто би трябвало да се предостави правомощието да постави преюдициалния въпрос.

54. Би следвало обаче да се отбележи, че ако прокуратурата признае валидността на ЕЗР, решението ѝ би могло да бъде обжалвано пред съд и този съд би имал последната дума, вследствие на което само той би имал процесуална легитимация да постави преюдициален въпрос.

55. В сегашния стадий на производството, в който се повдига преюдициалният въпрос, прокуратурата на Тренто все още не е в състояние да вземе решение относно осъществимостта на ЕЗР, по чието признаване трябва да се произнесе. И не може да го направи именно защото има съмнение дали съгласно Директива 2014/41/ЕС са изпълнени условията за признаване на разглежданата ЕЗР.

56. При това положение прокуратурата на Тренто би могла да предизвика намесата на съд само ако избере да признае ЕЗР, *независимо че според нея става въпрос за ЕЗР, издадена от орган, който не е компетентен* (Finanzamt Münster). Накратко, тя би взела насила решение с ясното съзнание, че то може да бъде неправилно, и с очакването за съдебна намеса, каквато освен това не е гарантирана.

[32] Заключение Umweltanwalt von Kärnten, точки 40—49.

[33] Решение от 17 септември 1997 г., Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, т. 31).

[34] Това е изрично посочено в писмения отговор (т. 8) на италианското правителство на поставения от Съда въпрос, възпроизведен в бележка под линия 14 от настоящото заключение.

57. Прокуратурата на Трето би могла да се произнесе, доколкото ѝ е известно, само ако има гаранцията, че решението ѝ за непризнаване на ЕЗР също може да бъде предмет на съдебно преразглеждане. За целите на член 267 ДФЕС би било без значение, че преразглеждането ще се извърши от съд в издаващата държава (Германия), който винаги би имал възможността да се обърне към Съда [35].

58. Разглежданата в случая ЕЗР обаче не е издадена от съд, а от административен орган, който също няма достъп до Съда по реда на член 267 ДФЕС.

59. В рамките на контекста, в който се поставя преюдициалният въпрос, прокуратурата на Трето е склонна да приеме, че издадената от Finanzamt Münster ЕЗР изисква разглежданото потвърждаване от съд. При тази предпоставка тя иска от Съда да потвърди нейното тълкуване на Директива 2014/41/ЕС.

60. В случай че преюдициалният въпрос не бъде допуснат, прокуратурата на Трето би могла да действа в съответствие със собственото си тълкуване на Директива 2014/41 и да откаже искането от Finanzamt Münster признаване. Тъй като Finanzamt Münster, нека повторя, също не би могла да повдигне преюдициален въпрос и не е сигурно, че решението за издаване на ЕЗР е било взето в хода на съдебно производство [36], би се оказало, че нито една юрисдикция не може да предостави думата на Съда, който да се произнесе по тълкуването на посочената директива.

61. Ако подобно решение бъде генерализирано и се направи заключението, че прокуратурата на Трето не може да постави преюдициален въпрос при обстоятелствата в случая, би се създала *мъртва точка* в тълкуването на разпоредба на правото на Съюза. Именно това трябва да се избегне в името на единството на посочения правен ред, както се твърди в решение Gradbeništvo Korana.

62. Впрочем фактът, че Съдът е отказал в даден момент да признае на прокуратурата на Торино качеството на орган, оправомощен да поставя преюдициален въпрос (решение X), сам по себе си не е определящ за решението, което следва да се приеме в случая.

63. Несъмнено съдебната практика, произтичаща от решение X, остава в пълна сила. Но тя следва да се прилага, като се вземе предвид, че единствената информация от значение е не организационното или институционалното естество на прокуратурата, а функцията, която тя изпълнява в качеството си на изпълняващ орган в производството по Директива 2014/41/ЕС.

[35] Възможността даден съд на издаващата държава да се възползва от член 267 ДФЕС във връзка с тълкуването на правото на Съюза, прието от органите на изпълняващата държава членка, е допусната от Съда в решение от 25 юли 2018 г., AY (Заповед за арест — Свидетел) (C-268/17, EU:C:2018:602). По това дело обстоятелството, че тълкуването на правото на Съюза в една държава членка може да бъде основание за съда на друга държава членка да оттегли ЕЗА, изпратена до първата държава, е накарало Съда да направи заключението, че „не би могло да се твърди, че поставените въпроси нямат никаква връзка с действителността или с предмета на висящото пред запитващата юрисдикция производство, нито че проблемът е от хипотетично естество“ (пак там, т. 27).

[36] Германското правителство твърди в писменото си становище (т. 54), че издадената от Finanzamt Münster ЕЗР е била предшествана от заповед за претърсване, подписана от Amtsgericht Münster (Съд по граждански и наказателни дела Мюнстер, Германия). Не се уточнява обаче дали ЕЗР само възпроизвежда съдържанието на съдебната заповед — хипотеза, в която ЕЗР би трябвало да се счита за издадена от Amtsgericht — или съдебната заповед е общо основание за приемането на решение, чието конкретно съдържание се определя от Finanzamt. Във всички случаи не би могло да се изключат издадени от административни органи ЕЗР преди формалното образуване на съдебно производство.

64. За разлика от делото, по което е постановено решение X, където прокуратурата на Торино действа като *страна* в наказателно производство пред съд, в случая прокуратурата на Тренто действа в качеството си на орган, който прилага *окончателно* на национално ниво европейска правна норма. От функционална гледна точка тя действа по същия начин, по който би действал един съдебен орган, и решението ѝ за непризнаване на ЕЗР не подлежи на обжалване. При това ѝ действие според мен няма пречки да се признае качеството ѝ на „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС.

65. Едно последно съображение ми се струва уместно.

66. Обстоятелството, че прокуратурата на Тренто действа *по същество и от функционална гледна точка* като юрисдикция, би могло да разкрие известна дисфункционалност на вътрешното право, тъй като по принцип всички публични действия трябва да подлежат на съдебен контрол [37].

67. Това обаче не е проблем, по който в случая Съдът трябва да се произнесе, тъй като е извън предмета на преюдициалното запитване. Дори хипотетично вътрешното право да е трябвало да предвиди обжалване по съдебен ред на решението на прокуратурата на Тренто за непризнаване на ЕЗР (въпрос, който, нека повторя, е извън предмета на настоящото производство и на който впрочем според Комисията и италианското правителство следва да се даде отрицателен отговор) [38], трудността, произтичаща от липсата на способ за достъп до Съда в *конкретния фактически случай, породил настоящия преюдициален въпрос*, не би могла да бъде решена.

68. Накратко, след като прокуратурата на Тренто е издигната в „юрисдикция“, за да се произнесе относно отказа на ЕЗР при изложените условия с решение, което не може да бъде обжалвано, тя притежава процесуална правоспособност да постави на Съда настоящия преюдициален въпрос.

Б. По същество

69. Съгласно член 1, параграф 1 от Директива 2014/41 ЕЗР е „съдебно решение“ [39]. Съгласно член 2, буква в) от същата директива такова решение може да бъде взето и издадено от съдия или прокурор [40] и освен това от орган, който „действа в качеството си на разследващ орган в наказателното производство и е компетентен да разпорежда събирането на доказателства“ [41].

70. В последната хипотеза издадените от „разследващите органи“ ЕЗР подлежат на „проверка […] от съдия, съд, съдия-следовател или прокурор“ [42], а именно от органи, които могат да издават ЕЗР служебно.

[37] Вж. в тази връзка точка 41 от настоящото заключение.

[38] Такова е становището на Комисията, изразено в писмения ѝ отговор на въпроса на Съда, възпроизведен в бележка под линия 13 от настоящото заключение. Такава е и позицията на италианското правителство (т. 22—30 от неговия отговор).

[39] Германското правителство посочва (т. 38—43 от писменото му становище), че за разлика от други езикови редакции в немската редакция на разпоредбата не се използва прилагателното „съдебно“ („justizielle“), а терминът „юрисдикционно“ („gerichtliche“). Не считам, че разликата е от значение, тъй като изричното посочване на прокурорите в член 2, буква в) от Директива 2014/41 извежда на преден план обстоятелството, че ЕЗР не е замислена като решение, взето във всички случаи от орган, който упражнява правораздавателни функции в строг смисъл.

[40] По-конкретно съгласно подточка i) от „съдия, съд, съдия-следовател или прокурор, компетентен по разглеждания случай“.

[41] Член 2, буква в), подточка ii) от Директива 2014/41.

[42] Пак там.

71. Условията по член 2, буква в), подточка ii) от Директива 2014/41/ЕС ми изглеждат безспорни, за да се отговори отрицателно на поставения въпрос. Поради това споделям тезата на италианското и на португалското правителство, както и тази на Комисията.

72. Посочените от германското правителство основания за предоставяне на Finanzamt на разследващите правомощия, с които разполага в данъчната област по силата на вътрешното право, според мен не са несъвместими с правото на Съюза.

73. По-конкретно това предоставяне на правомощия е в съответствие с разпоредбата на член 2, буква в), подточка ii) от Директива 2014/41, в която се посочва „друг компетентен орган, *определен от издаващата държава*“, който „действа в качеството си на разследващ орган в наказателното производство и е компетентен да разпорежда събирането на доказателства *в съответствие с националното право*“ [43].

74. Но не това е въпросът.

75. Въпросът е, че след като на държавите членки е признато правото да определят органите, оправомощени да разследват в наказателното производство и да разпореждат събирането на доказателства, член 2, буква в), подточка ii) от Директива 2014/41/ЕС не предоставя на така определените органи друга функция освен да вземат решение за издаване на ЕЗР, която „преди да бъде предадена на изпълняващия орган, […] се потвърждава“. И това потвърждаване трябва да се направи по-специално от съд, съдия или прокурор.

76. Finanzamt Münster е безспорно административна институция, така че съгласно Директива 2014/41 не е оправомощена сама да издаде ЕЗР. По-точно няма право да я „предаде“ на изпълняващия орган без предварително потвърждаване от съдебен орган, като под такъв се разбира съд, съдия или прокурор, съгласно член 2, буква в), подточка ii) от Директива 2014/41.

77. Германското правителство твърди, че ползвайки се от своята процесуална самостоятелност, е възложило на Finanzamt да упражнява в данъчната област типични за прокуратурата функции, като ѝ е предоставило характерните за прокуратурата права и задължения. Това било законоустановено изключение, което премахва монопола на прокуратурата в наказателното разследване.

78. Превръща ли това правомощие Finanzamt в „прокурор“ по смисъла на Директива 2014/41? Според мен не.

79. Фактът, че вътрешното право предоставя на Finanzamt в областта на преследването на данъчни престъпления разследващи правомощия, равнозначни на тези на прокуратурата, не е достатъчен за приравняването на тези две институции в системата на Директива 2014/41.

80. Както посочва Комисията, Finanzamt е административен орган, на който е възложено управлението на данъчните въпроси и който е част от изпълнителната власт. Дори когато германското законодателство му предоставя ограничени правомощия за разследването на определени престъпления, съществува ясно разграничение между данъчната

[43] Курсивът е мой.

администрация и прокуратурата. Finanzamt не разполага с пълните правомощия на прокуратурата, поради което не би могло да се приравни на същата в качеството на орган, издаващ ЕЗР.

81. Смисълът на член 2 от Директива 2014/41 е, че за да издадат ЕЗР, административните органи независимо от техните правомощия съгласно вътрешното право се нуждаят от потвърждаване от страна на съдебните органи (включително прокурор).

82. Този смисъл би се загубил, ако държавите членки можеха лесно да позволят на органите от изпълнителната власт да предават ЕЗР, които не са потвърдени от съдебните органи (включително прокурор), посредством механизма на приравняване за тази цел на органите от изпълнителната власт към съдебните.

83. Към този аргумент се добавя друг, отнасящ се до ролята, която същинските съдебни органи (включително прокурор) имат по отношение на ЕЗР.

84. Съгласно съображение 12 от Директива 2014/41 издаващият орган е длъжен да обърне специално внимание на осигуряването на основните права, тъй като „[п]резумпцията за невиновност и правата на защитата в наказателното производство са крайъгълен камък на основните права, признати в Хартата, в областта на наказателното правосъдие“.

85. Поради това законодателят на ЕС твърди, че „[в]сяко ограничаване на тези права в резултат на процесуално-следствено действие, разпоредено в съответствие с настоящата директива, следва да отговаря напълно на изискванията, установени в член 52 от Хартата по отношение на *необходимостта, пропорционалността и целите*, които то би трябвало да преследва, по-специално *защитата на правата и свободите на други лица*“ [44].

86. В този смисъл член 6, параграф 1 от Директива 2014/41 позволява издаването на ЕЗР само ако то е „необходимо и пропорционално […], като се отчитат правата на заподозряното или обвиняемото лице“. Освен това издаващият орган трябва да вземе предвид, съгласно член 6, параграф 2, редица директиви, отнасящи се до процесуалните права в наказателното производство [45].

87. Следователно с оглед на подходящото претегляне на общия интерес спрямо евентуално засегнатите основни права органът, издаващ ЕЗР, е длъжен да направи преценка за необходимост и пропорционалност, изискваща институционално положение, което не е присъщо на административните органи.

88. Колкото и типични за прокуратурата правомощия да са предоставени на даден административен орган като Finanzamt, те не го превръщат в „съдебен орган“ по смисъла на Директива 2014/41, който да може да извърши посочената преценка за необходимост и пропорционалност.

89. Квалифицираната материална компетентност, която е накарала германския законодател да предостави на Finanzamt правомощия по разследването на данъчни престъпления, сочи, че става въпрос за високоспециализирани органи в тази конкретна

[44] Курсивът е мой.

[45] Директиви 2010/64, 2012/13 и 2013/48. Вж. точка 4 и бележки под линия 7, 8 и 9 от настоящото заключение.

област. Но подобна специализация не е достатъчна в системата на Директива 2014/41, за да им се признае перспективата и по-общата компетентност, които се изискват за претеглянето на права и интереси преди вземането на решение за издаване на ЕЗР.

90. Съдът е постановил, че понятието „съдебен орган“ „не обозначава единствено съдиите или юрисдикциите на дадена държава членка, а трябва да се разбира като обозначаващ по-общо органите, участващи в наказателното правораздаване“ [46], но във всички случаи изключвайки административните органи, които принадлежат към изпълнителната власт [47].

91. Без да се ползва задължително с характерната за съдилищата независимост, прокуратурата не е институция, подчинена на изпълнителната власт в присъщия на административните органи смисъл на подчиненост и зависимост. Несъмнено в някои правни системи членовете ѝ могат да получават индивидуални указания от изпълнителната власт, но дори при това положение те имат *статут* на самостоятелен орган, който ги отличава от органите на изпълнителната власт [48].

92. Институционалното положение на прокуратурата като гарант на законността пред съдилищата я прави истински участник в правораздаването, доколкото тя не отчита единствено или главно интереса на част от публичната администрация, а общия интерес от спазването на закона. Поради това член 2 от Директива 2014/41 поставя прокуратурата наравно със съдилищата [49].

93. Упражняването в определени случаи на разследващи функции, сходни с тези на прокуратурата, не води до положение, при което Finanzamt престава да бъде административен орган и като такъв — структурно и функционално подчинен на административната йерархия, и най-вече лишен от необходимата компетентност, за да извърши преценката за необходимост и пропорционалност съгласно Директива 2014/41. Тази преценка отчита не само частния интерес на данъчната администрация, но и общия интерес на държавата като цяло и гарантирането на основните права на гражданите.

[46] Решение OG и PI (Прокуратури на Любек и на Цвикау, т. 50).

[47] Решение от 10 ноември 2016 г., Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, т. 35).

[48] Получаването от прокуратурата на индивидуални указания от изпълнителната власт означава, че тя не може да издава ЕЗА (решение OG и PI (Прокуратури на Любек и на Цвикау), но няма пречка да издава ЕЗР (решение Staatsanwaltschaft Wien (Подправени нареждания за банков превод).

[49] В решението от 2 март 2021 г., Prokuratuur (Условия за достъп до данните за електронните съобщения), C-746/18, EU:C:2021:152, що се отнася до конкретния случай на достъпа до данните за трафика и за местонахождението за целите на наказателното разследване, Съдът тълкува Директива 2002/58/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 юли 2002 година относно обработката на лични данни и защита на правото на неприкосновеност на личния живот в сектора на електронните комуникации (Директива за правото на неприкосновеност на личния живот и електронни комуникации) (ОВ L 201, 2002 г., стр. 37; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 36, стр. 63), изменена с Директива 2009/136/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 година (ОВ L 337, 2009 г., стр. 11) в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която оправомощава прокуратурата да разреши посочения достъп, доколкото тя ръководи наказателното разследване и евентуално представлява държавното обвинение.

V. Заключение

94. С оглед на изложените съображения предлагам на Съда да отговори на Procura Distrettuale della Repubblica presso il Tribunale Ordinario di Trento (Районна прокуратура към Районен съд Тренто, Италия) по следния начин:

„Член 2, буква в), подточка ii) от Директива 2014/41/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 година относно Европейска заповед за разследване по наказателноправни въпроси следва да се тълкува в смисъл, че не позволява на държава членка да освободи компетентните в данъчната област национални административни органи — включително когато са оправомощени да водят разследване при определени наказателни производства — от задължението да изискват, преди предаването на европейска заповед за разследване на изпълняващия орган, потвърждаване от съдия, съд, съдия-следовател или прокурор в издаващата държава“.