FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT VERICA TRSTENJAK
föredraget den 3 maj 2007 [1]

I — Inledning

1. I det förevarande målet har Portugals Supremo Tribunal Administrativo (Portugals högsta förvaltningsrätt) till domstolen hänskjutit fem frågor om tolkningen av den numera upphävda rådets förordning (EEG) nr 1697/79 av den 24 juli 1979 om uppbörd i efterhand av import- eller exporttullar som inte har utkrävts av den person som är betalningsskyldig för varor som deklarerats för ett tullförfarande som omfattar skyldigheten att betala sådana tullar. [2]

2. I förfarandet vid den nationella domstolen tvistar företaget ZF Zefeser — Importação de Produtos Alimentares L[da] (nedan kallat Zefeser) och de portugisiska skattemyndigheterna om lagligheten av ett ändrat tulltaxeringsbeslut som innebär att Zefeser är skyldigt att i efterhand betala icke inbetalda tullar. Medan uppbörd i efterhand av importtullar enligt Zefesers uppfattning förhindras av det faktum att den treåriga preskriptionstid som anges i artikel 2.1 i förordningen under tiden har löpt ut, hänvisar skattemyndigheterna till undantagsbestämmelsen i artikel 3, enligt vilken denna frist inte gäller då de behöriga myndigheterna inte exakt har kunnat fastställa det belopp som skall betalas enligt föreskrifterna om import- eller exporttullar för varorna i fråga på grund av ett handlande som kan ge upphov till straffrättsliga påföljder. Relevant är därför i stället den i den nationella lagstiftningen föreskrivna tioåriga preskriptionstiden.

3. I huvudsak gäller det här vilken instans som är behörig att med verkan för gemenskapsrätten bestämma om ett visst beteende från en gäldenärs sida skall bedömas som "ett handlande som kan ge upphov till straffrättsliga påföljder" i den mening som avses i artikel 3 i förordning nr 1697/79. Denna behörighet har hävdats av de portugisiska tullmyndigheterna som åberopat ordalydelsen och systematiken i de nämnda bestämmelserna. Zefeser har mot detta invänt att en sådan tolkning inte är förenlig med

1 — Originalspråk: tyska.
2 — EGT L 197, s. 1.

principerna om rättssäkerhet och oskuldspresumtion, vilka förutsätts i en lagakraftvunnen dom från en brottmålsdomstol.

Detta förfarande kan emellertid inte inledas efter utgången av tre år från den dag när den tull som ursprungligen ålagts gäldenären bokförs eller, om sådan bokföring inte skett, den dag när tullskulden för varan i fråga uppkom."

II — Tillämpliga bestämmelser

A — *Gemenskapslagstiftningen*

5. Artikel 3 i förordning nr 1697/79 innehöll ett undantag från denna normala preskriptionstid på tre år:

1. Gällande bestämmelser före ikraftträdandet av tullkodexen

4. Preskriptionstiderna för att överklaga beslut om uppbörd i efterhand av importtullar fastställdes under perioden mellan den 1 juli 1980 och den 31 december 1993 i enlighet med artikel 2.1 i förordning nr 1697/79. Denna föreskrift har följande lydelse:

"Om de behöriga myndigheterna konstaterar att de till följd av ett handlande som kan ge upphov till straffrättsliga påföljder inte exakt kunnat fastställa det exakta beloppet för de import- och exporttullar som lagligen skall betalas för de ifrågavarande varorna, skall den frist som föreskrivs i artikel 2 inte tillämpas.

"Om de behöriga myndigheterna konstaterar att gäldenären inte har debiterats hela eller en del av den import- eller exporttull som enligt lag skall betalas för varor som har deklarerats i ett tullförfarande som medför skyldighet att betala sådana tullar, skall de inleda ett förfarande för att driva in de tullar som inte har uppburits.

I detta fall skall förfarandet för uppbörd ske i enlighet med de bestämmelser som är tillämpliga på detta område i medlemsstaterna."

2. Tullkodexen

6. Förordning nr 1697/79 upphävdes genom rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskaperna [3] (nedan kallad tullkodexen) som trädde i kraft den 1 januari 1994. [4] Enligt artikel 221.3 i denna förordning skall fortsättningsvis följande gälla:

"Underrättelse till gäldenären skall inte ske senare än tre år efter den dag då tullskulden uppkom. Om till följd av ett handlande som kan ge upphov till straffrättsliga påföljder tullmyndigheterna inte har kunnat fastställa det exakta belopp som lagligen skall betalas, får dock sådan underrättelse, så långt gällande bestämmelser medger, lämnas efter utgången av denna treårsperiod."

B — *Den nationella lagstiftningen*

7. Enligt artikel 34.1 i Código de Processo Tributário (finansförordningen) i dess lydelse enligt förordning nr 154/91 av den 23 april 1991, som var i kraft vid tidpunkten för de händelser som gav upphov till målet vid den nationella domstolen, hade de portugisiska skattemyndigheterna en frist på tio år för att i efterhand uppbära importtullar, om storleken på skatteskulden på grund av en bedräglig handling inte kunnat fastställas på ett korrekt sätt.

III — Bakgrund, förfarande vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

8. I oktober 1993 lossade ett fartyg från Turkiet i den portugisiska hamnen Setúbal en viss mängd olja som var avsedd för företaget Zefeser, medan resten av den oljelast som fanns ombord för tullmyndigheterna deklarerades som transitvara. Fartyget fortsatte därefter mot Ceuta i Spanien, där resten av oljan skulle lossas. Enligt uppgifter från de spanska myndigheterna ankom fartyget dock dit utan den nämnda lasten.

9. På grundval av denna information skickade tullmyndigheterna i Setúbal den 9 april 1997, det vill säga tre år efter de händelser

3 — EGT L 302, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 16, s. 4.

4 — Se artikel 251.1 i förordning nr 2913/92.

som gett upphov till tullskulden, ett ändrat tulltaxeringsbeslut till Zefeser. Till följd av tullmyndigheternas brottsanmälan den 18 mars 1997 inleddes också en förundersökning mot Zefesers företagsledning angående smuggling, urkundsförfalskning, bedrägeri och bildande av en kriminell sammanslutning.

10. Samtidigt med brottmålet överklagade Zefeser tulltaxeringsbeslutet till den behöriga portugisiska domstolen för skattefrågor, varvid företaget bland annat gjorde gällande att skatteskulden var preskriberad. Talan ogillades av den behöriga portugisiska domstolen, Tribunal Tributário de Primeira Instância, med motiveringen att den tillämpliga preskriptionstiden var tio och inte tre år, eftersom det hade begåtts handlanden som kan ge upphov till straffrättsliga påföljder.

11. Denna dom upphävdes den 12 oktober 2004 i samband med att den återförvisades till Tribunal Central Administrativo. Denna domstol motiverade i sin tur sitt beslut med att den treåriga preskriptionstiden var tillämplig, eftersom Tribunal Judicial de Setúbals dom av den 10 januari 2001 under tiden hade fastställts och vunnit laga kraft, och att den anklagade i brist på bevis hade friats av Supremo Tribunal de Justiça.

12. Det portugisiska finansministeriet överklagade därefter Tribunal Central Administrativos dom till Supremo Tribunal Administrativo.

13. Den nationella domstolen ställer sig frågande till om det är förenligt med gemenskapsrätten att frångå den fastställda preskriptionstiden på tre år när det endast finns indicier som tyder på att ett brott har begåtts, vilka föranlett en förundersökning som emellertid inte lett till en fällande dom. Den nationella domstolen har särskilt ställt sig frågande till huruvida en vid tolkning av artikel 3 i förordningen skulle kunna äventyra gäldenärernas rättigheter i den meningen att förvaltningsmyndigheten genom en brottsanmälan skulle kunna få fristen för uppbörd i efterhand av importtullar avsevärt förlängd.

14. Supremo Tribunal Administrativo anser att tolkningen av artikel 3 i förordning nr 1697/79 är oklar och har därför beslutat att ställa följande frågor till domstolen för förhandsavgörande:

1) Är tullmyndigheternas kvalificering av begreppet "ett handlande som kan ge

upphov till straffrättsliga påföljder", i den mening som avses i artikel 3 i rådets förordning nr 1697/79 av den 24 juli 1979, tillräcklig eller krävs det att denna kvalificering görs av en behörig brottmålsdomstol?

2) Räcker det i detta andra fall enbart att den behöriga åklagarmyndigheten (i Portugals fall Ministério Público) väcker åtal eller krävs det att gäldenären döms i detta brottmål?

3) Skall man i detta sistnämnda fall dra olika slutsatser av om domstolen har frikänt gäldenären enligt principen *in dubio pro reo,* eller om den frikänt densamme eftersom det inte har kunnat bevisas att denne är skyldig till det ifrågavarande brottet?

4) Vilka blir följderna om åklagarmyndigheten inte väcker åtal mot gäldenären, eftersom den anser att det inte finns några indicier som tyder på ett handlande som kan ge upphov till straffrättsliga påföljder? Utgör ett sådant beslut hinder mot att en talan om uppbörd av icke inbetalade tullar väcks?

5) Om åklagarmyndigheten eller brottmålsdomstolen själva lägger ner respektive skriver av målet på grund av preskription, leder ett sådant beslut i så fall till att en talan om indrivande av de obetalda avgifterna inte kan väckas?

IV — Förfarandet vid domstolen

15. Beslutet om begäran om förhandsavgörande av den 11 januari 2006 inkom till domstolens kansli den 6 februari 2006.

16. Zefeser, den portugisiska och den irländska regeringen samt kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden inom den frist som föreskrivs i artikel 23 i domstolens stadga.

17. I förhandlingen den 1 mars 2007 deltog företrädare för parterna i det skriftliga förfarandet i syfte att framföra sina muntliga yttranden.

V — Parternas huvudsakliga argument

A — *Den första och den andra frågan*

18. Såväl den portugisiska som den irländska regeringen och kommissionen har åberopat bestämmelsen i artikel 2 i förordningen, enligt vilken det enbart åligger de nationella tullmyndigheterna att fastställa om det föreligger "ett handlande som kan ge upphov till straffrättsliga påföljder". För detta talar, utöver systematiken när det gäller bestämmelserna, även ordalydelsen i artikel 3 i förordningen, enligt vilken det inte krävs någon dom mot den berörda parten. De hänvisar därutöver till domen i målet Meico-Fell [5], i vilken domstolen slog fast att tullmyndigheterna ansvarar för uppbörden av importtullar i efterhand.

19. Zefeser har mot detta invänt att ett handlande först kan betecknas som straffbart om det har fastställts i en lagakraftvunnen dom. Först då kan tullar uppbäras i efterhand med stöd av en eventuell överträdelse av strafflagen. Enligt principerna om rättssäkerhet och oskuldspresumtion får inte tullmyndigheternas och åklagarmyndighetens rättsliga bedömningar läggas till grund för en uppbörd i efterhand.

B — *Den tredje frågan*

20. När det gäller följderna av en frikännande dom har den portugisiska och den irländska regeringen anfört att dessa enbart är avhängiga huruvida en straffbar handling har begåtts och inte utgången av ett brottmålsförfarande.

21. Kommissionen anser däremot att fristen i artikel 3 i förordningen i förevarande fall inte är tillämplig, eftersom inte någon brottslig handling kunde påvisas i det ursprungliga brottmålsförfarandet mot ledningen i Zefeser.

22. Zefeser delar denna uppfattning och gör likaledes gällande att principen om en enhetlig rättstillämpning förhindrar att två mot varandra stridande beslut fattas, det vill säga ett frikännande i ett brottmål och en fällande dom i enlighet med tullagstiftningen.

5 — Se dom av den 27 november 1991 i mål C-273/90, Meico-Fell (REG 1991, s. I-5569).

C — *Den fjärde och den femte frågan*

23. Den portugisiska och den irländska regeringen har liksom kommissionen hänvisat till sina svar på den första tolkningsfrågan, enligt vilka enbart tullmyndigheternas beslut är utslagsgivande. I enlighet därmed utgör inte den omständigheten att brottmålet inte har fullföljts eller skrivits av hinder mot att importtullar uppbärs i efterhand efter utgången av den treåriga preskriptionstiden.

24. Zefeser anser att den fjärde tolkningsfrågan inte är nödvändig för beslutet i den nationella domstolen, eftersom en förundersökning har inletts i fallet. När det gäller den femte frågan föreslår företaget att den, mot bakgrund av principen om oskuldspresumtion, skall besvaras så, att uppbörd av importtullar i efterhand inte kan ske om brottmålet skrivs av.

VI — Rättslig bedömning

A — *Inledande anmärkningar*

25. Artiklarna 2.1 och 3 i förordning nr 1697/79 och artikel 221.3 och 221.4 i tullkodexen är gemenskapsrättsliga bestämmelser i vilka det fastställs tidsfrister inom vilka de behöriga myndigheterna får driva in icke inbetalda tullar från gäldenären. De utgör därför inte endast förfarandeföreskrifter utan innehåller materiella bestämmelser om preskriptionstider som, när dessa löper ut, ger upphov till i gemenskapens tullagstiftning föreskrivna materiellt rättsliga följder, nämligen att tullskulderna upphävs. [6]

26. Generellt sett gäller det enligt fast rättspraxis att föreskrifter om förfaranden i princip är tillämpliga på alla de tvister som var anhängiggjorda då dessa föreskrifter trädde i kraft, medan materiella bestämmelser vanligen skall tolkas så, att de inte får avse sakförhållanden som uppkommit innan bestämmelserna trädde i kraft. [7] För att bestämma vilka föreskrifter som skall reglera uppbörden i efterhand, är den avgörande faktorn vid vilken tidpunkt tullanmälan gjordes. Rör det sig om en anmälan som inkom före den 1 januari 1994, skall

6 — Se dom av den 23 februari 2006 i mål C-201/04, Molenbergnatie (REG 2006, s. I-2049), punkterna 39–41.

7 — Se dom av den 6 juli 1993 i de förenade målen C-121/91 och C-122/91, CT Control, Rotterdam och JCT Benelux mot kommissionen (REG 1993, s. I-3873), punkt 22, av den 7 september 1999 i mål C-61/98, De Haan (REG 1999, s. I-5003), punkt 13, av den 14 november 2002 i mål C-251/00, Ilumitrónica (REG 2002, s. I-10433), punkt 29, och den ovan i punkt 29 nämnda domen i målet Molenbergnatie, punkt 31.

uppbörden i efterhand regleras enligt artikel 2 i förordning nr 1697/79. [8] Detta är fallet här, eftersom den nämnda förordningen fortfarande var i kraft vid tiden för omständigheterna i målet vid den nationella domstolen, nämligen när den ursprungliga importen av olja i oktober 1993 ankom i hamnen i Setúbal och resten av lasten för de portugisiska tullmyndigheterna deklarerades som transitvara.

27. I målet vid den nationella domstolen skall denna därför tillämpa dels de materiella bestämmelserna i de lagar som var tillämpliga före tullkodexen, dels de processuella bestämmelserna i denna tullkodex.

B — *Bedömning av tolkningsfrågorna*

1. Den första tolkningsfrågan

28. Den nationella domstolens begäran om förhandsavgörande ger anledning att undersöka viktiga aspekter av den nationella förvaltningsrätten och den statliga förvaltningsorganisationen. Framför allt handlar det här om rättsverkningarna, på gemenskapens tullagstiftning, av beslut som fattats av de nationella straffrättsliga organen, ett rättsområde som i dag, när gemenskapens tullunion har fullbordats, till övervägande del ingår i dess exklusiva lagstiftningskompetens, [9] men som när det gäller den så kallade direkta tillämpningen av gemenskapsrätten i medlemsstaterna i förvaltningshänseende dock i första hand tillämpas av de nationella myndigheterna. [10]

a) Föremålet för en giltig begäran

29. Det är framför allt nödvändigt att erinra om att en giltig begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG uteslutande kan gälla giltigheten eller tolkningen av gemenskapsrätten. Domstolen har däremot inte rätt att ta ställning till frågor som avser

8 — Hampel, H., Die Nacherhebung von Einfuhr- oder Ausfuhrabgaben nach dem Zollkodex, Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern, nr 3 (2000), s. 110, Scheuer, P., Die Verjährung im gemeinschaftlichen Versandverfahren, Recht der internationalen Wirtschaft, nr 12 (1994), s. 1038, hänvisar till att det varken i tullkodexen eller i kommissionens förordning nr 2454/93/EEG av den 2 juli 1993 om genomförandebestämmelser för tullkodexen föreskrivs någon uppbörd i efterhand. "Äldre fall" skall därför lösas enligt principen om *tempus regit actum*, det vill säga att bedömningen av de rättsliga följderna av ett sakförhållande enligt normen skall utgå från tidpunkten för händelserna i fråga.

9 — Se Sack. J. in Dauses, M. (utg.), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, C. II, punkt 13.

10 — Se Streinz, R., *Europarecht*, femte upplagan, Heidelberg 2001, punkt 479, Galera Rodrigo, S., *Derecho aduanero español y comunitario*, Madrid 1995, s. 167–175, Stettner, R., in Dauses, M. (ovan fotnot 9), b. III, punkt 11, Voß, R., Grabitz/Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, artikel 135 EEG, punkt 4 (komplettering i januari, 2004), och Schütz, H.-J./Bruha, T./König, D., *Casebook Europarecht*, München 2004, s. 294.

tolkningen eller giltigheten av den nationella lagstiftningen. [11]

30. Förordning nr 1697/79, som är föremål för målet, omfattas utan tvivel av domstolens tolkningsbefogenheter. Enligt artikel 234 första stycket b EG omfattar gemenskapsrätten nämligen rättsakter som beslutas av gemenskapens institutioner, vilket också omfattar gemenskapens sekundärrätt. Å andra sidan ger det i artikel 3 i förordning nr 1697/79 oklara rättsbegreppet "ett handlande som kan ge upphov till straffrättsliga påföljder", upphov till frågan huruvida begreppet över huvud taget är tillgängligt för en tolkning av domstolen eller om det i stället, på grund av dess systematiska samband med den materiella respektive processuella straffrätten, skall omfattas av de nationella instansernas tolkningsbefogenheter.

31. I domen i målet Meico-Fell [12] klargjorde domstolen att begreppet "ett handlande som kan ge upphov till straffrättsliga påföljder" endast skall avse sådana handlingar som, enligt rättsordningen i den medlemsstat vars behöriga myndigheter krävt en uppbörd i efterhand, utgör överträdelser av den nationella strafflagstiftningen. [13] Domstolen instämde därmed i allt väsentligt i generaladvokaten van Gervens uppfattning enligt vilken denna klausul innehöll en implicit hänvisning till medlemsstaternas lagstiftning. [14] I sitt förslag till avgörande i detta mål hänvisade generaladvokaten nämligen till att begreppet "ett handlande som kan ge upphov till straffrättsliga påföljder" skall prövas mot bakgrund av tillämplig nationell rätt. Han betonade dock därvid att detta måste ske i enlighet med enhetliga riktlinjer för tolkningen, vilka utformats av domstolen. [15]

32. Enligt domstolens fasta rättspraxis skall begreppen i en bestämmelse i gemenskapsrätten, som utgör ett förtydligande av dess innebörd och räckvidd men inte uttryckligen hänvisar till medlemsstaternas lagstiftning, i regel ges en i hela gemenskapen självständig och enhetlig tolkning som tar hänsyn till det rättsliga sammanhanget och det eftersträvade ändamålet. Om det saknas en uttrycklig hänvisning kan tillämpningen av gemenskapsrätten i förekommande fall omfatta en hänvisning till medlemsstaternas lagstiftning, om gemenskapsdomstolen inte kan få någon ledning av gemenskapsrätten eller av de

11 — Detta framgår av den i artikel 220 första stycket EG angivna uppgiften att domstolen inom ramen för sina behörighetsområden skall säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av detta fördrag. Se dom av den 15 juli 1964 i mål 6/64, Costa mot ENEL (REG 1964, s. 1251 och 1268, svensk specialutgåva, volym 1, s. 211), och av den 12 juli 1984 i mål 107/83, Kloppa (REG 1984, s. 2971, svensk specialutgåva, volym 7, s. 653), punkt 14.

12 — Ovan fotnot 5, punkt 13.

13 — Ibidem, punkt 12.

14 — Se Fabian F., Erstattung, Erlass und Ausfuhrabgaben der Europäischen Gemeinschaft, *Studien zum internationalen Wirtschaftsrecht und Atomenergierecht*, band 91, s. 130, i vilken detta begrepp just uppfattas som en underförstådd hänvisning till den nationella lagstiftningen, som leder till att denna lagstiftning skall utvecklas genom tolkningar inom ramen för gemenskapsrätten.

15 — Se generaladvokaten Van Gervens förslag till avgörande av den 26 december 1991 i mål C-273/90, Meico-Fell (REG 1991, s. I-5575), punkt 5.

allmänna grundläggande principerna i gemenskapsrätten som möjliggör en självständig tolkning av innehållet och räckvidden av gemenskapsrätten. [16]

33. Sådana hänvisningar är oundvikliga, särskilt när gemenskapen inom ett visst område inte har utformat någon enhetlig terminologi för gemenskapsrätten på grund av lagstiftningsbefogenheter som inte utnyttjas [17] eller som till och med saknas. De är därmed en följd av de enligt artikel 5 EG i gemenskapsrätten inneboende principerna om begränsade befogenheter när det gäller enskilda fall och om subsidiaritet. [18] I den ovannämnda domen i målet Meico-Fell påpekade domstolen — mot bakgrund av risken för att begreppet "ett handlande som kan ge upphov till straffrättsliga påföljder" kan leda till olika resultat när det gäller den i medlemsstaterna gällande materiella strafflagstiftningen — att den straffrättsliga kvalificeringen av ett visst handlande vid tiden för gemenskapsrätten dåvarande läge inte hade harmoniserats och därför var en fråga för den nationella lagstiftningen. [19]

34. Generaladvokaten Van Gervens andra påstående förefaller mig dock ha större relevans vid behandlingen av det föreliggande målet. Enligt detta är de nationella instanserna vid tolkningen av den nationella rätten bundna av domstolens riktlinjer. [20]

35. Jag uppfattar detta uttalande så, att den omständigheten att det i en gemenskaps-

16 — Se förstainstansrättens dom av den 18 december 1992 i mål T-43/90, Díaz García mot parlamentet (REG 1992, s. II-2619), punkt 36. I denna dom har förstainstansrätten i punkt 37, avseende begreppet "lagligt underhållsskyldig" i artikel 2.4 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna, påpekat att varken gemenskapsrätten eller tjänsteföreskrifterna ger gemenskapsdomstolarna några anvisningar med vars hjälp de genom en självständig tolkning kan utreda innehållet och räckvidden av en lagligt fastställd underhållsskyldighet, enligt vilken en tjänsteman kan beviljas tillägg för underhållsskyldiga barn i den mening som avses i artikel 2.4 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna. Därvid var det nödvändigt att utreda vilken nationell rättsordning som klaganden omfattades av och att pröva om denna föreskrev en laglig underhållsskyldighet för barn till vederbörandes sammanboende i den mening som avses i tjänsteföreskrifterna.

17 — Fabian, F. (ovan fotnot 14) hänvisar när det gäller rätten till ersättning eller befrielse och uppbörd i efterhand till att de skilda nationella lagstiftningarna, trots att gemenskapen har reglerat denna materia på ett enhetligt sätt, ändå inom delar av gemenskapsrätten har en inverkan på ersättning eller befrielse och rätten till uppbörd i efterhand. Därvid måste man skilja på verkan av den nationella lagstiftningen i två avseenden inom det reglerade området: för det första kan den nationella lagstiftningen genom en konkret hänvisning innebära en inverkan, för det andra kan den nationella rätten ges en kompletterande effekt genom en generell hänvisning. Båda dessa effekter skulle också kunna ha en kumulativ verkan, till exempel när det gäller rätten till ersättning eller befrielse och uppbörd i efterhand. Som exempel nämner författaren artikel 3 i förordning nr 1697/79 och den senare föreskriften i artikel 221.3 andra meningen i tullkodexen. Gellert, L., Anwendbarkeit der nationalen Abgabenordnung auch nach In-Kraft-Treten des Zollkodexes, *Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern*, årgång 80, 2004, nr 6, s. 187, är av den uppfattningen att tullkodexen ger myndigheterna möjlighet att i fråga om olika rättsfrågor fortsättningsvis tillämpa föreskrifterna i skatteförordningen. Denna möjlighet framgår för det första av en direkt hänvisning i föreskrifterna i tullkodexen till den nationella lagstiftningen och för det andra av den befogenhet som överförts till tullmyndigheterna, att själva bestämma i vissa detaljfrågor, och till sist av skönsmässig bedömning i de fall tullkodexen föreskriver detta. En ytterligare möjlighet att tillämpa skatteförordningen finns i de fall då det i tullkodexen används oklara rättsbegrepp, vars innebörd inte framgår av kodexen i sig.

18 — Witte, P./Wolffgang, H.-M., Lehrbuch des europäischen Zollrechts, fjärde upplagan, Herne/Berlin 2003, s. 35, hänvisar till att det när det gäller rådet och kommissionen rör sig om exekutiva organ som bara får agera inom ramen för snävare fördragsenliga befogenheter och inte har den nationella lagstiftarens vidare spelrum.

19 — Domen i målet Meico-Fell (ovan fotnot 5), punkt 12.

20 — Förslag till avgörande i målet Meico-Fell (ovan fotnot 15), punkt 5.

rättsnorm hänvisas till nationell lagstiftning inte medför att gemenskapsrättens inflytande över den nationella lagstiftningen helt och hållet bortfaller. Jag anser snarare att den nationella lagstiftningen måste hålla sig inom de ramar som det implicit hänvisas till i gemenskapsrätten. Som jag ser det gäller detta i synnerhet när det, som i det förevarande målet, inte är fråga om en materiell strafflagstiftning, utan uteslutande om den förvaltningsrättsliga betydelsen av begreppet "ett handlande som kan ge upphov till straffrättsliga påföljder". Detta begrepp rör nämligen de rättsverkningar som beslut av åklagarmyndigheten eller domstolen i ett brottmål har på de nationella myndigheternas möjlighet att konkret genomföra en uppbörd i efterhand.

36. Till skillnad från i målet Meico-Fell är det här inte gemenskapens bristande befogenheter att utdöma straff, *ius puniendi*,[21] som utgör hinder för domstolens tolkning av detta begrepp, utan medlemsstaternas suveränitet i organisatoriskt och förvaltningsmässigt hänseende när det gäller att genomföra gemenskapsrätten. Därmed avses medlemsstaternas befogenheter att, i avsaknad av en gemensam förvaltningslagstiftning inom gemenskapen, bestämma vilka förvaltningsorgan[22] och vilka domstolar[23] som är ansvariga för tillämpningen av gemenskapsrätten på medlemsstatsnivå. Likväl befriar denna maktbefogenhet inte medlemsstaterna från deras skyldighet att enligt gemenskapsrätten följa vissa föreskrifter, framför allt kravet på långtgående effektivitet när det gäller att se till att gemenskapsrätten får ett genomslag i praktiken.[24]

21 — Som generaladvokaten Ruiz-Jarabo Colomer förklarar i sitt förslag till avgörande av den 26 maj 2005 i mål C-176/03, kommissionen mot rådet (REG 2005, s. I-7879), punkterna 27 och 28, finns det en långtgående enighet om att det i gemenskapsrätten varken finns en uttrycklig eller underförstådd befogenhet att föreskriva straff. Han hänvisar därvid till dom av den 11 november 1981 i mål 203/80, Casati (REG 1981, s. 2595, svensk specialutgåva, volym 6, s. 211), punkt 27, enligt vilken straffrätten i princip är medlemsstaternas ansvarsområde. Domstolen har också i sin dom av den 16 juni 1998 i mål C-226/97, Lemmens (REG 1998, s. I-3711), punkt 19, och av den 24 november 1998 i mål C-274/96, Bickel och Franz (REG 1998, s. I-7637), punkt 17, fastställt att straffrätten och straffprocessrätten i princip faller inom medlemsstaternas ansvarsområde. Å andra sidan är det ett erkänt faktum att gemenskapsrätten i enlighet med den i artikel 10 EG fastslagna principen om lojalt samarbete kan förmå medlemsstaterna att föreskriva straffrättsliga åtgärder mot överträdelser av gemenskapens rättsordning. Se, avseende utvecklingen av rättspraxis när det gäller medlemsstaternas skyldighet att bestraffa överträdelser av gemenskapsrätten, dom av den 2 februari 1977 i mål 50/76, Amsterdam Bulb (REG 1977, s. 137), av den 21 september 1989 i mål 68/88, kommissionen mot Grekland (REG 1989, s. 2965, svensk specialutgåva, volym 10, s. 153), och av den 8 juli 1999 i mål C-186/98, Nunes och de Matos (REG 1999, s. I-4883), punkt 14.

22 — Voß, R. (ovan fotnot 10), artikel 135 EEG, punkterna 4 och 9. Kahl, W., *Kommentar zum EUV/EGV*, första upplagan, 1999, artikel 10, s. 377, punkt 24, talar om "principen om tillämpningen av nationella förvaltnings- och processordningar", enligt vilken genomförandet av gemenskapsrätten skall ske med stöd av den nationella lagstiftningen, särskilt den nationella rätten om förvaltningsförfarandet och förvaltningsorganisationen, i den mån gemenskapsrätten inte innehåller bestämmelser om detta.

23 — I Lenaerts, K./Arts, D./Maselis, I., *Procedural Law of the European Union*, andra upplagan, London 2006, s. 83, punkt 3-001, hänvisas det till att gemenskapsrätten i huvudsak tillämpas av medlemsstaternas nationella domstolar. Eftersom gemenskapen inte har någon egen förfarandelagstiftning åligger det varje enskild medlemsstat att i sin rättsordning fastställa den rättsliga behörigheten och det rättsliga förfarandet vid genomförandet av de subjektiva rättigheter som gemenskapsrätten ger de enskilda individerna. Se vidare domarna av den 16 december 1976 i mål 33/76 (REG 1976, s. 1989, svensk specialutgåva, volym 3, s. 261) punkt 5, och i mål 45/76, Comet (REG 1976, s. 2043), punkt 13, dom av den 14 december 1995 i mål C-312/93, Peterbroeck (REG 1995, s. I-4599), punkt 12, av den 20 september 2001 i mål C-453/99, Courage och Crehan (REG 2001, s. I-6297), punkt 29, av den 11 september 2003 i mål C-13/01, Safalero (REG 2003, s. I-8679), punkt 49, och av den 13 mars 2007 i mål C-432/05, Unibet (REG 2007, s. I-2271), punkt 39.

24 — Enligt principen om medlemsstaternas självbestämmanderätt i processuella frågor är enskildheterna i förfarandet en fråga för varje enskild medlemsstats nationella rättsordning, men de får inte vara mindre förmånliga än de som reglerar likartade omständigheter av nationell art (ekvivaleringsprincipen) eller göra det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av gemenskapsrätten (effektivitetsprincipen) (se, för ett liknande resonemang, bland annat domen i målet Peterbroeck (ovan fotnot 23), punkt 12, dom av den 16 maj 2000 i mål C-78/98, Preston m. fl. (REG 2000, s. I-3201), punkt 31, av den 7 januari 2004 i mål C-201/02, Wells (REG 2004, s. I-723), punkterna 65 och 67, och domen i målet Unibet (ovan fotnot 23), punkt 43.

37. En enhetlig tillämpning av tullagstiftningen krävs inte bara mot bakgrund av tullunionens stora integrationspolitiska och ekonomiska betydelse för gemenskapen, [25] utan är också av betydelse när det gäller att värna om de rättsstatliga principerna i förhållandet mellan myndigheter och medborgare. Undantag och preskriptionstider är nämligen av intresse ur rättssäkerhetssynpunkt och avsedda att skydda både gäldenären och myndigheterna. [26] Mot bakgrund av denna viktiga aspekt liksom även av säkerställandet av en enhetlig tillämpning av gemenskapsrätten och likabehandling av gäldenärer, det vill säga ett av ändamålen för förordning nr 1697/79 (ovan punkt 4), måste medlemsstaternas självständighet i administrativa förfaranden enligt min uppfattning ges en mera underordnad betydelse i syfte att uppnå en enhetlig reglering av gemenskapens tullagstiftning. [27]

38. Mot denna bakgrund har Supremo Tribunal Administrativo ställt en fråga om tolkningen av gemenskapsrätten avseende den förvaltningsrättsliga innebörden av det oklara rättsbegreppet "ett handlande som kan ge upphov till straffrättsliga påföljder". Domstolen är behörig att besvara denna fråga inom ramen för ett förhandsavgörande enligt artikel 234 första stycket b EG.

b) Tolkning av förordningen

i) Tolkning av ordalydelsen

39. Som domstolen vid flera tillfällen redan har klargjort innebär behovet av en enhetlig tolkning av gemenskapens bestämmelser att föreskriften i fråga skall tydas och tillämpas

25 — Även om gemenskapens målsättning från början endast var att inrätta en tullunion mellan medlemsstaterna, framgår dess stora betydelse tydligt genom att den bland de olika politikområdena alltid anges i första hand. Den är kristallisationspunkten för nära nog samtliga andra målsättningar och politikområden. Varken inrättandet av den Europeiska unionen eller den inre marknaden har förändrat detta, även om tullunionen numera ingår i den inre marknaden och handelspolitiken, vilket tyder på en fortskridande integration. Utan tullunionen är varken en gemensam transport- eller jordbrukspolitik möjlig. Utan tullunionen kan det inte heller finnas någon fri rörlighet för personer och tjänster. Den fria rörligheten för varor framtvingar den fria rörligheten för kapital åtminstone i så måtto att varuleveranser måste betalas. En icke enhetlig tillämpning av tullagstiftningen leder till en ändring av handelsströmmarna och skadar därmed gemenskapens ekonomiska intressen, i synnerhet som tullar och liknande avgifter inte längre uppbärs på nationell nivå utan betalas till gemenskapen i syfte att finansiera för dess uppgifter (se i detta avseende Sack, J. (ovan fotnot 9), punkterna 6–8).

26 — Se dom av den 15 september 1998 i mål C-260/96, Spac (REG 1998, s. I-4997), punkt 19, av den 10 juli 1997 i mål C-261/95, Palmisani (REG 1997, s. I-4025), punkt 28, och av den 17 juli 1997 i mål C-90/94, Haahr Petroleum (REG 1997, s. I-4085), punkt 48.

27 — Schwarze, J., *Europäisches Verwaltungsrecht*, band II, första upplagan, Baden-Baden 1988, s. 1058 och följande sida, hänvisar på ett slående sätt till att ett av gemenskapslagstiftarens syften vid utfärdandet av förordning nr 1697/79 just var att skapa enhetliga regler för förfarandena och att tränga tillbaka den nationella förvaltningsrätten för att undvika risken för förvaltningsförfaranden som skiljer sig åt.

mot bakgrund av andra språkversioner.[28] Utgångspunkten för tolkningen måste därvid vara det sätt på vilket det omtvistade begreppet återges i de olika språkversionerna. Det är därvid påfallande att det i vissa versioner, särskilt den tyska och nederländska, "Handlungen, die strafrechtlich verfolgbar sind" och "een strafrechtelijk vervolgbare handeling", i vilka det inte sägs något entydigt om huruvida en brottmålsdomstol över huvud taget i sak måste vara involverad i det enskilda fallet eller om det enbart räcker med att handlingen i fråga i princip är straffbar enligt den materiella straffrätten.

40. Däremot hänvisar den portugisiska, den franska, den spanska, den engelska och den italienska versionen, "um acto passível de procedimento judicial repressivo", "un acte passible de poursuites judiciaires répressives", "un acto que puede dar lugar a la incoación de un proceso judicial punitivo", "an act that could give rise to criminal court proceedings" och "un atto passibile di un'azione giudiziaria repressiva", entydigt till förfarandet i den straffrättsliga processen och till och med till möjligheten att ådöma straffrättsliga sanktioner, något som ligger nära en uppfattning, enligt vilken ett handlande som kan ge upphov till straffrättsliga påföljder först kan föreligga när en talan har väckts vid en brottmålsdomstol och denna, efter det att en huvudförhandling hållits, meddelat en fällande dom. När det gäller den mera exakta formuleringen i dessa språkversioner måste man utgå från att en sådan tolkning gör mest rättvisa åt gemenskapslagstiftarens vilja.

41. Den påfallande vida formulering som gemenskapslagstiftaren har använt för att beskriva det brottsliga beteendet utgör inte hinder mot denna tolkning. Enligt min uppfattning talar den snarare för att det straffbara i det enskilda fallet måste konstateras i enlighet med de materiella och processuella bestämmelserna i medlemsstaternas strafflagstiftning. Formuleringen måste ses mot bakgrund av den dåtida gemenskapsrätten och av den konsensus som då rådde avseende gemenskapens avsaknad av exekutiv makt.

ii) Systematisk och teleologisk tolkning

42. Den portugisiska och den irländska regeringen liksom kommissionen anser att tullmyndigheternas befogenhet att med verkan för gemenskapsrätten avgöra om det föreligger "ett handlande som kan ge upphov till straffrättsliga påföljder" kan härledas ur de nationella tullmyndigheternas allmänna

28 — Se dom av den 5 december 1967 i mål 19/67, Van der Vecht (REG 1967, s. 461), av den 12 juli 1979 i mål 9/79, Koschniske (REG 1979, s. 2717), punkt 6, och av den 27 mars 1990 i mål C-372/88, Cricket St. Thomas (REG 1990, s. I-1345), punkt 19. Domstolen fastställde i dessa domar att vikten av en enhetlig tolkning av gemenskapsbestämmelserna utesluter att man ensidigt tar en viss version av en föreskrift i beaktande, och anbefaller att de i tvivelsmål skall tolkas och tillämpas mot bakgrund av andra språkversioner.

behörighet att enligt artikel 2.1 i förordning nr 1697/79 i efterhand uppbära import- och exporttullar som ännu inte betalats in av gäldenären.

43. Mot detta kan invändas att även om tullmyndigheterna enligt de gällande bestämmelserna oomtvistat är behöriga att i efterhand kräva in icke inbetalda tullar, skall det ur denna behörighet inte dras några slutsatser om att det föreligger en på gemenskapsrätten grundad utvidgad befogenhet för tullmyndigheterna att kvalificera ett handlande som straffbart.

44. Av ändamålet och innehållet i förordning nr 1697/79 framgår det snarare att artiklarna 2.1 och 3.1 endast utgör en behörighetsgrund för uppbörd i efterhand. I dessa gemenskapsrättsliga bestämmelser anges nämligen i vilka fall tullar kan utkrävas av gäldenären i efterhand, när de behöriga tullmyndigheterna konstaterat att den ursprungliga uppbörden var oriktig eller ofullständig.[29] Visserligen hänvisas det i båda bestämmelserna till de behöriga myndigheternas befogenheter när det gäller att fastställa om det finns förutsättningar för en uppbörd i efterhand, men det går inte att av bestämmelserna dra någon slutsats om på vilket kunskapsunderlag de behöriga myndigheterna skall fastställa om sådana förutsättningar föreligger.

45. I princip kan tullmyndigheternas behörighet att utreda sakförhållanden, såsom i vissa medlemsstater, motiveras med såväl den sakliga närheten till tullförfarandet som den erfarenhet och speciella sakkunskap som tullmyndigheterna i regel förfogar över.[30] Denna utredningskompetens skall emellertid

29 — I princip är tullmyndigheterna skyldiga att vidta en uppbörd i efterhand såvida inte bestämmelserna om omöjlighet i artikel 5.1 eller de sakförhållanden som skall bedömas enligt artikel 5.2 i förordning nr 1697/79 aktualiseras.

30 — Berr, C./Trémeau, H., *Le droit douanier communautaire et national*, sjunde upplagan, Paris 2006, hänvisar till att fastställandet av en lagöverträdelse enligt den franska lagstiftningen visserligen i princip faller inom ramen för polisens befogenheter, police judiciaire, men att tulltjänstemännen av historiska skäl förfogar över långtgående undersökningsbefogenheter inom tullväsendet (s. 509). Dessa kan bland annat genomföras på uppdrag av eller under uppsikt av åklagarmyndigheten eller en förundersökningsdomare. För att samordna arbetet mellan de straffrättsliga myndigheterna och tullmyndigheterna har, den 5 december 2002, genom förordning, den så kallade *service national de douane judiciaire* inrättats, vilken är underordnad *directeur général des douanes et droits indirects*. Uppgiften för denna myndighet är att genomföra undersökningar och samla bevismaterial i syfte att bekämpa brott mot tullagstiftningen, förfalskning av varumärken och piratkopior och därmed sammanhängande förseelser (s. 510 och följande sida). Scheurmann-Kettner, P., Abgabenordnung (utg. av Karl Koch, Rolf-Detlef Scholtz), femte upplagan, Köln/Berlin/Bonn/München 1996, hänvisar till den tyska lagstiftningen, enligt vilken skattemyndigheterna (Finanzamt, Hauptzollamt, Bundesamt für Finanzen och Familienkasse) har liknande undersökningsbefogenheter som åklagarmyndigheten när det gäller att avslöja skattebrott (397 §, punkterna 3–15). Det finns viktiga skäl för denna begränsning av åklagarmyndighetens ensamrätt när det gäller undersökningar. Undersökningar av skattebrott låter sig inte skiljas från bedömningar av skatteunderlagen, som är skattemyndigheternas uppgifter i skatteförfarandet och skattekontrollen av tullar och omsättningsskatter. Skattebrott upptäcks för det mesta vid skattemyndigheternas granskning, framför allt vid extern kontroll. Genom att skattemyndigheterna också genomför den skatterättsliga kontrollen kan administrationen undvika dubbla kostnader och en onödig försening av förfarandet samtidigt som den särskilda sakkunskap som skattemyndigheterna har utnyttjas (386 §, punkt 3).

inte likställas med en straffrättslig bedömning av en handling, [31] vilket i princip och i enlighet med medlemsstaternas författningstraditioner är förbehållet brottmålsdomstolarna. [32] En motsatt tolkning skulle innebära att tull- och skattemyndigheterna i egenskap av en del av den exekutiva statsmakten praktiskt taget får domstolskaraktär, något som det inte finns stöd för vare sig i medlemsstaternas författningstraditioner eller i gemenskapsrätten.

46. Det följer således av artikel 135 EG och av jämförelsen mellan denna primärrättsliga bestämmelse och bestämmelserna i Fördraget om upprättandet av Europeiska unionen om polisiärt och straffrättsligt samarbete, att tullväsendet och den rättskipande myndigheten enligt gemenskapslagstiftarens vilja även fortsättningsvis skall vara självständiga nationella områden. [33] Artikel 135 första stycket EG innehåller ett bemyndigande för rådet att vidta åtgärder för att stärka tullsamarbetet mellan medlemsstaterna och mellan de senare och kommissionen. Enligt den andra meningen skall dessa åtgärder inte gälla tillämpningen av nationell straffrätt eller den nationella rättskipningen. [34] Den principiella åtskillnaden mellan tullväsendet och den rättskipande myndigheten, såsom avses i gemenskapsrätten, tyder därför enligt min mening på att tullmyndigheternas överväganden om huruvida ett handlande är brottsligt eller ej inte kan ersätta en domstols dom. [35]

31 — Faucherand, P., La lutte contre la fraude douanière: un impératif pour l'Union européenne, *Revue du marché unique européen*, nr 1 (1995), hänvisar på ett träffande sätt till avgränsningen mellan tullmyndigheternas och domstolarnas befogenheter. De utredande myndigheterna har när det gäller bekämpning av bedrägerier att förelägga domstolarna bevis om att ett brott har begåtts och att övertyga dem om detta (s. 78). Inledandet av ett straffrättsligt förfarande följer i regel vid ett framskridet stadium av förundersökningen (s. 81). Berr, C./Trémeau, H. (ovan fotnot 30), hänvisar till den grundläggande principen i fransk lagstiftning om att domaren måste vara övertygad (s. 541). Enligt denna har domaren endast ansvaret att göra en rättslig bedömning av det bevismaterial och de fakta som framlagts (s. 547). Enligt Scheurmann-Kettner, P. (ovan fotnot 30), 399 §, punkt 3 och följande punkt, är rättsläget enligt tysk lagstiftning inte annorlunda. Skattemyndigheterna är skyldiga att inom ramen för sin befogenhet att inskrida mot alla brott som kan leda till straffpåföljder i den mån tillräckligt faktiskt stöd föreligger. Om förundersökningarna ger tillräcklig anledning att väcka en offentlig talan skall skattemyndigheterna föreslå domstolen att den utfärdar ett strafföreläggande, om målet förefaller lämpligt för detta, i annat fall skall de förelägga åklagarmyndigheten handlingarna. Se vidare, angående det föreskrivna genomförandet av domstolsförfarandet enligt Tysklands och Frankrikes skattelagstiftning, Bremer, H., *Das deutsche und französische Steuerstrafrecht und Verfahrensrecht im Vergleich*, Baden-Baden 2003, s. 210 och 227. Witte, P., Zollkodex, tredje upplagan, München 2002, artikel 221.8, hänvisar till en liknande kompetensfördelning i den österrikiska lagstiftningen. I den gäller som straffbara handlingar endast sådana skatteförseelser som uteslutande kan åtalas vid en domstol eller en "Spruchsenat".

32 — Sánchez, P., Conference of the Chief Justices of the Supreme Courts and Attorney-Generals of the Countries of the European Union (Lissabon, den 18 till den 21 maj 1994), *Boletim de documentação e direito comparado*, nr 59/60, år 1994, s. 453, hänvisar när det gäller den spanska rättsordningen till att man inte får förväxla utredningsbefogenheter med rättskipning, eftersom denna senare enligt artikel 117.3 i den spanska versionen är förbehållen domaren.

33 — Genom besluten i Amsterdam överfördes bestämmelserna om rättsligt och inrikes samarbete enligt Maastrichtfördraget (den så kallade tredje pelaren) från det mellanstatliga samarbetet delvis till EG:s kompetensområde. Artikel 135 EG om tullsamarbetet har införts under en ny egen avdelning. Det polisiära och straffrättsliga samarbetet hör däremot fortfarande till området för mellanstatligt samarbetet Detta samarbete omfattar enligt artikel 29 andra stycket EU och artikel 30.1 a EU också tullmyndigheterna, vad gäller bekämpande av brottslighet (se Voß, R. (ovan fotnot 10), artikel 135 EEG, punkt 2 och följande punkt).

34 — Faucherand, P. (ovan fotnot 31), s. 87, tar upp det faktum att man vid planeringen av åtgärder på gemenskapsnivå för att förbättra samarbetet mellan förvaltningarna i medlemsstaterna när det gäller bekämpningen av smuggling, inte velat att åklagarmyndigheternas och domstolarnas verksamhet skulle påverkas.

35 — Generaladvokaten Ruiz-Jarabo Colomer hänvisar i sitt förslag till avgörande i mål C-176/03, kommissionen mot rådet (ovan fotnot 21), punkt 78, till att "rättskipning i brottmål", i den mening som avses i artikel 135 EG, skall förstås som behörigheten att tillämpa strafflagstiftningen, något som utan tvivel tillfaller domarna.

47. Generaladvokaten Van Gerven har uppenbarligen utgått från liknande bedömningar då han i sitt förslag till avgörande i målet Meico-Fell inledningsvis uttryckligen klargjorde att det åligger den nationella domstolen att på grundval av tillämplig nationell lagstiftning utreda huruvida det föreligger "ett handlande som kan ge upphov till straffrättsliga påföljder". [36] Dessa uttalanden kompletteras senare genom fastställandet att det omtvistade rättsbegreppet med nödvändighet avser handlingar som hotas av sanktioner och som måste fastställas av en domstol. [37]

48. Av en systematisk och teleologisk tolkning följer därför att hänvisningen i artikel 3 i förordning nr 1697/79 inte bara avser den materiella utan också den processuella strafflagen i medlemsstaterna.

iii) Tolkning mot bakgrund av gemenskapens grundläggande rättigheter

49. Denna slutsats bekräftas av en tolkning av bestämmelserna i förordning nr 1697/79 mot bakgrund av gemenskapens grundläggande rättigheter i förvaltningshänseende, framför allt rätten till en rättvis rättegång.

50. Enligt fast rättspraxis utgör de grundläggande rättigheterna en integrerad del av de allmänna rättsprinciper som domstolen skall säkerställa. [38] Domstolen utgår därvid från medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner samt från den vägledning som ges i de folkrättsliga dokument angående skydd för de mänskliga rättigheterna som medlemsstaterna varit med om att utarbeta eller har tillträtt. I detta sammanhang är den i Rom den 4 november 1950 undertecknade konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) av särskild betydelse. [39]

51. Denna rättspraxis har under den europeiska integrationsprocessens vidare utveckling förankrats i artikel 6.2 EU. Enligt denna bestämmelse skall unionen som allmänna principer för gemenskapsrätten respektera de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen och såsom

36 — Se generaladvokaten Van Gervens förslag till avgörande i målet Meico-Fell (ovan fotnot 15), punkt 5.

37 — Ibidem, nr 8, även om den behöriga domstolen i medlemsstaten enligt generaladvokaten Van Gervens precisering inte nödvändigtvis måste vara en brottmålsdomstol.

38 — Se yttrande 2/94 av den 28 mars 1996 (REG 1996, s. I-1759), punkt 33, och dom av den 12 november 1969 i mål 26/69, Stauder (REG 1969, s. 419, svensk specialutgåva, volym 1, s. 421), punkt 7, av den 12 juli 1957 i de förenade målen 7/56, 3/57, 7/57, Algera m.fl. mot EKSG:s gemensamma församling (REG 1957, s. 82, 117), och av den 29 maj 1997 i mål C-299/95, Kremzow (REG 1997, s. I-2629), punkt 14.

39 — Se, till exempel, dom av den 14 maj 1974 i mål 4/73, Nold (REG 1974, s. 491), av den 13 december i mål 44/79, Hauer (REG 1979, s. 3727), punkt 15, av den 15 maj 1986 i mål 222/84, Johnston (REG 1986, s. 1651, svensk specialutgåva, volym 8, s. 597), punkt 18, och av den 28 mars 2000 i mål C-7/98, Krombach (REG 2000, s. I-1935), punkt 25.

de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner.

52. Domstolen har därvid flera gånger uttalat att också medlemsstaterna har att beakta kraven på skydd för de grundläggande rättigheterna i gemenskapens rättsordning när de genomför gemenskapsrättsliga bestämmelser och att således tillämpa dem så långt möjligt i enlighet med dessa krav. [40] Därav följer att medlemsstaterna på samma sätt som gemenskapens institutioner är direkt bundna av de grundläggande rättigheterna i gemenskapsrätten, om och i den mån de utövar verksamhet som omfattas av fördragens tillämpningsområde. [41] Denna förutsättning är utan tvivel uppfylld när de, som i det förevarande fallet, är ansvariga för det administrativa genomförandet av tullagstiftningen.

53. Domstolen har dessutom förklarat att den, när nationell lagstiftning omfattas av gemenskapsrättens tillämpningsområde, vid besvarandet av en begäran om förhandsavgörande, skall ge alla de upplysningar avseende tolkningen som är nödvändiga för den nationella domstolens bedömning av om lagstiftningen är förenlig med de grundläggande rättigheter som domstolen skall säkerställa iakttagandet av. [42]

— Rätten till en rättvis rättegång

54. För besvarandet av den första tolkningsfrågan är det i första hand relevant att beakta

40 — Se dom av den 13 april 2002 i mål C-292/97, Karlsson m.fl. (REG 2000, s. I-2737), punkt 37, av den 24 mars 1994 i mål C-2/92, Bostock (REG 1994, s. I-955), punkt 16, av den 14 juli 1994 i mål C-351/92, Graff (REG 1994, s. I-3361), punkt 17, av den 18 juni 1991 i mål C-260/89, ERT (REG 1991, s. I-2925, svensk specialutgåva, volym 11, s. I-209), punkt 42, av den 13 juli 1989 i mål 5/88, Wachauf (REG 1989, s. 2609), punkt 19, och av den 25 november 1986 i de förenade målen 201/85 och 202/85, Klensch m.fl. (REG 1986, s. 3477, svensk specialutgåva, volym 8, s. 729), punkt 8.

41 — Se Moitinho de Almeida, J. C., Protección de los derechos fundamentales en la jurisprudencia del TJCE, *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial* (utg. av Gil Carlos Rodríguez Iglesias/Diego Liñan Nogueras), Madrid 1993, s. 113; Brosius-Gersdorf, F., *Bindung der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsgrundrechte — Die Grundrechtsbindung der Mitgliedstaaten nach der Rechtsprechung des EuGH, der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und ihre Fortentwicklung*, Berlin 2005, s. 17–20, Jürgensen, T./Schlünder, I., EG-Grundrechtsschutz gegenüber Maßnahmen der Mitgliedstaaten, Archiv des öffentlichen Rechts. nr 2 (1996), s. 208 och följande sidor, och Schütz, H.-J./Bruha, T./König, D. (ovan fotnot 10), s. 70, 294, 883. Enligt dessa är medlemsstaterna bundna av gemenskapsrätten om och i den mån de utövar verksamhet som omfattas av "fördragens tillämpningsområden". Detta gäller obestridligen i fråga om genomförandet av gemenskapsrätten, eftersom medlemsstaterna i regel i egenskap av "gemenskapsmyndigheter" har befogenheten att genomföra denna. Herrero de la Fuente, A., *La Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea — Una perspectiva pluridisciplinar*, Zamora 2003, s. 229, 230, 235, hänvisar till att gemenskapens grundläggande rättigheter i förhållande till både gemenskapsorganen och organen i medlemsstaterna kan göras gällande när dessa tillämpar gemenskapsrättsliga normer.

42 — Se domen i målen Bostock (ovan fotnot 40), punkt 16, och ERT (ovan fotnot 40), punkt 42.

artikel 6.1 EKMR, enligt vilken envar, när det gäller att pröva hans civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till opartisk och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. Denna grundläggande rättighet har antagits med motsvarande formulering i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter, [43] enligt vilken var och en har rätt att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag. Domstolen har mot bakgrund av dessa grundläggande rättigheter utvecklat en allmän gemenskapsrättslig princip, enligt vilken var och en har rätt till en rättvis rättegång. [44] Denna princip är också tillämplig på det straffrättsliga området. [45]

55. Medlemsstaterna i Europeiska unionen har alla en komplex domstolsorganisation med ett stort antal domstolar med klart avgränsade befogenheter och sakområden. De olika domstolssystemen inom Europeiska unionen återspeglar de många olika rättstraditionerna i medlemsstaterna. I medlemsstaternas rättsordningar föreskrivs dock att det, vid sidan av domstolar för civilmål och förvaltningsärenden, skall finnas en brottmålsdomstol som kännetecknas av ett sär-

43 — Se stadgan om Europeiska unionens grundläggande rättigheter, proklamerad den 7 december 2000 i Nice (EGT C 364, s. 1). Stadgan om de grundläggande rättigheterna har inte tagits med i fördragen, och det hänvisas inte heller till den i artikel 6.2 EU. Den är i första hand en politisk förklaring som bland annat Europeiska kommissionen och Europaparlamentet känner sig bundna av. Visserligen skall man inte ignorera dess upphovsmäns klart uttryckta vilja att stadgan inte skall ha en rättsligt bindande verkan, men jag delar ändå generaladvokaten Légers uppfattning enligt vilken det skulle vara förfelat att frånkänna den varje form av betydelse (se generaladvokaten Légers förslag till avgörande av den 10 juli 2001 i mål C-353/99 P, rådet mot Hautala, (REG 2001, s. I-9565), punkterna 73–86. Den skall i ännu högre grad ses som en konkretisering av europeiska gemensamma värden. Det ligger därför nära till hands att åberopa den vid en tolkning av gemenskapsrätten (se till exempel den hänvisning till stadgan om de grundläggande rättigheterna som finns i förslagen till avgöranden av generaladvokaterna Albers av den 1 februari 2001 i mål C-340/99, TNT Traco (REG 2001, s. I-4109), punkt 94, Tizzano av den 8 februari 2001 i mål C-173/99 (REG 2001, s. I-4881, punkterna 26–28, Mischo av den 22 februari 2001 i de förenade målen C-122/99 P och C-125/99 P, D och Sverige mot rådet (REG 2001, s. I-4319), punkt 97, Jacobs av den 14 juni 2001 i mål C-377/98, Nederländerna mot parlamentet och rådet (REG 2001, s. I-7079), punkt 197, Geelhoed av den 5 juli 2001 i mål C-413/99, Baumbast (REG 2002, s. I-7091), punkterna 59 och 110, och Ruiz-Jarabo Colomer av den 4 december 2001 i mål C-208/00, Überseering (REG 2002, s. I-9919), punkt 59. Se härvidlag också Poiares Maduro M., The double constitutional life of the Charter of Fundamental Rights, *Unión Europea y derechos fundamentales en perspectiva constitucional*, Madrid 2004, s. 306, Schmitz T., Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union als Konkretisierung der gemeinsamen europäischen Werte, *Die Europäische Union als Wertegemeinschaft*, Berlin 2005, s. 85, och Beyer, U./Oehme, C./Karmrodt, F., Der Einfluss der Europäischen Grundrechtecharta auf die Verfahrensgarantien im Unionsrecht, Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht, band 34, november 2004, s. 14). Stadgan om de grundläggande rättigheterna har också nyligen tagits upp av Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna i syfte att ge den över femtio år gamla artikeln i EKMR en mera modern tolkning (se Europadomstolens dom av den 11 juli 2002, Goodwin mot Förenade konungariket, Reports of Judgments and Decisions. 2002-VI, punkt 100). EG-domstolen har i sin dom i målet Unibet (ovan fotnot 23) punkt 39, för första gången hänvisat till konventionen i samband med rätten till ett effektivt rättsskydd.

44 — Dom i målet Krombach (ovan fotnot 39), punkt 26, dom av den 17 december 1998 i mål C-185/95 P, Baustahlgewebe mot kommissionen (REG 1998, s. I-8417), punkt 20 och följande punkt, och dom av den 11 januari 2000 i mål C-174/98 P, Nederländerna och Van der Wal mot kommissionen (REG 2000, s. I-1), punkt 17.

45 — Enligt Haase, K., *Die Anforderungen an ein faires Gerichtsverfahren auf europäischer Ebene*, Berlin 2006, s. 282, omfattar det sakliga tillämpningsområdet för den gemenskapsrättsliga bestämmelsen om korrekthet när det gäller alla former av förfaranden i motsats till principen i konventionen enligt artikel 6 EKMR som enligt ordalydelsen bara är tillämplig på civil- och straffrättsliga förfaranden på grund av sin karaktär av allmän rättsgrundsats i gemenskapsrätten. Se både dom av den 13 februari 1979 i mål 85/76, Hoffmann-La Roche mot kommissionen (REG 1979, s. 461), punkt 9, och dom av den 14 maj 1998 i mål T-348/94, Enso Española (REG 1998, s. II-1875), punkt 80, samt domen av den 22 oktober 1997 i mål T-18/96, Stichting Certificatie Kraanverhuurbedrijf och Federatie van Nederlandse Kraanverhuurbedrijven (REG 1997, s. II-1739), punkt 53 och följande punkter.

skilt förfarande för förundersökning och dömande av brott. Dess uppgift är att förverkliga statens straffrättsliga ansvar och samtidigt säkerställa den anklagades rättigheter.[46] Vid sidan av särskild sakkunskap inom det straffrättsliga området och den enskildes rättsskydd, skall brottmålsdomstolarna också säkerställa domarnas oberoende ställning vid utövandet av deras uppgifter.[47]

56. För att förhindra att det rättsskydd som rättskipningen ger kringgås genom att brottspåföljderna klassificeras som disciplinära åtgärder eller förvaltnings- eller civilrättsliga åtgärder,[48] har Europadomstolen förklarat att begreppet "anklagelse ... för brott" i den mening som avses i artikel 6.1 EKMR skall ges en självständig tolkning.[49] Det är därvid oomstritt att detta oklara rättsbegrepp har en både materiell och processuell komponent, då skyddsområdet för denna grundläggande rättighet omfattar hela brottmålsförfarandet, inklusive förfarandena för överklagande och dömande.[50]

57. Enligt min mening skall samma överväganden här tillämpas vid tolkningen av begreppet "ett handlande som kan ge upphov till straffrättsliga påföljder" i artikel 3 i förordning nr 1697/79. De garantier i förfarandet som gemenskapsrätten föreskriver i anslutning till artikel 6.1 EKMR och artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna skulle i annat fall kunna kringgås, om en medlemsstat skulle ha rätt att inrätta en ytterligare och konkurrerande instans med rättskipningsbefogenheter. Detta gäller i synnerhet befogenheter som tilldelas tullmyndigheterna som en del av den exekutiva statsmakten och som redan från början strider mot ordalydelsen i artikel 6.1 EKMR och artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

46 — Cunha Rodrigues, J.N., Discours de son Excellence le Procureur Général de la République, Conference of the Chief Justices of the Supreme Courts and Attorney-Generals of the Countries of the European Union (ovan fotnot 32), s. 19 och följande sida, hänvisar till domstolens exklusiva befogenheter inom rättskipningsområdet. Vidare hänvisar den till svårigheten att både skydda samhället mot brott och ge garantier i det rättsliga förfarandet. Bacigalupo, E., *Justicia penal y derechos fundamentales*, Madrid 2002, s. 134, tar upp dömandet av den skyldige och skyddet av den oskyldige som mål för brottmålsförfarandet.

47 — De Figueiredo Dias, J., *Direito processual penal*, Coimbra 2004, s. 303 och följande sidor, ser brottmålsdomstolens oavhängighet som ett uttryck för principen om maktfördelning. Han anser att denna fördelning också är motiverad genom den alltmer påtagliga sociala funktion som domaren i en brottmålsdomstol måste fylla. Bacigalupo, E. (ovan fotnot 46), s. 14, beskriver uppkomsten av de första oberoende brottmålsdomstolarna i Europa under 1700- och 1800-talen efter den absolutistiska eran.

48 — Se Ovey, C./White, R., Jacobs and White, *The European Convention on Human Rights*, tredje upplagan, Oxford 2002, s. 141, och Soyer, J.-C./de Salvia, M., *La Convention européenne des droits de l'homme — Commentaire article par article* (utg. av Decaux, E./Imbert, P.-H.), andra upplagan, Paris 1999, s. 254.

49 — Se till exempel dom av den 8 juni 1976, Engel mot Nederländerna, serie A, nr 22, punkt 81, och av den 25 februari 1993 i målet Funke mot Frankrike, serie A, nr 256-A, punkt 44.

50 — Se Ovey, C./White, R., a. a. O. (ovan fotnot 48), s. 143. I sin dom av den 15 juli 1982 i mål Eckle mot Tyskland, serie A, nr 51, 1983, 5 EHRR 1, punkt 73, definierar Europadomstolen begreppet"anklagelse ... för brott" på följande sätt: "Charge', for the purposes of Article 6 par. 1 (art. 6-1), may be defined as ‚the official notification given to an individual by the competent authority of an allegation that he has committed a criminal offence". Därmed omfattar skyddsområdet enligt artikel 6.1 EKMR hela brottmålsförfarandet, inklusive överklagandeförfarandet: "As regards the end of the 'time', in criminal matters the period governed by Article 6 par. 1 covers the whole of the proceedings in issue, including appeal proceedings" (punkt 76).

— Principen om oskuldspresumtion

58. Med tanke på den första tolkningsfrågan anser jag det vidare meningsfullt att hänvisa till den i artikel 6.2 EMKR angivna principen, enligt vilken envar som blivit anklagad för brottslig gärning skall betraktas som oskyldig intill dess hans skuld lagligen fastställts. I artikel 48 i stadgan om de grundläggande rättigheterna anges det på motsvarande sätt att var och en som har blivit anklagad för en lagöverträdelse skall betraktas som oskyldig till dess att hans eller hennes skuld lagligen fastställts. Denna princip om oskuldspresumtion är till följd av rättsstatsprincipen erkänd i samtliga rättsordningar i Europeiska unionens medlemsstater.

59. Genom rättspraxis från Europadomstolen förklaras vad som avses med principen om oskuldspresumtion. Av rättspraxisen framgår att denna princip tar sig skilda uttryck. Likväl kan följande typiska drag konstateras, vilka är relevanta för det ifrågavarande målet.

60. Principen om oskuldspresumtion gäller bara till förmån för en person som är anklagad för en straffbar handling. [51] Enligt den skall staten behandla den anklagade som om denne inte begått något brott, till dess att staten i form av åklagarmyndigheten har framlagt tillräckliga bevis som övertygar en oberoende och opartisk domstol om den anklagades skuld. I regel måste åklagaren bevisa att den anklagade är skyldig utom allt tvivel. Enligt Europadomstolen ligger bevisbördan på åklagarmyndigheten och varje tvivel är till förmån för den anklagade. [52]

61. Vidare får en domstol eller en tjänsteman inte göra några som helst uttalanden om att den anklagade är skyldig till ett brott, innan denne ställts inför domstol och dömts. Oskuldspresumtionen överträds när en tjänsteman genom uttalanden om en person som anklagats för ett brott uttalar sig om att personen är skyldig utan att denna skuld lagligen har bevisats och utan att denna person har haft tillfälle att tillvarata sin rätt

51 — Se X mot Förbundsrepubliken Tyskland, nr 4483/70 — Talan ogillades.

52 — Dom av den 6 december 1988 i mål Barberà, Messegué och Jabardo mot Spanien, serie A, nr 146, 1989, punkt 77.

till försvar.[53] Om uttalanden om sakförhållanden som rör brottmålsförfarandet kommer till allmänhetens kännedom, skall återhållsamhet iakttas.[54]

62. Bakom denna rättspraxis ligger för det första övertygelsen om att endast det brottmålsförfarandet kan leda till ett formellt fastställande av skyldigheten till ett brott och att därmed inte något annat statligt organ får beteckna någon som skyldig. För det andra tas det hänsyn till att statliga organs offentliga uttalanden om misstankar kan ha en negativ inverkan på den enskildes rättsliga ställning. Följaktligen syftar den till att skydda en misstänkt från att dömas på förhand.[55]

63. Om tullmyndigheterna inom ramen för ett förfarande om uppbörd i efterhand, och innan en laga dom trätt i kraft, fastställer det brottsliga i en gäldenärs handling, utgör detta en risk för att gäldenären otillbörligen bedöms på förhand och brännmärks offentligt. Visserligen står det gäldenären fritt att genom en förvaltningsrättslig talan överklaga ett av myndigheterna utfärdat tulltaxeringsbeslut och därmed försvara sig mot den indirekta anklagelsen om brott, men det kan inte av den berörda parten begäras att denne

53 — I sin dom av den 25 mars 1983 i målet Minelli mot Schweiz, serie A, nr 62, 1983, punkt 38, beslutade Europadomstolen när det gällde räckvidden av oskuldspresumtionen att ett domstolsbeslut som innebär att ett förfarande avskrivs på grund av att preskriptionstiden löpt ut, utgör en överträdelse av artikel 6.2 EKMR om det finns anledning att anta att domaren ansett att den anklagade var skyldig. I det konkreta fallet handlade det om en processrättslig bestämmelse som innebar en skyldighet för den anklagade att bära kostnaderna om den var tappande part. Domstolen beslutade att den schweiziska domstolens motivering trots dess försiktiga ordaval ("in all probability", "very probably") innehöll påpekanden som inte var förenliga med artikel 6.2 EKMR. Dom av den 10 februari 1995 i mål, Allenet de Ribemont mot Frankrike, serie A, nr 308, 1995, punkterna 37 och 41, gällde anklagelser mot Ribemont om anstiftan till mord, som en högt uppsatt polistjänsteman och tjänstemän vid det franska inrikesministeriet uttalat under en presskonferens som hölls samtidigt som det straffrättsliga förfarandet. Domstolen ansåg att dessa uttalanden av statliga myndigheter klart angav Ribemonts skuld och var ägnade att påverka den allmänna opinionen och förekomma en dom av den behöriga rättsliga instansen. Domen av den 10 oktober 2000 i mål om överklagande nr 42095/98, Daktaras mot Litauen, punkt 41, gällde yttranden som fällts av en åklagare inom ramen för ett förundersökningsförfarande, av vilka det kunde antas att den anklagades skuld redan var bevisad. Domstolen erinrade först och främst om att principen om oskuldspresumtion också kan åsidosättas av en åklagare som har att fatta beslut om nedläggning av ett förundersökningsförfarande. Visserligen ansåg domstolen att uttrycket "bevisad" var mindre väl valt, men kunde med tanke på de särskilda omständigheter under vilka uttrycket använts inte se att någon överträdelse av artikel 6.2 EKMR förelåg. I dom av den 8 april 2005 i mål om överklagande nr 72758/01, A.L. mot Tyskland, punkt 31, hänvisade Europadomstolen till sin dom i målet Daktaras, varvid den erinrade om att "oskuldspresumtionen enligt artikel 6.2 EKMR utgör ett av kännetecknen på en rättvis rättegång enligt artikel 6.1 EKMR. Oskuldspresumtionen åsidosätts när en tjänstemans uttalanden avseende anklagelser om brott riktade mot en person utgör uttalanden om denna persons skuld, såvida denna person inte har förklarats skyldig i enlighet med rättsliga bestämmelser".

54 — Europadomstolens dom av den 26 mars 2002 i mål om överklagande, nr 48297/99, Butkevičius mot Litauen, punkterna 51–54, gällde uttalanden som riksåklagaren och ordföranden i Litauens parlament gjort i media i anslutning till att den tidigare försvarsministern Butkevičius anhållits på grund av misstankar om mutbrott. Europadomstolen ansåg att dessa uttalanden var ägnade att få allmänheten att utgå från att den anklagade var skyldig innan en dom hade vunnit laga kraft. Följaktligen konstaterade den en överträdelse av artikel 6.2 EKMR.

55 — Frowein, J., Zur Bedeutung der Unschuldsvermutung in Art. 6 Abs. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention, *Recht als Prozess und Gefüge: Festschrift für Hans Huber zum 80. Geburtstag*, Bern 1981, s. 554–556, kommenterar det beslut som fattats av kommissionen för de mänskliga rättigheterna när det gäller överklagandet Petra Krause mot Schweiz, i samband med vilket ett uttalande av den schweiziska justitieministern i TV kritiserades såsom en överträdelse av artikel 6.2 EKMR. I detta uttalande angavs den då häktade Petra Krause som gärningsman bakom ett sprängattentat. Kommissionen intygade att artikel 6.2 EKMR var tillämplig med motiveringen att denna bestämmelse innehöll den grundläggande principen om att en myndighet inte får beteckna någon som skyldig till en straffbar handling, såvida inte en domstol först har fastställt denna skuld. Med hänvisning till det som kommissionen för de mänskliga rättigheterna uttalat, noterade författaren att det massiva uttryck som en misstanke innebär kunde ha en avsevärd inverkan. Sådana uttalanden kan få ett särskilt stort inflytande på domstolsförfarandet om de ger upphov till en presskampanj eller något annat som kan påverka domarna.

skall utnyttja någon annan möjlighet till rättsskydd än vad som garanteras honom i brottmålsförfarandet. Snarare åligger det medlemsstaten att iaktta den skyldighet till omsorg som ankommer på den enligt EKMR [56] och gemenskapsrätten. En befogenhet för tullmyndigheterna att göra tolkningar, såsom den portugisiska regeringen och kommissionen föreslår, kan därför i fråga om principen om oskuldspresumtion inte betraktas som förenlig med Europadomstolens rättspraxis i målen Minelli, Ribemont, Daktaras och Butkevičius. [57] Den således framträdande inskränkningen av de grundläggande rättigheterna för gäldenären kan inte heller motiveras av gemenskapens intresse av uppbörd i efterhand av tullskulder som eventuellt i strid med gemenskapsrätten inte har betalats.

c) Förslag till avgörande

64. Av det som ovan anförts framgår att det rättsliga begreppet "ett handlande som kan ge upphov till straffrättsliga påföljder" också mot bakgrund av gemenskapens grundläggande rättigheter skall ses som en hänvisning till straffprocesslagstiftningen i medlemsstaterna. Följaktligen skulle enbart ett lagakraftvunnet beslut från en nationell brottmålsdomstol kunna inverka på tolkningen av gemenskapens rätt att uppbära tullar i efterhand.

2. Den andra tolkningsfrågan

65. Av min redogörelse av den första tolkningsfrågan framgår inledningsvis att ett beslut av en åklagare inte kan ersätta ett slutligt domstolsbeslut. Hänsyn skall vidare tas till, för det första, den omständigheten att åklagarmyndigheten i många av Europeiska unionens medlemsstater i organisatoriskt och funktionellt hänseende antingen till-

56 — Haase, K. (ovan fotnot 45), s. 92, erinrar om att Europadomstolen har slagit fast att det, i det fall ett offentliggörande i media innebär att någon döms på förhand, finns en viss skyddsplikt för konventionsstaterna enligt artikel 6.1 EKMR. Enligt denna skall medlemsstaterna aktivt genom positiva åtgärder se till att media vid rapportering av anhängiggjorda rättsliga förfaranden håller sig inom gränserna för den saklighet som krävs.

57 — Se fotnot 55.

delats en exekutiv funktion eller åtminstone kan anses vara tätt knuten till den [58] och, för det andra, att domaren i ett brottmål har tilldelats en befogenhet genom att förfarandet avskrivs så snart domen har vunnit laga kraft. Det lagliga beviset för att någon är skyldig fastställs därmed först genom en lagakraftvunnen dom. [59] Denna slutsats överensstämmer för övrigt med den portugisiska regeringens bedömning, enligt vilken den enda möjligheten att fastställa huruvida ett sådant handlande faktiskt har begåtts som kan ge upphov till straffrättsliga påföljder, är att avvakta utgången i brottmålsförfarandet. [60] Följaktligen måste man i rättsäkerhetens intresse enbart inrikta sig på domarens suveräna beslut och inte på åklagarmyndighetens åtal.

3. Den tredje tolkningsfrågan

66. Principen om oskuldspresumtion, såsom denna framgår av artikel 6.2 EKMR och av Europadomstolens rättspraxis, kräver att åklagaren utom allt tvivel kan bevisa den anklagades skuld. [61] Principen *in dubio pro reo* [62], som enligt den förhärskande uppfattningen också kan härledas ur denna föreskrift, är tillämplig när domaren förkunnar sin dom. Genom denna kommer således principen om oskuldspresumtion särskilt till uttryck.

58 — I flera rättsordningar i medlemsstaterna övertar åklagarmyndigheten ensam det allmänna ansvaret för genomförandet av det straffrättsliga förfarandet och har i enlighet därmed en exklusiv rätt att väcka talan. Det åligger den att inleda ett förundersökningsförfarande och att väcka talan mot den aktuella handlingen vid en domstol. Därvid handlar den antingen efter egen bedömning (opportunitetsprinipen) eller är enligt lagen skyldig att göra detta (legalitetsprincipen). Det huvudsakliga problemet för åklagarmyndigheten är frågan om det finns förutsättningar för att utföra uppgifterna, utan sådan politisk inblandning som kan inkräkta på dess skyldighet att vara opartisk. Det har i detta sammanhang ansetts som problematiskt att åklagarmyndigheten ofta står i nära förbindelse med den exekutiva makten eller till och med är underordnad den (se därvid Conference of the Chief Justices of the Supreme Courts and Attorney-Generals of the Countries of the European Union (ovan fotnot 32), s. 484 och följande sida. Se, angående autonomi och myndighetsorganisation, den portugisiska "Ministério Público" Pereira, R., O domínio do inquérito pelo Ministério Público, *Jornadas de direito processual penal e direitos fundamentais (Organizadas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e pelo Conselho Distrital de Lisboa da Ordem dos Advogados, com a colaboração do Goethe Institut)*, Coimbra 2004, s. 128–130. De Figueiredo Dias, J. (ovan fotnot 47), s. 362–368, är av den uppfattningen att Ministério Públicos bristande rättskipningskompetens inte kan tillskrivas den statliga rättsmakten En rättskipningskompetens är enligt den portugisiska författningen enbart förbehållen domstolarna. På grund av deras relativa autonomi finns det dock en brygga mellan den exekutiva och den dömande makten.

59 — Se också Meyer-Ladewig, J., *Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten — Handkommentar*, Baden-Baden 2003, artikel 6, punkt 85, enligt vilken skuld rättsligt bevisas genom en dom som vunnit laga kraft.

60 — Se punkt 55 och följande punkt i den portugisiska regeringens skriftliga påpekanden.

61 — Se domen i målet Barberà, Messegué och Jabardo mot Spanien (ovan fotnot 52), punkt 77.

62 — Bacigalupo, E., (ovan fotnot 46), s. 145, hänvisar till att den enligt teorin om grundläggande rättigheter nu gällande förvaltningsrättsliga principen *in dubio pro reo* skall ses som en väsentlig beståndsdel i den grundläggande principen om oskuldspresumtion. När denna princip inte direkt härleds ur den nationella lagstiftningen, hänvisar rättsläran till artikel 6.2 EKMR, varvid överensstämmelsen ligger i att denna föreskrift just leder till att principen *in dubio pro reo* skall säkerställas. På samma sätt har också Marques da Silva, G., *Curso de processo penal*, band 2, Lissabon 1993, s. 92 och följande sida, härlett principen *in dubio pro reo* ur oskuldspresumtionen. Walter, T., Die Beweislast im Strafprozess, *Juristenzeitung*, 2006, s. 344, härleder däremot principen *"in dubio pro reo"* ur rättsstatsprincipen och hänvisar som motivering till de skilda skyddsområdena för *in dubio pro reo* och oskuldspresumtionen Den senare är delvis mera långtgående, eftersom den i sig först ingriper när domstolen vid någon tidpunkt har haft det minsta tvivel om huruvida den anklagade skall anses oskyldig fram till domen. Å andra sidan sträcker sig principen *in dubio pro reo* längre än oskuldspresumtionen, eftersom den också omfattar omständigheter som bara har betydelse ur förvaltningsrättslig synpunkt, såsom att tidpunkten för handlingen är en förutsättning för preskriptionen.

67. Till skillnad från för åklagarmyndigheten är denna princip för brottmålsdomaren dock inte någon bevisregel utan en vägledande regel för beslutet. Den föreskriver inte när domaren skall vara i tvivelsmål utan bara hur domaren skall fatta beslut när tvivel föreligger. Om det i ett brottmål inte med tillräcklig säkerhet går att utröna om den anklagade har begått ett visst brott, skall man till hans fördel utgå från att han är oskyldig. [63] I straffprocessrätten tas det hänsyn till denna omständighet genom att det i princip krävs att den anklagades skuld är fastställd utom allt rimligt tvivel, varvid de närmare kraven på domstolens övertygelse avgörs i den nationella straffprocessrätten och kan därvid avvika från en medlemsstat till en annan. [64] Principen *in dubio pro reo* garanterar den anklagade rätten att behandlas så som om denne bevisats oskyldig. [65] I enlighet därmed finns det med hänsyn till brottmålsförfarandet och skyddet för de grundläggande rättigheterna ingen kvalitativ skillnad mellan ett frikännande på grund av brist på bevis och ett frikännande som följer av att den anklagade förklarats oskyldig utom allt tvivel. [66]

68. Hänvisningen till den nationella straffprocessrätten i artikel 3 i förordning nr 1697/79 innebär att gemenskapen är bunden av dessa förfarandeprinciper på så sätt att, när det gäller tillämpningen av principen *in dubio pro reo*, ingenting annat kan gälla i förhållandet mellan de nationella myndigheter som har att genomföra förordningen och gäldenären. Följaktligen får en gäldenär som frikänns på grund av brist på bevis inte i rättsligt hänseende behandlas sämre än den vars oskuld fastställs utom allt tvivel.

4. Den fjärde tolkningsfrågan

69. Den nationella domstolen har ställt den fjärde frågan för att få klarhet i dels vilka följderna blir av att åklagarmyndigheten inte

63 — Se De Figueiredo Dias, J. (ovan fotnot 47), s. 213, Tome Garcia, J. A., *Derecho procesal penal* (utg. av Andrés de la Oliva Santos m.fl.), Madrid 1993, s. 453.

64 — Se dom av den 27 september 1990 i mål Windisch mot Österrike, överklagande nr 12489/86, punkt 25.

65 — Walter, T. (ovan fotnot 62), s. 348 och följande sida, hänvisar till att principen *in dubio pro reo* i allmänhet innebär en skyldighet att fatta beslut som är till förmån för den åtalade. Detta beslut är avpassat till föremålet för tvivlet. Vad avser invändningar om rättegångshinder som kan göras gällande vid undersökningar och förfaranden i första instans innebär detta gynnsamma beslut alltid att förfarandet läggs ned eller målet skrivs av.

66 — De Figueiredo Dias, J. (ovan fotnot 47), förklarar att ett frikännande i brist på bevis i ett brottmålsförfarande inte är till nackdel för den anklagade om åklagarmyndigheten väckt åtal (s. 212). Att det kvarstår rimligt tvivel i fråga om de framlagda bevisens trovärdighet innebär enligt författaren att samma rättsliga påföljder måste gälla som då det utom allt tvivel är fastställt att den anklagade är oskyldig (s. 215).

väcker åtal mot gäldenären, eftersom den anser att det inte finns några indicier som tyder på ett handlande som kan ge upphov till straffrättsliga påföljder, dels huruvida ett sådant beslut står i strid med den omständigheten att en talan om indrivande av icke inbetalda tullar väcks.

70. När det gäller denna fråga skulle jag vilja erinra om att det följer av fast rättspraxis att det förfarande som föreskrivs i artikel 234 EG utgör ett medel för samarbete mellan domstolen och de nationella domstolarna, genom vilket domstolen tillhandahåller de nationella domstolarna de uppgifter om tolkningen av gemenskapsrätten som de behöver för att kunna avgöra anhängiga tvister. [67]

71. Inom ramen för detta samarbete ankommer det uteslutande på den nationella domstol vid vilken målet anhängiggjorts, och som har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i varje enskilt mål bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställts till domstolen. Om de frågor som har ställts avser tolkningen av gemenskapsrätten är domstolen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande. [68]

72. Domstolen har likväl ansett att det i undantagsfall ankommer på den att — för att pröva sin egen behörighet — granska de omständigheter under vilka den nationella domstolen har anhängiggjort sin begäran om förhandsavgörande. Domstolen har endast möjlighet att underlåta att besvara en tolkningsfråga som en nationell domstol ställt då det är uppenbart att den begärda tolkningen av gemenskapsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller föremålet för målet vid den nationella domstolen eller när frågan är hypotetisk eller när domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om faktiska eller rättsliga förhållanden som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den. [69]

73. Den samarbetsanda som måste råda vid behandlingen av en begäran om förhandsavgörande innebär nämligen att den nationella domstolen skall ta hänsyn till den uppgift som domstolen har anförtrotts, vilken är att bidra till rättskipningen i medlemsstaterna och inte att avge rådgivande yttranden i allmänna eller hypotetiska frågor. [70]

74. I den mån tolkningsfrågan avser de eventuella rättsverkningarna av förfarandet för uppbörd i efterhand, vilka skulle kunna

67 — Se, bland annat, dom av den 16 juli 1992 i mål C-83/91, Meilicke (REG 1992, s. I-4871, svensk specialutgåva, volym 13, s. 105), punkt 22, och av den 5 februari 2004 i mål C-380/01, Schneider (REG 2004, s. I-1389), punkt 20.

68 — Se domen i målet Schneider (ovan fotnot 67), punkt 21 och där angiven rättspraxis.

69 — Se, bland annat, dom av den 16 december 1981 i mål 244/80, Foglia mot Novello (REG 1981, s. 3045, svensk specialutgåva, volym 6, s. 243), punkt 18, av den 15 juni 1995 i de förenade målen C-422/93–C-424/93, Zabala Erasun m.fl. (REG 1995, s. I-1567), punkt 29, och av den 12 mars 1998 i mål C-134/96, Djabali (REG 1998, s. I-1149), punkt 19, och domen i målet Schneider (ovan i fotnot 67), punkt 22. Se slutligen generaladvokaten Tizzanos förslag till avgörande av den 18 januari 2005 i mål C-165/03, Längst (REG 2005, s. I-5640), punkt 45, och domen av den 30 juni 2005 i samma mål (REG 2005, s. I-5637), punkterna 30–35.

70 — Se domen i målet Schneider (ovan fotnot 67), punkt 23.

medföra att åklagarmyndigheten avstod från att väcka allmänt åtal, är besvarandet av denna fråga enligt min uppfattning inte nödvändigt för ett beslut i det ursprungliga förfarandet, eftersom det saknas sammanhang mellan frågan och förfarandet. Det framgår entydigt såväl av beslutet att begära förhandsavgörande som av de skrivelser som inlämnats till domstolen av den portugisiska regeringen och Zefeser, att åklagarmyndigheten till följd av förundersökningen har väckt åtal avseende misstanke om smuggling, urkundsförfalskning, bedrägeri och bildande av en kriminell sammanslutning mot Zefesers företagsledning vid en nationell domstol för civil- och brottmål, nämligen Tribunal Judicial de Setúbal, och att denna domstol frikände företagsledningen i dom av den 10 april 2001. Således har det vid inget tillfälle uppkommit en fråga om huruvida brottmålet har skrivits av eller huruvida åklagaren valt att inte väcka allmänt åtal.

75. Därav följer att den fjärde tolkningsfrågan på grund av sin rent hypotetiska karaktär inte är relevant för lösningen av den tvist som är anhängig vid den nationella domstolen och att domstolen därmed inte behöver besvara den.

5. Den femte tolkningsfrågan

76. Däremot uppvisar den femte tolkningsfrågan i så måtto ett verkligt samband med målet vid den nationella domstolen, eftersom det av Zefesers anföranden framgår att Tribunal Judicial de Setúbal *ex officio* har fastställt preskriptionen för brotten smuggling och urkundsförfalskning, vilka företagsledningen anklagats för.

77. Hänvisningen i artikel 3 i förordning nr 1697/79 till den nationella strafflagstiftningen medför att också preskriptionstiden med nödvändighet måste bestämmas i enlighet med den nationella lagstiftningen. Som redan anförts när det gäller den första tolkningsfrågan är tullmyndigheterna vid tillämpningen av gemenskapsrätten bundna av kravet på effektivitet i den mening som avses med lojalitet mot gemenskapen enligt artikel 10 första stycket EG. Denna bestämmelse motsvaras av skyldigheten enligt artikel 10 andra stycket EG att avstå från varje åtgärd som kan äventyra att fördragets mål uppnås.

78. Den av gemenskapslagstiftaren i artikel 3 i förordning nr 1697/79 avsedda inriktningen av gemenskapsrätten mot den nationella straffrätten skulle omintetgöras om tullmyndigheterna, trots att den fastställda preskriptionstiden på tre år har löpt ut, skulle kunna väcka en förvaltningsrättslig talan om indrivande av icke inbetalda tullar med hänvisning till påstådda brott som har preskriberats.

79. Avskrivandet av ett brottmål på grund av att preskriptionstiden löpt ut beror inte på en bedömning av det straffbara i en viss handling enligt den materiella straffrätten utan följer av ett rättegångshinder. Preskriptionen när det gäller brott präglas av lagstiftarens vilja att brott av rättssäkerhetsskäl bara skall kunna dras inför rätta inom en viss bestämd tid.

80. Således skall lagstiftarens vilja beaktas också på tullagstiftningsområdet. Om ett handlande som kan ge upphov till straffrättsliga påföljder enligt den behöriga brottmålsdomstolen är preskriberat, så är en förvaltningsdomstol, som har att fatta beslut om det lagenliga i ett tulltaxeringsbeslut förhindrad, att med verkan för tullagstiftningen utgå från att det föreligger "ett handlande som kan ge upphov till straffrättsliga påföljder" i den mening som avses i artikel 3 i förordning nr 1697/79.

81. Av detta följer alltså att avskrivandet av ett brottmålsförfarande på grund av att preskriptionstiden löpt ut utgör hinder mot väckandet av en talan om indrivande av icke inbetalda tullar, i den mån denna talan väcks efter utgången av den enligt artikel 3 i förordning nr 1697/79 fastställda preskriptionstiden på tre år. Om preskriptionstiden för brott däremot är kortare än preskriptionstiden på tre år för överträdelse av bestämmelserna i förordning nr 1697/79, kan en sådan talan dock väckas.

82. I förevarande fall framgår det av handlingarna i målet att preskription har fastställts genom domstols beslut och att den treåriga preskriptionstiden för överträdelser av bestämmelserna i förordning nr 1697/79 har löpt ut. Det är därmed uteslutet att genom ett överklagande driva in de tullar som inte har betalats.

VII — Förslag till avgörande

83. På grundval av övervägandena ovan föreslår jag att domstolen besvarar Supremo Tribunal Administrativos begäran om förhandsavgörande på följande sätt:

1. I samband med ett förfarande om uppbörd i efterhand skall tullmyndigheterna vid fastställandet av huruvida det föreligger "ett handlande som kan ge upphov

till straffrättsliga påföljder", i den mening som avses i artikel 3 i rådets förordning (EEG) nr 1697/79 av den 24 juli 1979, utgå från den kvalificering som den behöriga brottmålsdomstolen har gjort.

2. Kriteriet i artikel 3 i förordning nr 1697/79 uppfylls först genom en mot gäldenären lagakraftvunnen dom i det berörda brottmålsförfarandet.

3. Ett handlande som kan ge upphov till straffrättsliga påföljder i den mening som avses i artikel 3 i förordning nr 1697/79 föreligger inte om domstolen har frikänt gäldenären enligt principen *in dubio pro reo*.

4. Den fjärde tolkningsfrågan skall på grund av sin hypotetiska karaktär inte besvaras.

5. Den omständigheten att ett brottmålsförfarande skrivs av på grund av preskription medför att en talan om indrivande av icke inbetalda tullar inte kan väckas efter utgången av den preskriptionstid på tre år som anges i artikel 3 i förordning nr 1697/79, i den mån uppbörden i efterhand motiveras med att gäldenären har begått en handling vars preskription har fastställts av domstol. Om preskriptionstiden för brott är kortare än preskriptionstiden på tre år för överträdelse av bestämmelserna i förordning nr 1697/79, kan talan om indrivande av ännu inte betalda tullavgifter väckas.