



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZ-BORDONE
od 11. ožujka 2021.¹

Predmet C-66/20

XK,

uz sudjelovanje:

Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Münster

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputila Procura Distrettuale della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Trento (Okružno državno odvjetništvo pri Redovnom sudu u Trentu, Italija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Ovlaštenje na temelju članka 267. UFEU-a – Pravosudna suradnja u kaznenim stvarima – Direktiva 2014/41/EU – Europski istražni nalog u kaznenim stvarima – Tijelo izdavatelj – Upravno tijelo priznato kao državno odvjetništvo u kaznenim postupcima povezanim s poreznim kaznenim djelima – Zahtjev sudskog potvrđivanja”

1. Može li njemačko upravno tijelo², koje je u unutarnjem pravu ovlašteno izvršavati prava i obavljati dužnosti državnog odvjetništva u pogledu određenih kaznenih djela, izdati europski istražni nalog (u daljnjem tekstu: EIN) bez potvrđivanja koje se zahtijeva člankom 2. točkom (c) podtočkom ii. Direktive 2014/41/EU?³
2. To je, ukratko, dvojba koju Sudu iznosi jedno talijansko državno odvjetništvo⁴ nakon što je zaprimilo EIN koji je izdalo navedeno njemačko upravo tijelo, a o čijem priznavanju i izvršenju treba odlučiti. Prije nego što se riješi ta dvojba, valja odlučiti je li Državno odvjetništvo u Trentu ovlašteno posegnuti za mehanizmom pravosudne suradnje koji je uspostavljen člankom 267. UFEU-a.

¹ Izvorni jezik: španjolski

² U ovom slučaju riječ je o Finanzamtu für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Münster (Porezna uprava za porezna kaznena djela i poreznu istragu u Münsteru, Njemačka, u daljnjem tekstu: Porezna uprava u Münsteru).

³ Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o Europskom istražnom nalogu u kaznenim stvarima (SL 2014., L 130, str. 1. i ispravak SL 2015., L 143, str. 16.)

⁴ Procura Distrettuale della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Trento (Okružno državno odvjetništvo pri Redovnom sudu u Trentu, Italija; u daljnjem tekstu: Državno odvjetništvo u Trentu)

3. Naime, Sud je ponovno suočen s pitanjem „pravosudne” prirode državnog odvjetništva⁵, no sada iz potpuno nove perspektive. Valja odlučiti: (a) je li ta institucija ovlaštena za upućivanje prethodnih pitanja koja se odnose na EIN⁶ i (b) može li se upravno tijelo, kojem su u nacionalnom pravu dodijeljene ovlasti državnog odvjetništva radi provođenja istrage o određenim kaznenim djelima, izjednačiti s državnim odvjetništvom u pogledu EIN-â.

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije. Direktiva 2014/41

4. U uvodnim izjavama 12. i 15. navodi se sljedeće:

„(12) Prilikom izdavanja EIN-a, tijelo izdavatelj trebalo bi obratiti posebnu pozornost na osiguranje punog poštovanja prava sadržanih u članku 48. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (Povelja). Pretpostavka nedužnosti i prava na obranu u kaznenom postupku osnova su temeljnih prava priznatih u Povelji u području kaznenog pravosuđa. Svako ograničavanje tih prava putem istražne mjere određene u skladu s ovom Direktivom trebalo bi biti u potpunosti usklađeno sa zahtjevima utvrđenima u članku 52. Povelje s obzirom na nužnost, proporcionalnost i ciljeve koje bi trebalo provoditi, posebno zaštitu prava i sloboda drugih osoba.

[...]

(15) Ovu bi Direktivu trebalo provesti uzimajući u obzir direktive 2010/64/EU^[7], 2012/13/EU^[8] i 2013/48/EU^[9] [...] koje se tiču postupovnih prava u kaznenom postupku.”

5. Članak 1. („[EIN] i obveza njegova izvršenja”) glasi:

„1. [EIN] sudska je odluka koju izdaje ili potvrđuje pravosudno tijelo države članice („država izdavateljica”) radi izvršavanja jedne ili nekoliko posebnih istražnih mjera u drugoj državi članici („država izvršiteljica”) u svrhu pribavljanja dokaza u skladu s odredbama ove Direktive.

EIN se također može izdati za pribavljanje dokaza koji su već u posjedu nadležnih tijela države izvršiteljice.

⁵ Sud je odlučivao o mogućnosti državnog odvjetništva da kao „pravosudno tijelo” izda europski uhidbeni nalog (u daljnjem tekstu: EUN) u presudama od 27. svibnja 2019., OG i PI (Državna odvjetništva u Lübecku i Zwickauu) (C-508/18 i C-82/19 PPU, EU:C:2019:456; u daljnjem tekstu: presuda OG i PI (Državna odvjetništva u Lübecku i Zwickauu)) i od 27. svibnja 2019., PF (Glavni državni odvjetnik Litve) (C-509/18, EU:C:2019:457). Također je odlučivao o nadležnosti državnog odvjetništva da izda EIN u presudi od 8. prosinca 2020., Staatsanwaltschaft Wien (Krivotvoreni bankovni nalozi za plaćanje) (C-584/19, EU:C:2020:1002; u daljnjem tekstu: presuda Staatsanwaltschaft Wien (Krivotvoreni bankovni nalozi za plaćanje)).

⁶ O tom se pitanju nepovoljno očitovao u presudi od 12. prosinca 1996., X (C-74/95 i C-129/95, EU:C:1996:491; u daljnjem tekstu: presuda X).

⁷ Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 20. listopada 2010. o pravu na tumačenje i prevođenje u kaznenim postupcima (SL 2010., L 280, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 213.)

⁸ Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 22. svibnja 2012. o pravu na informiranje u kaznenom postupku (SL 2012., L 142, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 48.)

⁹ Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2013. o pravu na pristup odvjetniku u kaznenom postupku i u postupku na temelju europskog uhidbenog naloga te o pravu na obavješćivanje treće strane u slučaju oduzimanja slobode i na komunikaciju s trećim osobama i konzularnim tijelima (SL 2013., L 294, str. 1.)

2. Države članice izvršavaju EIN na temelju načela uzajamnog priznavanja i u skladu s ovom Direktivom.

[...]"

6. U članku 2. točki (c) „tijelo izdavatelj” definira se kao:

„i. sudac, sud, istražni sudac ili javni tužitelj nadležan u dotičnom predmetu; ili

ii. bilo koje drugo nadležno tijelo, kako je određeno u državi izdavateljici, koje u dotičnom slučaju djeluje kao istražno tijelo u kaznenom postupku s nadležnošću za prikupljanje dokaza u skladu s nacionalnim pravom. Osim toga, prije prosljeđivanja tijelu izvršitelju, EIN se potvrđuje nakon što sudac, sud, istražni sudac ili javni tužitelj u državi izdavateljici pregleda njegovu sukladnost s uvjetima za izdavanje EIN-a u okviru ove Direktive, a posebno s uvjetima iz članka 6. stavka 1. Ako je EIN potvrdilo pravosudno tijelo, to tijelo se također može smatrati tijelom izdavateljem za potrebe prosljeđivanja EIN-a.”

7. Člankom 6. („Uvjeti izdavanja i prosljeđivanja EIN-a”) utvrđuje se:

„1. Tijelo izdavatelj može izdati EIN samo kada su ispunjeni sljedeći uvjeti:

(a) izdavanje EIN-a je potrebno i proporcionalno svrsi postupka iz članka 4. uzimajući u obzir prava osumnjičenika ili okrivljenika; i

(b) istražna mjera navedena ili istražne mjere navedene u EIN-u mogle su biti određene u sličnom domaćem slučaju.

2. Tijelo izdavatelj u svakom pojedinom slučaju ocjenjuje uvjete iz stavka 1.

3. Ako tijelo izvršitelj ima razloga vjerovati da uvjeti iz stavka 1. nisu ispunjeni, ono se može savjetovati s tijelom izdavateljem o važnosti izvršenja EIN-a. Nakon tog savjetovanja tijelo izdavatelj može donijeti odluku o povlačenju EIN-a.”

8. Člankom 9. („Priznavanje i izvršenje”) propisuje se:

„1. Tijelo izvršitelj priznaje EIN, proslijeđen u skladu s ovom Direktivom, ne zahtijevajući nikakve dodatne formalnosti te osigurava njegovo izvršenje na isti način i pod jednakim uvjetima kao da je dotičnu istražnu mjeru odredilo tijelo države izvršiteljice, osim ako se to tijelo odluči pozvati na jedan od razloga za nepriznavanje ili neizvršenje ili na jedan od razloga za odgodu predviđenih u ovoj Direktivi.

2. Tijelo izvršitelj pridržava se formalnosti i postupaka koje je tijelo izdavatelj izričito navelo, osim ako je drukčije predviđeno u ovoj Direktivi i pod uvjetom da te formalnosti i postupci nisu u suprotnosti s temeljnim načelima prava države izvršiteljice.

3. Kada tijelo izvršitelj primi EIN koji nije izdalo tijelo izdavatelj kako je navedeno u članku 2. točki (c), tijelo izvršitelj vraća EIN državi izdavateljici.

[...]"

9. U članku 11. nabrajaju se „[r]azlozi za nepriznavanje ili neizvršenje”.

B. Nacionalno pravo

1. Njemačko pravo. Abgabenordnung (Porezni zakonik)

10. Člankom 386. propisuje se:

„1. U slučaju sumnje na porezno kazneno djelo za istragu je nadležno porezno tijelo. Za potrebe ovog odjeljka takvim tijelom se smatraju Hauptzollamt (Glavni carinski ured), Finanzamt, Bundeszentralamt für Steuern (Savezni središnji porezni ured) i Familienkasse (Fond za obiteljske doplatke).

2. Porezno tijelo samostalno provodi istragu, uz poštovanje ograničenjâ iz članka 399. stavka 1. te članaka 400. i 401., kada činjenice:

- 1) upućuju isključivo na porezno kazneno djelo ili
- 2) njima se krše drugi kazneni zakoni te tim kršenjem utječu na crkvene poreze ili na druge javne prihode koji se odnose na porezne osnovice, neto porezne osnovice ili iznose porezâ.

3. Stavak 2. prestaje se primjenjivati čim se protiv osobe za kazneno djelo za koje se goni izda uhiđbeni nalog ili nalog za zadržavanje.

4. Porezno tijelo može u bilo kojem trenutku uputiti predmet državnom odvjetništvu. Državno odvjetništvo može u bilo kojem trenutku preuzeti predmet. U oba slučaja državno odvjetništvo može uz zajedničku suglasnost vratiti postupak poreznoj upravi.”

11. Člankom 399. stavkom 1. predviđa se:

„Ako porezno tijelo djeluje neovisno na temelju članka 386. stavka 2., ono izvršava prava i obavlja dužnosti državnog odvjetništva u fazi istrage.”

12. Stalno predstavništvo Savezne Republike Njemačke pri Europskoj uniji podnijelo je 14. ožujka 2017., u pogledu EIN-â koje su izdala njemačka upravna tijela, sljedeću izjavu:

„U skladu s člankom 2. točkom (c) Direktive [2014/41], zahtjeve koje izdaju njemačka upravna tijela općenito treba potvrditi državno odvjetništvo pri okružnom sudu na čijem se području nadležnosti nalazi upravno tijelo. Međutim, savezne zemlje mogu nadležnost potvrđivanja dodijeliti sudu ili na drugi način na mjesnoj razini urediti nadležnost državnog odvjetništva u pogledu potvrđivanja. Što se tiče zahtjeva koje izdaju njemačka porezna tijela koja su ovlaštena neovisno provoditi kaznene istrage na temelju članka 386. stavka 2. Poreznog zakonika, nije potrebno potvrđivanje pravosudnog tijela ili suda. U tom slučaju porezna tijela izvršavaju prava i obavljaju dužnosti državnog odvjetništva u skladu s člankom 399. stavkom 1. Poreznog zakonika [...] i sama djeluju kao pravosudno tijelo u smislu članka 2. točke (c) Direktive [2014/41].”

2. *Talijansko pravo. Zakonodavna uredba br. 108/17*¹⁰

13. Njezinim člankom 4. stavkom 1. propisuje se da „državni odvjetnik pri sudu u sjedištu okruga u kojem treba izvršiti zatražene mjere obrazloženom odlukom priznaje istražni nalog u roku od 30 dana od njegova primitka ili u drugom roku koji navede tijelo izdavatelj, a u svakom slučaju najkasnije u roku od 60 dana”.

14. Člankom 5. stavkom 1. dodaje se da „ako tijelo izdavatelj traži da mjeru izvrši sud ili ako, u skladu s talijanskim zakonom, sud mora izvršiti zatraženu mjeru, državni odvjetnik priznaje istražni nalog i od istražnog suca zahtijeva njegovo izvršenje”.

15. U skladu s člankom 10. stavkom 3., „tijelu izdavatelju vraća se istražni nalog koji je izdalo tijelo koje nije pravosudno tijelo ili koji ono nije potvrdilo”.

II. Činjenično stanje, postupak i prethodno pitanje

16. Državno odvjetništvo u Trentu zaprimilo je 14. studenoga 2019. EIN koji je tog dana izdala Porezna uprava u Münsteru radi pretrage poslovnih prostorija, u okviru istrage o utaji poreza, u skladu s člancima 369. i 370. njemačkog Poreznog zakonika.

17. EIN je potpisao ravnatelj Porezne uprave u Münsteru, ali ga nije potvrdilo pravosudno tijelo.

18. Državno odvjetništvo u Trentu potvrdilo je 20. prosinca 2019. Poreznoj upravi u Münsteru da je zaprimilo EIN i uputilo joj je pisani zahtjev da mu se dostavi primjerak tog EIN-a koji je potvrdilo pravosudno tijelo. Potvrda je, prema njegovu mišljenju, nužna jer je tijelo izdavatelj upravno tijelo.

19. Porezna uprava u Münsteru obavijestila je 8. siječnja 2020. Državno odvjetništvo u Trentu da EIN ne treba potvrditi pravosudno tijelo jer, u skladu s člankom 399. stavkom 1. Poreznog zakonika, Porezna uprava obavlja funkcije državnog odvjetništva u postupcima koji se odnose na porezna kaznena djela te ju treba kvalificirati kao pravosudno tijelo u smislu članka 2. Direktive 2014/41.

20. U tim je okolnostima Državno odvjetništvo u Trentu uputilo Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Trebali li članak 2. prvi stavak točku (c) podtočku ii. Direktive 2014/41 [...], u dijelu u kojem se predviđa da tijelo izdavatelj može biti i ,bilo koje drugo nadležno tijelo, kako je određeno u državi izdavateljici, koje u dotičnom slučaju djeluje kao istražno tijelo u kaznenom postupku s nadležnošću za prikupljanje dokaza u skladu s nacionalnim pravom’, pri čemu se u tom slučaju, međutim, određuje da ,prije prosljeđivanja tijelu izvršitelju, EIN se potvrđuje nakon što sudac, sud, istražni sudac ili javni tužitelj u državi izdavateljici pregleda njegovu sukladnost s uvjetima za izdavanje EIN-a u okviru ove Direktive, a posebno s uvjetima iz članka 6. stavka 1.’, tumačiti na način da se na temelju tog članka državi članici dopušta da upravno tijelo oslobodi obveze da zatraži potvrdu europskog istražnog naloga time što to tijelo kvalificira kao ,pravosudno tijelo u smislu članka 2. Direktive?’”

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 (Zakonodavna uredba br. 108/17. Pravila za provedbu Direktive 2014/41/EU [...]), od 21. lipnja 2017. (GURI br. 162 od 13. srpnja 2017.)

21. Državno odvjetništvo u Trentu navodi da je u *pasivnom* postupku priznavanja EIN-a, u skladu s člankom 9. Direktive 2014/41 i člancima 4. i 10. Zakonodavne uredbe br. 108/17, ovlašteno „potpuno neovisno odlučiti o predmetu”. Stoga na temelju članka 267. UFEU-a ima pravo uputiti prethodno pitanje.

22. U pogledu merituma Državno odvjetništvo u Trentu ističe da EIN obvezno mora izdati ili potvrditi pravosudno tijelo. To proizlazi iz analogije između EIN-â i EUN-â¹¹ iz presude od 10. studenoga 2016., Özçelik¹².

23. Slijedom toga, valja utvrditi može li upravno tijelo poput Porezne uprave, koje je u nacionalnom pravu u određenim slučajevima ovlašteno obavljati funkcije državnog odvjetništva, izdati EIN bez sudske potvrde.

24. Prema mišljenju Državnog odvjetništva u Trentu, odluku treba donijeti primjenom sudske prakse Suda o EUN-ima, odnosno, polazeći od toga da: (a) pojam „pravosudno tijelo” ujednačen je i ne može ovisiti o različitim državama članicama i (b) navedeni pojam obuhvaća samo tijela koja ne podliježu vanjskim nalogima ili uputama, osobito onima izvršne vlasti.

III. Postupak pred Sudom

25. Tajništvo Suda zaprimilo je zahtjev za prethodnu odluku 24. siječnja 2020.

26. Njemačka, talijanska i portugalska vlada te Komisija podnijele su svoja pisana očitovanja.

27. Sud nije smatrao da je potrebna rasprava, ali je pozvao stranke da odgovore na dva pitanja, o sudskom nadzoru EIN-â¹³ i primjenjivom talijanskom pravu¹⁴.

IV. Analiza

A. Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

28. U skladu s člankom 267. UFEU-a, samo „sud” može, ili smije, Sudu uputiti „prethodno” pitanje koje se tiče „tumačenja Ugovorâ” ili „valjanosti i tumačenja” sekundarnog prava Unije.

29. Što se smatra „sudom” u tom kontekstu pitanje je na koje valja odgovoriti isključivo na temelju prava Unije: zbog zahtjevâ jedinstva i ujednačenosti primjene tog prava navedeni je pojam autonoman, neovisno o različitim nacionalnim pravima¹⁵.

¹¹ Uređenih Okvirnom odlukom Vijeća 2002/584/PUP od 13. lipnja 2002. o Europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica (SL 2002., L 190, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 83. i ispravak SL 2013., L 222, str. 14.), kako je izmijenjena Okvirnom odlukom Vijeća 2009/299/PUP od 26. veljače 2009. (SL 2009., L 81, str. 24.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 16., str. 169.).

¹² Predmet C-453/16 PPU, EU:C:2016:860

¹³ Postavljeno im je pitanje treba li, u skladu s pravom Unije, u slučaju da odluku o nepriznavanju EIN-a donese „tijelo izvršitelj” koje, u smislu članka 2. točke (d) Direktive 2014/41, nije sudac ili sud, navedenu odluku podvrgnuti sudskom nadzoru.

¹⁴ Od talijanske vlade zatraženo je da objasni postupak priznavanja i izvršenja EIN-a koji provodi državno odvjetništvo te da navede kada su sudac ili sud pozvani da se eventualno u njega uključe, a kada taj postupak obavlja samo državno odvjetništvo. Od nje je također zatraženo da objasni pravne lijekove koji su predviđeni nacionalnim pravom u slučaju odbijanja priznavanja i izvršenja EIN-a.

¹⁵ Presuda od 21. siječnja 2020., Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, u daljnjem tekstu: presuda Banco de Santander)

30. Prilikom definiranja okvira pojma Sud je tradicionalno uzimao u obzir niz čimbenika koji su prvotno utvrđeni u presudi Vaassen-Göbbels¹⁶. Status „pravosudnog tijela” ograničen je na ona tijela koja, trajno osnovana na temelju zakona, primjenjuju pravna pravila u kontradiktornom postupku prilikom potpuno nezavisnog obavljanja obvezne sudske nadležnosti¹⁷.

31. U načelu, navedene uvjete istodobno ispunjavaju samo suci i sudovi koji su sastavni dio sudbene vlasti pojedine države članice. Međutim, Sud je bio relativno fleksibilan pri ocjeni jesu li ti uvjeti ispunjeni, što mu je omogućilo da status „pravosudnog tijela” prizna institucijama izvan sudbene vlasti, poput žalbenog povjerenstva strukovne organizacije¹⁸ ili odbora za općinske žalbe¹⁹.

32. Neformalizam Suda u tom području doživio je kritike u kojima se upozoravalo na to da su zahtjevi iz presude Vaassen-Göbbels naposljetku „dovedeni u pitanje”²⁰. Međutim, Sud je nedavno korigirao svoje prethodno prekomjerno permisivno stajalište²¹.

33. Sudska praksa Suda zapravo se temelji na srži mehanizma pravosudne suradnje iz članka 267. UFEU-a, a to je „jamč[enje] očuvan[ia] posebnih značajki i autonomije [...] pravnog poretka [Unije]”²².

34. Tom cilju odgovara pravosudni sustav čiji je „zaglavni kamen [...] postup[ak] povodom zahtjeva za prethodnu odluku predvide[n] u članku 267. UFEU-a, koji uspostavljanjem dijaloga između sudova, točnije između Suda i sudova država članica, ima za cilj *osigurati jedinstveno tumačenje prava Unije* [...], omogućujući tako osiguranje njegove usklađenosti, njegova punog učinka i njegove autonomije kao i u konačnici posebne naravi prava uspostavljenog Ugovorima”²³.

35. Ako je postupak iz članka 267. UFEU-a uređen kao „dijalog između sudova”, to je tako jer sudovi *načelno* imaju *posljednju* riječ o pravilima koja čine pravne poretke država članica. Kada na te poretke i naknadne sporove utječu pravila prava Unije, zahtjevima za prethodnu odluku nastoji se izbjeći da se donose neprimjerena krajnja rješenja s obzirom na samo pravo Unije²⁴.

36. Prethodno navedeno objašnjava činjenicu da se nacionalni sudovi obraćaju Sudu u potrazi za odgovorom na dvojbe koje nastaju u pogledu točnog značenja pravila Unije koja utječu na spor.

¹⁶ Presuda od 30. lipnja 1996. (C-61/65, EU:C:1966:39; u daljnjem tekstu: presuda Vaassen-Göbbels)

¹⁷ Presuda Banco de Santander, t. 51. i navedena sudska praksa

¹⁸ Presuda od 6. listopada 1981., Broekmeulen (246/80, EU:C:1981:218; u daljnjem tekstu: presuda Broekmeulen)

¹⁹ Presuda od 29. studenoga 2001., De Coster (C-17/00, EU:C:2001:651)

²⁰ Tomu je prigovorio nezavisni odvjetnik D. Ruiz-Jarabo Colomer u mišljenju u predmetu Umweltanwalt von Kärnten, (C-205/08, EU:C:2009:397, t. 25.; u daljnjem tekstu: mišljenje Umweltanwalt von Kärnten). Prema njegovu mišljenju, razvoj sudske prakse „doveo je do raznolike mješavine institucija koja nije uvijek u skladu s duhom pravosuđa iz članka [267. UFEU-a]”. Ta je izjava u skladu s njegovim mišljenjem u predmetu De Coster (C-17/00, EU:C:2001:366; u daljnjem tekstu: mišljenje De Coster, t. 14.).

²¹ Presuda Banco de Santander, t. 55.

²² Mišljenje 2/13 (Pristupanje Unije EKLJP-u) od 18. prosinca 2014. (EU:C:2014:2454, t. 174.; u daljnjem tekstu: Mišljenje 2/13)

²³ Mišljenje 2/13, t. 176. Moje isticanje

²⁴ U konačnici, sudovi su ti koji, neopozivim izricanjem prava (*ius dicere*) u konkretnom predmetu, jamče da se regulatorni postupak i postupak donošenja odluka koji dovode do konačne primjene općih i apstraktnih zakonskih odredbi pravnog poretka provedu u skladu s njime. U tom smislu upućujem na svoje mišljenje u predmetima OG i PI (Državna odvjetništva u Lübecku i Zwickauu) (C-508/18 i C-82/19 PPU, EU:C:2019:337, t. 66.). U istom smislu, u mišljenju u predmetu PF (Glavno državno odvjetništvo Litve) (C-509/18, EU:C:2019:338, t. 27.) istaknuo sam da je zadaća suda „izreći *posljednju riječ*, u kojoj se odražava primjena pravnog poretka, tako da odgovor [koji daje], sa svojstvom *pravomoćnosti*, bude u skladu s pravom i valjan”. Nadležnost da jamči zakonitost posljednje riječi u pravnom poretku toliko je odlučujuća za zadaću koju ima da „bi se moglo reći da [pravni poredak] za suca nije *sredstvo*, nego je sâm po sebi *cilj*. Točnije, to je *jedini cilj* u čiju mu se svrhu [dodjeljuje neovisnost]” (*ibidem*, t. 28.).

37. Na nacionalnim se sudovima pravnim sredstvima postiže jedinstvo različitih tumačenja prava nepravosudnih tijela (uključujući upravna tijela) u nacionalnom pravnom poretku. Naposljetku, valjana su samo tumačenja koja su potvrdila pravosudna tijela pa je logično da su ta tijela u članku 267. UFEU-a prirodni (i isključivi) sugovornici Suda.

38. Međutim postoji još nešto. Kao što sam to upravo istaknuo, cilj je zaštita „jedinstva u tumačenju prava Unije”²⁵. Nesporno je da članak 267. UFEU-služi da bi nacionalnim sudovima olakšao tumačenje odredbi prava Unije koje trebaju primijeniti kako bi odlučili u postupcima koji se pred njima vode. No također služi kako bi se osiguralo da ni za jednu odredbu prava Unije ne bude nedostupno mjerodavno tumačenje Suda.

39. Člankom 267. nastoji se izbjeći da se u nacionalnim pravnim poredcima *ukorijene* tumačenja prava Unije koja nije odobrio Sud. Kad bi se to dogodilo, opasnosti od pogrešnog tumačenja valjalo bi dodati gotovo neizbježno razna *tumačenja* europskih pravila u različitim državama članicama, s posljedičnom štetom za jedinstvo prava Unije. Stoga člankom 267. UFEU-a ne samo da se omogućava nacionalnim sudovima najvišeg stupnja da upute prethodna pitanja, nego ih se na to i obvezuje.

40. Ako je tijekom svoje sudske prakse Sud zauzimao funkcionalno stajalište prihvaćajući zahtjeve za prethodnu odluku od institucija koje nisu pravosudne u užem smislu, smatram da je to također činio radi navedenog cilja. Ako protiv odluka tih institucija nema pravnih sredstava u unutarnjem pravu, postoji opasnost da se potvrde završna tumačenja prava Unije bez intervencije Suda.

41. Naime, kako sam to prethodno istaknuo, upravo sudovi, *u pravilu*, imaju posljednju riječ u pravnim poredcima država članica²⁶. Zato se, da ponovim, člankom 267. UFEU-a upućuje na njih kao na *prirodne* sugovornike Suda.

42. Međutim, to se pravilo može ublažiti kada se uoči opasnost od razilaženja u tumačenju prava Unije, u iznimnim slučajevima u kojima, s obzirom na obilježja nacionalnog pravnog poretka, prava sudska intervencija nije moguća.

43. Nezavisni odvjetnik D. Ruiz-Jarabo Colomer istaknuo je sljedeće: „[s]udska organizacija u Europi koja se sastoji od dvadeset i sedam država članica odgovara vrlo različitim parametrima i ustrojima” zbog čega je „teško osmisliti model koji bi zajednički opisao zadaću pravosuđa u tolikim zemljama”. Zbog toga su se kriteriji iz presude Vaassen-Göbbels tumačili „toliko općenito i široko”²⁷.

²⁵ Mišljenje 2/13, t. 176.

²⁶ Među načelima vladavine prava nalazi se zahtjev da sudovi imaju posljednju riječ s obzirom na to da se podvrgavanje tijelâ javne vlasti vladavini prava jamči mogućim sudskim nadzorom svih odluka tih tijela, bez iznimke. Tom jamstvu valja dodati jamstvo na djelotvoran pravni lijek, propisano člankom 47. Povelje, koje ima pojedinac kao nositelj prava. U jednoj odredbi prava Unije novijeg datuma „vladavina prava” definira se kao „vrijednost Unije sadržan[a] u članku 2. UEU-a”, koja, među ostalim načelima, obuhvaća načelo „učinkovite sudske zaštite [...] koju provode [...] sudovi, također u pogledu temeljnih prava” (članak 2. točka (a) Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2020. o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije (SL 2020., L 433I, str. 1.)).

²⁷ Mišljenje Umweltanwalt von Kärnten, t. 35. Sud je stoga uložio „napor kako bi u izgradnju europskog pravosudnog diskursa uključio zajedničke ustavne tradicije” (*ibidem*, t. 36.)

44. Stoga je Sud djelovao na temelju idealnog obrasca koji su definirala obilježja po kojima se obično razlikuju pravosudna tijela (ukratko, obilježja iz presude Vaassen-Göbbels)²⁸. Međutim, pred Sudom su se tijekom godina pojavljivali slučajevi koji su doveli do relativiziranja važnosti kriterija iz te presude kada je pojmom „pravosudnog tijela” bilo nužno obuhvatiti institucije koje, iako djeluju neovisno o sudbenoj vlasti, izvršavaju sudsku nadležnost²⁹.

45. No ono od čega se nikada nije odstupilo jest zahtjev da tijelo koje upućuje zahtjev za prethodnu odluku *materijalno* izvršava sudsku nadležnost, odnosno da konačno odlučuje u konkretnom sporu.

46. Kao što sam već naveo, Sud nije oklijevao prilikom kvalificiranja žalbenog povjerenstva strukovne organizacije kao „pravosudnog tijela”, unatoč činjenici da se njegove odluke mogu pobijati pred sudovima. Potonja okolnost trebala je biti dovoljna za zaključak da su ti sudovi oni koji upućuju eventualni zahtjev za prethodnu odluku. Međutim, činjenica da se u praksi nisu podnosili pravni lijekovi protiv odluka povjerenstva bila je dovoljna da Sud odluči da su navedene odluke *de facto* pravosudne prirode³⁰.

47. U kontekstu članka 267. UFEU-a važno je da se onima koji u skladu s nacionalnim pravom imaju posljednju riječ dopušta obraćanje Sudu kada je riječ o tumačenju pravila Unije. To vrijedi za pravosudna tijela u užem smislu kao i za druga tijela koja, iako nisu pravosudna, iznimno *de facto* donose konačnu odluku u sporu. I jednima i drugima valja omogućiti da se obrate Sudu kako bi on *izrekao* mjerodavno tumačenje prava Unije.

48. Time se podrazumijeva da izraz ‚odlučiti’ iz članka 267. UFEU-a valja tumačiti široko, kako bi se izbjeglo da se „brojna postupovna pitanja smatraju nedopuštenima i da *ih Sud ne može tumačiti odnosno da se ne može očitovati o tumačenju svih odredaba prava Unije* koje je sud koji je uputio zahtjev dužan primijeniti”³¹.

49. Briga Suda za to da posljednji tumači cjelokupno pravo Unije dovela je stoga do uvođenja dvaju iznimaka na koje je svojedobno uputio nezavisni odvjetnik D. Ruiz-Jarabo Colomer: i. nepostojanje pravnih sredstava pred sudovima te ii. dodjela pravosudnih funkcija parapravosudnim tijelima na temelju ustavnih ovlasti³².

50. Prigovore nedopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku koji je uputilo Državno odvjetništvo u Trentu treba razmotriti polazeći od tih pretpostavki. To tijelo ispunjava kriterije koji se odnose na to da je zakonski utemeljeno, stalno, da je njegova nadležnost obvezna i da primjenjuje pravna pravila.

²⁸ Među kojima se, što je zanimljivo, nije nalazio kriterij neovisnosti sudaca. Nezavisni odvjetnik D. Ruiz-Jarabo Colomer u mišljenju De Coster, točki 17., istaknuo je da se zahtjev neovisnosti prvi put pojavljuje u presudi od 11. lipnja 1987., X (14/86, EU:C:1987:275), ali nije bezuvjetno prihvaćen do donošenja presude od 30. ožujka 1993., Corbiau (C-24/92, EU:C:1993:118).

²⁹ Čak i ako su u nacionalnom pravu izričito kvalificirane kao upravna tijela. To se dogodilo, na primjer, s Tribunalom Català de Contractes del Sector Públic (Katalonski sud za ugovore o javnoj nabavi), koji je u skladu sa španjolskim pravom upravno tijelo, koji se u presudi od 6. listopada 2015., Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664), smatra „pravosudnim tijelom” u smislu članka 267. UFEU-a.

³⁰ Presuda Broekmeulen, t. 17.: „s obzirom na to da *u praksi* postoji nedostatak učinkovitog pravosudnog sredstva pred redovnim sudovima u području koje se odnosi na primjenu prava [Unije], žalbenu komisiju”, čije se odluke „*de facto priznaju kao konačne*, treba smatrati pravosudnim tijelom u državi članici za potrebe članka [267. UFEU-a]” (moje isticanje).

³¹ Presuda od 28. veljače 2019., Gradbeništvo Korana (C-579/17, EU:C:2019:162; u daljnjem tekstu: presuda Gradbeništvo Korana, t. 35.). Moje isticanje

³² Mišljenje Umweltanwalt von Kärnten, t. 40. do 49.

51. Čak i da postupak priznavanja i izvršenja EIN-a nije kontradiktoran, što nije vjerojatno, Sud je već umanjio važnost tog obilježja navodeći da nije riječ o „apsolutnom kriteriju”³³.

52. Stoga se čini da sve upućuje na to da je riječ o prvom od prethodno navedenih odstupanja jer, na temelju podataka koje su dostavili Državno odvjetništvo u Trentu i talijanska vlada³⁴, iako odluka državnog odvjetništva o priznavanju EIN-a može biti predmet sudskog nadzora, nema pravnog lijeka koji bi omogućio da se pred sudom pobija odluka o *odbijanju* priznavanja EIN-a, što je nužno za njegovo izvršenje.

53. Slijedom navedenog, smatram da Državnom odvjetništvu u Trentu valja priznati mogućnost upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku.

54. Moglo bi se ipak prigovoriti da bi se odluka državnog odvjetništva, ako prizna valjanost EIN-a, mogla pobijati pred sudom koji bi imao posljednju riječ i da bi posljedično samo on bio ovlašten za upućivanje zahtjeva za prethodnu odluku.

55. U trenutačnoj fazi postupka koji je potaknuo upućivanje zahtjeva za prethodnu odluku Državno odvjetništvo u Trentu još ne može donijeti odluku o dopuštenosti EIN-a o čijem priznavanju treba odlučiti. Ne može donijeti odluku upravo zbog toga što dvoji o tome jesu li, u skladu s Direktivom 2014/41, ispunjeni uvjeti za priznavanje spornog EIN-a.

56. Stoga bi do intervencije suda moglo doći samo kad bi Državno odvjetništvo u Trentu odlučilo priznati EIN, *neovisno o tome je li prema njegovu mišljenju riječ o EIN-u koji je izdalo nenadležno tijelo* (Porezna uprava u Münsteru). Ukratko, bilo bi primorano donijeti odluku znajući da bi ona mogla biti pogrešna i pouzdajući se u to da će doći do sudske intervencije koja, osim toga, nije zajamčena.

57. Državno odvjetništvo u Trentu moglo bi donijeti odluku u skladu sa svojim saznanjima i uvjerenjem samo kad bi mu bilo zajamčeno da njegova odluka da odbije priznati EIN također može biti predmet sudskog preispitivanja. Za potrebe postizanja cilja iz članka 267. UFEU-a nije relevantno to što bi navedeno preispitivanje obavljao sud države članice podrijetla EIN-a (Njemačka), koji uvijek ima mogućnost obratiti se Sudu³⁵.

58. Međutim, sporni EIN nije izdao sud, već upravno tijelo, koje se također ne može obratiti Sudu u skladu s člankom 267. UFEU-a.

59. S obzirom na okolnosti u kojima je upućen zahtjev za prethodnu odluku, Državno odvjetništvo u Trentu priklanja se stavu da je za EIN Porezne uprave u Münsteru nužno sporno potvrđivanje. Slijedom te pretpostavke, od Suda traži potvrdu svojeg tumačenja Direktive 2014/41.

60. Kada bi se zahtjev za prethodnu odluku proglasio nedopuštenim, Državno odvjetništvo u Trentu moglo bi postupiti u skladu s vlastitim tumačenjem Direktive 2014/41 i odbiti priznavanje koje je zatražila Porezna uprava u Münsteru. Budući da ni Porezna uprava, da ponovim, ne može

³³ Presuda od 17. rujna 1997., Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, t. 31.)

³⁴ To je nedvosmisleni smisao pisanog odgovora (točka 8.) talijanske vlade na pitanje koje je uputio Sud, preneseno u točki 14. ovog mišljenja.

³⁵ Sud je u presudi od 25. srpnja 2018. (Uhidbeni nalog – Svjedok) (C-268/17, EU:C:2018:602) dopustio mogućnost da sud u državi podrijetla iskoristi članak 267. UFEU-a prilikom tumačenja prava Unije koje primjenjuju tijela države članice izvršenja. Stoga je činjenica da tumačenje prava Unije u jednoj državi članici može dovesti do toga da sud u drugoj državi članici povuče EIN koji je uputio prvoj navela Sud na zaključak da se „ne može [...] tvrditi da postavljena pitanja nemaju nikakve veze s činjeničnim stanjem ni predmetom postupka koji se vodi pred sudom koji je uputio zahtjev kao ni da je problem hipotetske naravi” (*ibidem*, t. 27.).

uputiti zahtjev za prethodnu odluku, a nije sigurno je li EIN izdan tijekom sudskog postupka³⁶, nijedno se pravosudno tijelo ne bi moglo obratiti Sudu kako bi on donio odluku o tumačenju navedene direktive.

61. Kad bi se to rješenje uopćilo te se zaključilo da Državno odvjetništvo u Trentu u predmetnim okolnostima ne može uputiti zahtjev za prethodnu odluku, nastala bi *slijepa točka* u tumačenju odredbe prava Unije. Upravo to treba izbjegavati radi postizanja jedinstva tog poretka, kao što je naglašeno u presudi Gradbeništvo Korana.

62. Nadalje, činjenica da je Sud svojedobno odbio Državnom odvjetništvu u Torinu priznati svojstvo tijela ovlaštenog za upućivanje zahtjeva za prethodnu odluku (presuda X) nije kao takva odlučujuća za rješenje koje valja prihvatiti.

63. Dakako, sudska praksa iz presude X još je uvijek u cijelosti na snazi. No treba je primjenjivati uzimajući u obzir ne samo organsko odnosno institucionalno svojstvo državnog odvjetništva, nego i zadaću koju obavlja kao tijelo izvršitelj, u postupku iz Direktive 2014/41.

64. Za razliku od slučaja iz presude X, u kojem je Državno odvjetništvo u Torinu bilo *stranka* u kaznenom postupku pred sudom, Državno odvjetništvo u Trentu sada sudjeluje kao tijelo zaduženo za *konačnu* provedbu pravila Unije na nacionalnoj razini. S funkcionalnog gledišta, ono postupa jednako kao što bi postupalo pravosudno tijelo, a protiv njegove odluke o odbijanju priznavanja EIN-a nije dopušten pravni lijek. Budući da djeluje u tom svojstvu, prema mojem mišljenju, ništa ne priječi da mu se prizna status „pravosudnog tijela” u smislu članka 267. UFEU-a.

65. Čini mi se da je važno razmotriti još jedno pitanje.

66. Činjenica da Državno odvjetništvo u Trentu *materijalno ili funkcionalno* djeluje kao pravosudno tijelo mogla bi upućivati na određenu disfunkcionalnost unutarnjeg prava jer sva postupanja javnih tijela načelno trebaju biti podložna sudskom nadzoru³⁷.

67. Međutim, to nije problem o kojem Sud treba sada odlučivati jer se na njega ne odnosi zahtjev za prethodnu odluku. Čak i ako bi, u teoriji, u unutarnjem pravu trebalo predvidjeti pravni lijek protiv odluke Državnog odvjetništva u Trentu kojom se odbija priznavanje EIN-a (što, ponavljam, nije predmet ovog postupka i čemu se, osim toga, protive Komisija i talijanska vlada)³⁸, ne bi bila otklonjena poteškoća koju predstavlja nemogućnost obraćanja Sudu *u konkretnoj situaciji povodom koje je upućen predmetni zahtjev za prethodnu odluku*.

68. Ukratko, budući da je Državno odvjetništvo u Trentu proglašeno „pravosudnim tijelom” kako bi odlučivalo o odbijanju EIN-a, bez mogućnosti podnošenja pravnog lijeka, kako je to već objašnjeno, može Sudu uputiti predmetni zahtjev za prethodnu odluku.

³⁶ Njemačka vlada u svojem pisanom očitovanju (točka 54.) tvrdi da je EIN-u koji je izdala Porezna uprava u Münsteru prethodio nalog za pretragu koji je potpisao Amtsgericht Münster (Općinski sud u Münsteru, Njemačka). Nije pojašnjeno, međutim, navodi li se u EIN-u samo sadržaj tog sudskog naloga (u tom bi slučaju EIN valjalo pripisati Općinskom sudu u Münsteru) ili potonji nalog služi kao opći temelj za donošenje odluke čiji je konkretni sadržaj sastavila Porezna uprava. U svakom slučaju, ne mogu se isključiti EIN-i koje su izdala upravna tijela prije formalnog pokretanja sudskog postupka.

³⁷ U tom pogledu vidjeti točku 41. ovog mišljenja

³⁸ Komisija je zauzela to stajalište u pisanom odgovoru na pitanje Suda navedeno u točki 13. ovog mišljenja. To je također stajalište talijanske vlade (t. 22. do 30. njezina odgovora).

B. Meritum

69. U skladu s člankom 1. stavkom 1. Direktive 2014/41/EZ, EIN je „sudska odluka”³⁹. U skladu s njezinim člankom 2. točkom (c) te direktive, takvu odluku može donijeti i izdati sudac ili državni odvjetnik⁴⁰ te, osim njih, onaj tko „djeluje kao istražno tijelo u kaznenom postupku s nadležnošću za prikupljanje dokaza”⁴¹.

70. U tom posljednjem slučaju EIN-e koje su izdala ta „istražna tijela” treba „[prethodno pregledati] sudac, sud, istražni sudac ili javni tužitelj”⁴², odnosno onaj tko samoinicijativno može izdati EIN.

71. Smatram da su uvjeti iz članka 2. točke (c) podtočke ii. Direktive 2014/41 odlučujući za davanje niječnog odgovora na postavljeno pitanje. Dakle, slažem se sa stajalištem koje zagovaraju talijanska i portugalska vlada kao i Komisija.

72. Ne smatram da su razlozi koje je navela njemačka vlada kako bi opravdala dodjelu ovlasti Poreznoj upravi, da na temelju nacionalnog prava provodi istrage u području oporezivanja, neusklađeni s pravom Unije.

73. Konkretno, ta je dodjela u skladu s odredbom članka 2. točke (c) podtočke ii. Direktive 2014/41, kojim se upućuje na „bilo koje drugo nadležno tijelo, *kako je određeno u državi izdavateljici*” koje „djeluje kao istražno tijelo u kaznenom postupku s nadležnošću za prikupljanje dokaza *u skladu s nacionalnim pravom*”⁴³.

74. Međutim nije riječ o tome.

75. Riječ je o tome da se, nakon što je državama članicama priznata ovlast da odrede tijela koja mogu provoditi istrage u kaznenom postupku s nadležnošću za prikupljanje dokaza, člankom 2. točkom (c) podtočkom ii. Direktive 2014/41 tako određenim tijelima ne dodjeljuje druga zadaća osim one koja se odnosi na odluku o izdavanju EIN-a koji „prije prosljeđivanja tijelu izvršitelju, [mora biti] potvrđ[en]”. Konkretno, treba ga potvrditi sud, sudac ili javni tužitelj.

76. Porezna uprava u Münsteru tijelo je koje je nedvojbeno upravno tako da, u skladu s Direktivom 2014/41, nije ovlaštena sama izdati EIN. Točnije, nije ga ovlaštena „prosljediti” tijelu izvršitelju bez prethodnog potvrđivanja pravosudnog tijela, kojim se, u skladu s člankom 2. točkom (c) podtočkom ii. Direktive 2014/41, smatra sudac, sud ili javni tužitelj.

77. Njemačka vlada tvrdi da je, koristeći se svojom postupovnom autonomijom, Poreznoj upravi u području oporezivanja povjerala izvršavanje zadaća državnog odvjetništva te joj je dodijelila njegova prava i obveze. Riječ je o iznimci predviđenoj zakonom, kojom se ukida monopol državnog odvjetništva u kaznenim istragama.

³⁹ Njemačka vlada istaknula je (točke 38. do 43. njezina pisanog očitovanja) da se, za razliku od ostalih jezičnih verzija, u njemačkoj verziji odredbe ne koristi pridjev „justizielle” („sudski”), već pojam „gerichtliche” („pravosudni”). Ne uspijevam pronaći bitnu razliku jer se izričitim upućivanjem na javne tužitelje u članku 2. točki (c) Direktive 2014/41 ističe da EIN nije osmišljen kao odluka koju uvijek donosi onaj koji nužno izvršava sudska nadležnost.

⁴⁰ Konkretno, prema podtočki i., „sudac, sud, istražni sudac ili javni tužitelj u dotičnom predmetu”.

⁴¹ Članak 2. točka (c) podtočka ii. Direktive 2014/41

⁴² *Ibidem*

⁴³ Moje isticanje

78. Je li Porezna uprava zbog ovlasti koje su joj dodijeljene „državni odvjetnik” u smislu Direktive 2014/41? Smatram da nije.

79. Činjenica da se u unutarnjem pravu Poreznoj upravi daju ovlasti da provodi istrage u području poreznih kaznenih djela jednake ovlastima državnog odvjetništva nije dovoljna kako bi se te dvije institucije izjednačile u okviru Direktive 2014/41.

80. Kao što to ističe Komisija, Porezna uprava upravno je tijelo koje je nadležno za vođenje predmeta u području oporezivanja i sastavni je dio izvršne vlasti. Čak i ako su joj njemačkim propisima dane određene ovlasti kako bi provodila istrage o određenim kaznenim djelima, postoji jasna razlika između porezne uprave i državnog odvjetništva. Porezna uprava nema sve ovlasti državnog odvjetništva, stoga se s njim ne može izjednačiti kao tijelo izdavatelj EIN-a.

81. *Ratio* na kojem se temelji članak 2. Direktive 2014/41 jest da su upravna tijela, neovisno o tome koje su njihove nadležnosti u skladu s unutarnjim pravom, dužna zatražiti potvrđivanje pravosudnih tijela (uključujući javnog tužitelja) kako bi izdala EIN.

82. Taj bi *ratio* bio doveden u pitanje kad bi države članice tek tako dopuštale tijelima koja obuhvaća izvršna vlast da izdaju EIN koji nisu potvrdila pravosudna tijela (uključujući javnog tužitelja), koristeći se u tu svrhu mehanizmom izjednačavanja jednih tijela s drugima.

83. Tom argumentu valja dodati još jedan koji se odnosi na ulogu koju pravosudna tijela u užem smislu (uključujući javnog tužitelja) imaju u pogledu EIN-â.

84. U skladu s uvodnom izjavom 12. Direktive 2014/41, tijelo izdavatelj dužno je obratiti posebnu pozornost na jamstvo temeljnih prava s obzirom na to da su „[p]retpostavka nedužnosti i prava na obranu u kaznenom postupku osnova [...] temeljnih prava priznatih u Povelji u području kaznenog pravosuđa”.

85. Stoga je zakonodavac Unije ustrajao na tome da bi „[s]vako ograničavanje tih prava putem istražne mjere određene u skladu s ovom Direktivom trebalo [...] biti u potpunosti usklađeno sa zahtjevima utvrđenima u članku 52. Povelje s obzirom na *nužnost, proporcionalnost i ciljeve* koje bi trebalo provoditi, posebno *zaštitu prava i sloboda* drugih osoba”⁴⁴.

86. U tom smislu člankom 6. stavkom 1. Direktive 2014/41 dopušta se izdavanje EIN-a samo ako je ono „potrebno i proporcionalno [...] uzimajući u obzir prava osumnjičenika ili okrivljenika”. Tomu valja dodati da tijelo izdavatelj prema članku 6. stavku 2. treba uzeti u obzir niz direktiva koje se tiču postupovnih prava u kaznenom postupku⁴⁵.

87. Tijelo izdavatelj EIN-a stoga je dužno, radi primjerenog odvagivanja između općeg interesa i temeljnih prava koja bi mogla biti narušena, obaviti procjenu nužnosti i proporcionalnosti za koju mu treba institucionalan položaj koji upravna tijela nemaju.

88. Iako su upravnom tijelu poput Porezne uprave možda dodijeljene ovlasti državnog odvjetništva, ono zbog te dodjele, u smislu Direktive 2014/41, ne postaje „pravosudno tijelo” koje može obaviti tu procjenu nužnosti i proporcionalnosti.

⁴⁴ Moje isticanje

⁴⁵ Direktive 2010/64, 2012/13 i 2013/48. Vidjeti točku 4. i bilješke 7., 8. i 9. ovog mišljenja.

89. Kvalificirana materijalna nadležnost, koja je potaknula njemačkog zakonodavca da Poreznoj upravi dodijeli ovlasti u području istrage poreznih kaznenih djela, pokazuje da je riječ o tijelima koja su visoko specijalizirana u tom konkretnom području. No ta specijalizacija u okviru Direktive 2014/41 nije dovoljna kako bi im bile priznate mogućnost zauzimanja stajališta i, općenitije, nadležnost, koju zahtijeva odvagivanje pravâ i interesa koje prethodi odluci o izdavanju EIN-a.

90. Sud je presudio da pojam „pravosudno tijelo” ne obuhvaća „samo suce ili sudove države članice, već ga, u širem smislu, valja tumačiti na način da obuhvaća tijela koja sudjeluju u kaznenom sudovanju”⁴⁶, izuzimajući uvijek upravna tijela koja pripadaju području izvršne vlasti⁴⁷.

91. Iako nužno ne uživa neovisnost svojstvenu sudovima, državno odvjetništvo nije institucija koja podliježe izvršnoj vlasti u pogledu podložnosti i podređenosti upravnih tijela. Točno je da u nekim pravnim sustavima članovi državnog odvjetništva mogu od izvršne vlasti dobivati pojedinačne upute, ali unatoč tomu uživaju autonoman *status* po kojem se razlikuju od tijela izvršne vlasti⁴⁸.

92. Državno odvjetništvo, kao jamac zakonitosti pred sudovima, zbog svojeg institucionalnog položaja istinski sudjeluje u sudovanju s obzirom na to da ne uzima u obzir isključivo i u prvom redu interes javne uprave, nego opći interes u provođenju zakona. Stoga se člankom 2. Direktive 2014/41 državni odvjetnici izjednačavaju sa sucima⁴⁹.

93. Zbog obavljanja *ad casum* istražnih funkcija koje su slične funkcijama državnog odvjetništva, Porezna uprava ne prestaje biti upravno tijelo te je, kao takva, strukturno i funkcionalno podređena hijerarhiji uprave, a osobito bez nadležnosti koja je nužna za provedbu procjene nužnosti i odvagivanja koje nalaže Direktiva 2014/41. Ta procjena nadilazi poseban interes porezne uprave i obuhvaća opći interes cijele države i jamstvo temeljnih prava građana.

V. Zaključak

94. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem Sudu da Procuri Distrettuale della Repubblica presso il Tribunale Ordinario di Trento (Okružno državno odvjetništvo pri Redovnom sudu u Trentu, Italija) odgovori na sljedeći način:

„Članak 2. točku (c) podtočku ii. Direktive 2014/41/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o Europskom istražnom nalogu u kaznenim stvarima treba tumačiti na način da državi članici ne dopušta da nacionalna upravna tijela nadležna za porezna pitanja, čak i kada su

⁴⁶ Presuda OG i PI (Državna odvjetništva u Lübecku i Zwickauu), t. 50.

⁴⁷ Presuda od 10. studenoga 2016., Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, t. 35.)

⁴⁸ Podložnost državnog odvjetništva pojedinačnim uputama izvršne vlasti podrazumijeva da ne može izdati EUN (presuda OG i PI (Državna odvjetništva u Lübecku i Zwickauu)), ali ga ne priječi da izda EIN (presuda Staatsanwaltschaft Wien (Krivotvoreni bankovni nalozi za plaćanje)).

⁴⁹ U presudi od 2. ožujka 2021., Prokuratuur (Uvjeti pristupa podacima koji se odnose na elektroničke komunikacije) (C-746/18, EU:C:2021:152), Sud je tumačio Direktivu 2002/58/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. srpnja 2002. o obradi osobnih podataka i zaštiti privatnosti u području elektroničkih komunikacija (Direktiva o privatnosti i elektroničkim komunikacijama) (SL 2002., L 201, str. 37.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 52., str. 111.), kako je izmijenjena Direktivom 2009/136/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009. (SL 2009., L 337, str. 11.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 52., str. 224. i ispravci SL 2017., L 162, str. 56. i SL 2018., L 74, str. 11.) na način da joj se – u posebnom slučaju pristupa podacima o prometu i lokaciji za potrebe kaznene istrage – protivi nacionalni propis kojim se državnom odvjetništvu dodjeljuje nadležnost za odobravanje navedenog pristupa, s obzirom na to da vodi kaznenu istragu i, ovisno o slučaju, zastupa optužbu.

ovlaštena provoditi istragu u određenim kaznenim postupcima, oslobodi obveze da od suca, suda, javnog tužitelja ili istražnog suca u državi izdateljici zatraže potvrdu prije prosljeđivanja europskog istražnog naloga tijelu izvršitelju”.