



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
MANUELA CAMPOSA SANCHEZ-BORDONE,  
predstavljeni 11. marca 2021<sup>1</sup>

**Zadeva C-66/20**

**XK,**

**ob udeležbi**

**Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Münster**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Procura Distrettuale della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Trento (okrožno državno tožilstvo pri sodišču v Trentu, Italija))

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe – Legitimacija iz člena 267 PDEU –  
Pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah – Direktiva 2014/41/EU – Evropski preiskovalni  
nalog v kazenskih zadevah – Odreditveni organ – Upravni organ, določen kot državno tožilstvo  
v kazenskih postopkih, povezanih z davčnimi kaznivimi dejanji – Zahteva po sodni potrditvi“

1. Ali lahko nemški upravni organ,<sup>2</sup> ki je v skladu z nacionalnim pravom pristojen za izvajanje pravic in odgovornosti državnega tožilstva v zvezi z določenimi kaznivimi dejanji, izda evropski preiskovalni nalog (v nadaljevanju: EPN), ne da bi ga potrdil, kakor to zahteva člen 2(c)(ii) Direktive 2014/41/EU?<sup>3</sup>

2. To je skratka dvom, v zvezi s katerim se je italijansko državno tožilstvo<sup>4</sup> obrnilo na Sodišče, potem ko je prejelo EPN, ki ga je izdal eden od takih nemških organov ter o katerega priznanju in izvrstitvi mora odločiti. Preden se obravnava ta dvom, je treba najprej razrešiti, ali je državno tožilstvo v Trentu upravičeno uporabiti mehanizem pravosodnega sodelovanja, določen v členu 267 PDEU.

<sup>1</sup> Jezik izvornika: španščina.

<sup>2</sup> V tem primeru gre za Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Münster (finančni urad za davčne kazenske zadeve in davčne preiskave v Münstru, Nemčija; v nadaljevanju: Finanzamt Münster).

<sup>3</sup> Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 3. aprila 2014 o evropskem preiskovalnem nalogu v kazenskih zadevah (UL 2014, L 130, str. 1; popravek v UL 2017, L 328, str. 142).

<sup>4</sup> Procura Distrettuale della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Trento (okrožno državno tožilstvo pri sodišču v Trentu, Italija; v nadaljevanju: državno tožilstvo v Trentu).

3. Sodišče se torej ponovno sooča s „pravosodno“ naravo državnega tožilstva,<sup>5</sup> tokrat s čisto novega vidika. Odločiti je treba: (a) ali je ta institucija upravičena vložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe v okviru EPN;<sup>6</sup> in (b) ali je mogoče upravni organ, ki mu nacionalno pravo podeljuje pooblastila, ki jih ima sicer državno tožilstvo, da preganja določena kazniva dejanja, izenačiti z državnim tožilstvom prav tako v okviru EPN.

## I. Pravni okvir

### A. Pravo Unije. Direktiva 2014/41

4. V uvodnih izjavah 12 in 15 je navedeno:

„(12) Odreditveni organ bi moral pri izdaji EPN posebno pozornost nameniti zagotavljanju doslednega spoštovanja pravic, določenih v členu 48 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljnjem besedilu: Listina). Domneva nedolžnosti in pravica do obrambe v kazenskih postopkih sta ključna elementa temeljnih pravic, ki jih Listina priznava na področju kazenskega pravosodja. Kakršno koli omejevanje teh pravic s preiskovalnim ukrepom, odrejenim v skladu s to direktivo, bi moralo biti v celoti skladno z zahtevami iz člena 52 Listine glede nujnosti, sorazmernosti in ciljev splošnega interesa, ki bi jih moral nalog zasledovati, še posebej zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih.

[...]

(15) To direktivo bi bilo treba izvajati ob upoštevanju Direktive 2010/64/EU,<sup>[7]</sup> Direktive 2012/13/EU<sup>[8]</sup> in Direktive 2013/48/EU<sup>[9]</sup>, ki obravnavajo postopkovne pravice v kazenskem postopku.“

5. Člen 1, naslovljen „[EPN] in obveznost njegove izvršitve“, določa:

„1. [EPN] je sodna odločba, ki jo izda ali potrdi pravosodni organ države članice (v nadaljnjem besedilu: država izdajateljica) zaradi izvedbe enega ali več posebnih preiskovalnih ukrepov v drugi državi članici (v nadaljnjem besedilu: država izvršiteljica) z namenom pridobitve dokazov v skladu s to direktivo.

EPN se lahko izda tudi za pridobitev dokazov, ki jih pristojni organi države izvršiteljice že imajo.

<sup>5</sup> Sodišče se je o pristojnosti državnega tožilstva, da kot „pravosodni organ“ izda evropski nalog za prijetje (v nadaljevanju: ENP) izreklo v sodbi z dne 27. maja 2019, OG in PI (Državni tožilstvi v Lübecku in Zwickau) (C-508/18 in C-82/19 PPU, EU:C:2019:456; v nadaljevanju: sodba OG in PI (Državni tožilstvi v Lübecku in Zwickau)); in z dne 27. maja 2019, PF (Generalni državni tožilec Litve) (C-509/18, EU:C:2019:457). Prav tako je odločalo o pristojnosti državnega tožilstva za izdajo EPN v sodbi z dne 8. decembra 2020, Staatsanwaltschaft Wien (Ponarejeni nalogi za nakazilo) (C-584/19, EU:C:2020:1002; v nadaljevanju: sodba Staatsanwaltschaft Wien (Ponarejeni nalogi za nakazilo)).

<sup>6</sup> Zadeva, o kateri se je proti temu izreklo v sodbi z dne 12. decembra 1996, X (C-74/95 in C-129/95, EU:C:1996:491; v nadaljevanju: sodba X).

<sup>7</sup> Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. oktobra 2010 o pravici do tolmačenja in prevajanja v kazenskih postopkih (UL 2010, L 280, str. 1).

<sup>8</sup> Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. maja 2012 o pravici do obveščeniosti v kazenskem postopku (UL 2012, L 142, str. 1).

<sup>9</sup> Direktiva z dne 22. oktobra 2013 o pravici do dostopa do odvetnika v kazenskem postopku in v postopkih na podlagi evropskega naloga za prijetje ter pravici do obvestitve tretje osebe ob odvzemu prostosti in do komunikacije s tretjimi osebami in konzularnimi organi med odvzemanjem prostosti (UL 2013, L 294, str. 1).

2. Države članice izvršijo EPN na podlagi načela vzajemnega priznavanja in v skladu s to direktivo.

[...]“

6. V skladu s členom 2(c) „odreditveni organ“ pomeni:

„(i) sodnika, sodišče, preiskovalnega sodnika ali javnega [državnega] tožilca, pristojnega v zadevnem primeru; [ali]

(ii) kateri koli drug pristojni organ, ki ga določi država izdajateljica in deluje v posameznem primeru kot preiskovalni organ v kazenskem postopku, s pristojnostjo odreditve zbiranja dokazov v skladu z nacionalnim pravom. Poleg tega EPN, preden se ga pošlje izvršitvenemu organu in po preučitvi njegove skladnosti s pogoji za izdajo EPN iz te direktive, zlasti pogoji iz člena 6(1), potrdi sodnik, sodišče, preiskovalni sodnik ali javni tožilec države izdajateljice. Kadar je EPN potrdil pravosodni organ, se lahko ta organ šteje tudi za odreditveni organ za namene predložitve EPN.“

7. Člen 6, naslovljen „Pogoji za izdajo in posredovanje EPN“, določa:

„1. Odreditveni organ lahko izda EPN le, kadar sta izpolnjena naslednja pogoja:

(a) izdaja EPN je nujna in sorazmerna za namene postopkov iz člena 4 ob upoštevanju pravic osumljenca ali obdolženca in

(b) preiskovalni ukrep(i), predviden(i) v EPN, bi lahko bil(i) pod istimi pogoji odrejen(i) tudi v podobnem notranjem primeru.

2. Odreditveni organ za vsak posamezen primer preveri, ali so pogoji iz odstavka 1 izpolnjeni.

3. Kadar izvršitveni organ upravičeno domneva, da pogoji iz odstavka 1 niso izpolnjeni, se lahko z odreditvenim organom posvetuje o pomembnosti izvršitve EPN. Po takem posvetovanju se lahko odreditveni organ odloči za umik EPN.“

8. Člen 9, naslovljen „Priznavanje in izvrševanje“, določa:

„1. Izvršitveni organ brez kakršne koli nadaljnje formalnosti prizna EPN, posredovan v skladu s to direktivo, in poskrbi za njegovo izvršitev na enak način in pod enakimi pogoji, kot če bi zadevni preiskovalni ukrep odredil organ države izvršiteljice, razen če se ta organ ne odloči, da se bo skliceval na enega od razlogov za nepriznanje ali neizvršitev ali na enega od razlogov za odložitev iz te direktive.

2. Izvršitveni organ izpolni formalnosti in postopke, ki jih izrecno navede odreditveni organ, razen če ni v tej direktivi določeno drugače in pod pogojem, da takšne formalnosti in postopki niso v nasprotju s temeljnimi pravnimi načeli države izvršiteljice.

3. Ko izvršitveni organ prejme EPN, ki ga ni izdal odreditveni organ, kakor je določeno v točki (c) člena 2, izvršitveni organ vrne EPN državi izdajateljici.

[...]“

9. Člen 11 našteva „[r]azlog[e] za nepriznanje ali neizvršitev“.

## **B. Nacionalno pravo**

### **1. Nemško pravo – Abgabenordnung (davčni zakonik)**

10. Člen 386 določa:

„(1) V primeru suma davčnega kaznivega dejanja je za preiskavo pristojen davčni organ. V smislu tega oddelka se pod pojmom organ razume ‚Hauptzollamt‘ [glavni carinski urad], ‚Finanzamt‘ [finančni urad], ‚Bundeszentralamt für Steuern‘ [zvezni osrednji davčni urad] in ‚Familienkasse‘ [urad za družinske dajatve].

(2) Davčni organ vodi preiskavo neodvisno ob upoštevanju člena 399(1) ter členov 400 in 401, če dejanje

1. pomeni izključno davčno kaznivo dejanje ali

2. krši tudi druge kazenske zakonike in ta kršitev vpliva na cerkvene davke ali druge javnopravne prihodke, ki so vezani na davčne osnove, obračunske osnove ali zneske davkov.

(3) Odstavek 2 ne velja, kakor hitro je bil zaradi dejanja zoper obdolženca izdan nalog za prijetje ali pridržanje.

(4) Davčni organ lahko kadar koli zadevo odstopi državnemu tožilstvu. Državno tožilstvo lahko kadar koli prevzame zadevo. V obeh primerih lahko državno tožilstvo s soglasjem davčnega organa ponovno odstopi zadevo davčnemu organu.“

11. Člen 399(1) določa:

„Če davčni organ vodi preiskavo neodvisno na podlagi člena 386(2), vrši pravice in obveznosti, ki jih ima državno tožilstvo v fazi preiskave.“

12. 14. marca 2017 je stalno predstavništvo Zvezne republike Nemčije pri Evropski uniji podalo naslednjo izjavo v zvezi z EPN, ki so jih izdali nemški upravni organi:

„V skladu s členom 2(c) Direktive [2014/41] mora vloge nemških upravnih organov navadno potrditi državno tožilstvo pri okrožnem sodišču, na katerega območju je pristojen upravni organ. Vendar pa lahko zvezne dežele podelijo pristojnost za potrditev sodišču ali kako drugače na lokalni ravni uredijo pristojnost za potrjevanje s strani državnega tožilstva. Pravosodnemu organu ali sodišču ni treba potrditi zahtev nemških davčnih organov, ki so pooblaščen, da izvedejo kazensko preiskavo neodvisno na podlagi člena 386(2) davčnega zakonika. V tem primeru davčni organi izvajajo pravice in odgovornosti državnega tožilstva na podlagi člena 399(1) davčnega zakonika [...] ter delujejo kot pravosodni organ v smislu člena 2(c) Direktive [2014/41]“.

## 2. Italijanska zakonodaja Decreto Legislativo n.º 108/17<sup>10</sup>

13. Člen 4(1) določa, da „državni tožilec pri okrožnem sodišču v okrožju, v katerem je treba izvesti zahtevana dejanja, z obrazloženo odredbo prizna preiskovalni nalog v tridesetih dneh od njegovega prejema ali, odvisno od primera, v drugačnem roku, ki ga določi odreditveni organ, vsekakor pa najpozneje v šestdesetih dneh“.

14. V členu 5(1) je navedeno tudi, da „če odreditveni organ zahteva, da dejanje izvrši sodišče ali če mora v skladu z italijanskim pravom zahtevano dejanje izvršiti sodišče, državni tožilec prizna preiskovalni nalog in zahtevo preda preiskovalnemu sodišču“.

15. V skladu s členom 10(3) „se odreditvenemu organu vrne preiskovalni nalog, ki ga ni izdalo ali potrdilo sodišče“.

## II. Dejansko stanje, postopek in vprašanje za predhodno odločanje

16. 14. novembra 2019 je državno tožilstvo v Trentu prejelo EPN, ki ga je istega dne izdal Finanzamt Münster, na podlagi katerega je odredil preiskavo poslovnih prostorov v okviru preiskave primera davčne zatajitve v skladu s členoma 369 in 370 nemškega davčnega zakonika.

17. EPN je podpisal generalni direktor Finanzamt Münster in ni bil pravosodno potrjen.

18. 20. decembra 2019 je državno tožilstvo v Trentu Finanzamt Münster potrdilo, da je prejelo EPN in mu posredovalo dopis, v katerem je prosilo za kopijo tega EPN, ki ga je potrdil pravosodni organ. Potrditev je bila po njegovem mnenju nujna zaradi upravne narave odreditvenega organa.

19. 8. januarja 2020 je Finanzamt Münster državnemu tožilstvu v Trentu sporočil, da EPN ne potrebuje potrditve pravosodnega organa, saj v skladu s členom 399(1) davčnega zakonika Finanzamt opravlja funkcijo državnega tožilstva v postopkih v zvezi z davčnimi kaznivimi dejanji, zato ga je treba šteti za pravosodni organ v smislu člena 2 Direktive 2014/41.

20. V teh okoliščinah je državno tožilstvo v Trentu Sodišču predložilo to vprašanje za predhodno odločanje:

„Ali je treba člen 2(1)(c)(ii) Direktive 2014/41 [...] v delu, v katerem določa, da se lahko za odreditveni organ šteje tudi ‚kateri koli drug pristojni organ, ki ga določi država izdajateljica in deluje v posameznem primeru kot preiskovalni organ v kazenskem postopku, s pristojnostjo odreditve zbiranja dokazov v skladu z nacionalnim pravom‘, in v delu, v katerem v tem primeru določa, da ‚[EPN], preden se pošlje izvršitvenemu organu in po preučitvi njegove skladnosti s pogoji za izdajo [EPN] iz te direktive, zlasti pogoji iz člena 6(1), potrdi sodnik, sodišče, preiskovalni sodnik ali javni [državni] tožilec države izdajateljice‘, razlagati tako, da omogoča državi članici, da upravni organ oprostí obveznosti, da [EPN] pošlje v potrditev organu, ki se, v skladu s členom 2 Direktive kvalificira kot pravosodni organ?“

<sup>10</sup> Zakonska uredba št. 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 (zakonska uredba št. 108/17. Pravila za izvajanje Direktive 2014/41/EU [...]) z dne 21. junija 2017 (GURI št. 162, z dne 13. julija 2017).

21. Po mnenju državnega tožilstva v Trentu je v postopku *pasivnega* priznanja EPN v skladu s členom 9 Direktive 2014/41 ter členoma 4 in 10 zakonske uredbe št. 108/17 državno tožilstvo organ, pristojen za „popolnoma neodvisno reševanje spora“. Zato je upravičeno vložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 267 PDEU.

22. Z vsebinskega vidika državno tožilstvo v Trentu navaja, da mora EPN obvezno sprejeti ali potrditi pravosodni organ. Tako naj bi na podlagi podobnosti med EPN in ENP<sup>11</sup> izhajalo iz sodbe z dne 10. novembra 2016, Özçelik.<sup>12</sup>

23. Posledično je treba ugotoviti, ali lahko upravni organ, kot je Finanzamt, ki je v skladu z nacionalnim pravom pooblaščen, da v določenih primerih opravlja funkcije državnega tožilstva, izda EPN brez pravosodne potrditve.

24. Po mnenju državnega tožilstva v Trentu je treba rešitev izpeljati iz sodne prakse Sodišča v zvezi z ENP, torej izhajajoč iz tega, da: (a) je pojem „pravosodni organ“ enoten in ne more biti odvisen od različnih držav članic; in (b) navedeni pojem lahko zajema samo organe, ki niso zavezani zunanjim ukazom ali navodilom zlasti izvršilne veje oblasti.

### III. Postopek pred Sodiščem

25. Predložitvena odločba je na Sodišče prispela 24. januarja 2020.

26. Nemška, italijanska in portugalska vlada ter Komisija so predložile pisna stališča.

27. Sodišče je odločilo, da obravnava ni potrebna, a je pozvalo stranke, naj odgovorijo na dve vprašanji glede sodnega nadzora nad EPN<sup>13</sup> in glede italijanskega prava, ki se uporabi.<sup>14</sup>

### IV. Analiza

#### A. Dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe

28. V skladu s členom 267 PDEU lahko – oziroma morajo – samo „sodišča“ Sodišču v „predhodno odločanje“ predložiti vprašanje „glede razlage Pogodb“ ali „glede veljavnosti in razlage“ sekundarnega prava Unije.

29. Kaj se v tem okviru razume s „sodišči“, je nekaj, kar je treba razrešiti izključno na podlagi prava Unije: zaradi zahtev po enotni in enaki uporabi tega pojma se ta pojem spremeni v avtonomni pojem, ki ni odvisen od različnih nacionalnih zakonodaj.<sup>15</sup>

<sup>11</sup> Ki so urejeni v Okvirnem sklepu Sveta 2002/584/PNZ z dne 13. junija 2002 o evropskem nalogu za prijete in postopkih predaje med državami članicami (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 34), kakor je bil spremenjen z Okvirnim Sklepom Sveta 2009/299/PNZ z dne 26. februarja 2009 (UL 2009, L 81, str. 24).

<sup>12</sup> C-453/16 PPU, EU:C:2016:860.

<sup>13</sup> Vprašalo jih je, ali mora biti v skladu s pravom Unije v primeru, v katerem odločitev, da se EPN ne prizna, sprejme „izvršitveni organ“ v smislu člena 2(d) Direktive 2014/41, ki ni sodnik ali sodišče, navedena odločitev predmet sodnega nadzora.

<sup>14</sup> Italijansko vlado je prosilo, naj pojasni postopek priznanja in izvršitve EPN s strani državnega tožilstva in navede, kdaj je sodišče morebiti pozvano, naj posreduje v tem postopku, in kdaj je to samo stvar državnega tožilstva. Prav tako jo je prosilo, naj pojasni, kakšna so pravna sredstva, določena z nacionalnim pravom v primeru zavrnitve priznanja in izvršitve EPN.

<sup>15</sup> Sodba z dne 21. januarja 2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17; v nadaljevanju: sodba Banco de Santander).

30. Da bi opredelilo obrise pojma, je Sodišče tradicionalno upoštevalo vrsto dejavnikov, ki so se začeli izrisovati v sodbi Vaassen-Göbbels.<sup>16</sup> Status „sodišča“ je pridržan tistim organom, ki so ustanovljeni za stalno na podlagi zakona, ki uporabljajo pravna pravila v kontradiktornem postopku ter imajo obvezno pristojnost in so popolnoma neodvisni.<sup>17</sup>

31. Ravnokar naštetih pogoji so načeloma hkrati podani v primeru sodišč, ki so del sodne oblasti vsake države članice. Vendar je bilo Sodišče razmeroma prožno pri presojanju, ali so ti pogoji izpolnjeni, zaradi česar je lahko priznalo status „sodišča“ institucijam, ki niso del sodne oblasti, kot je komisija za pritožbe poklicne zbornice<sup>18</sup> ali odbor za občinska sredstva.<sup>19</sup>

32. Neformalističen pristop Sodišča na tem področju je bil predmet kritik, in sicer, da so bili pogoji iz sodbe Vaassen-Göbbels nazadnje „izkrivljeni“.<sup>20</sup> Nedavno pa naj bi Sodišče popravilo svoje prejšnje stališče, ki je bilo preveč permisivno.<sup>21</sup>

33. V resnici sodna praksa Sodišča pazi na poglobitvi razlog, ki je podlaga za mehanizem pravosodnega sodelovanja iz člena 267 PDEU: „ohranit[i] posebn[e] značilnosti in avtonomij[o] [...] pravnega reda [Unije]“.<sup>22</sup>

34. V skladu s tem ciljem je sodni sistem, katerega „bistvo [...] [je] postopek predhodnega odločanja, ki je določen v členu 267 PDEU in katerega namen je z vzpostavitvijo dialoga med dvema sodiščema, in sicer prav med Sodiščem in sodišči držav članic, zagotoviti enotnost razlage prava Unije [...] in tako zagotoviti njegovo skladnost, polni učinek, avtonomijo in, nazadnje, posebno naravo prava, uvedenega s Pogodbama“.<sup>23</sup>

35. Postopek iz člena 267 PDEU se oblikuje kot „dialog med dvema sodiščema“ zato, ker so običajno sodniki tisti, ki imajo *zadnjo* besedo o pravilih, ki sestavljajo pravne rede držav članic. Ko v te pravne rede – in v poznejše spore – posežejo pravila prava Unije, se s predložitvijo vprašanj Sodišču poskuša preprečiti, da bi se z vidika samega prava Unije izoblikovale neprimerne končne rešitve.<sup>24</sup>

36. To zadnje je razlog, da se nacionalna sodišča obračajo na Sodišče v iskanju odgovora na dvome, ki se jim vzbudijo v zvezi s pravim pomenom pravil Unije, ki vplivajo na spor.

<sup>16</sup> Sodba z dne 30. junija 1996 (C-61/65, EU:C:1966:39; v nadaljevanju: sodba Vaassen-Göbbels).

<sup>17</sup> Sodba Banco de Santander (točka 51 in navedena sodna praksa).

<sup>18</sup> Sodba z dne 6. oktobra 1981, Broekmeulen (246/80, EU:C:1981:218; v nadaljevanju: sodba Broekmeulen).

<sup>19</sup> Sodba z dne 29. novembra 2001, De Coster (C-17/00, EU:C:2001:651).

<sup>20</sup> Tako je navedel generalni pravobranilec D. Ruiz-Jarabo v sklepnih predlogih v zadevi von Kärnten (C-205/08, EU:C:2009:397; v nadaljevanju: sklepnih predlogi Umweltanwalt von Kärnten, točka 25). Po njegovem mnenju je z razvojem sodna praksa „dopustila heterogeno mešanico institucij, ki se ne ujema vedno s sodnim pojmovanjem, na katerem temelji člen [267 PDEU]“. Tako je sledil smeri iz svojih sklepnih predlogov v zadevi (C-17/00, EU:C:2001:366, točka 14; v nadaljevanju: sklepnih predlogi De Coster).

<sup>21</sup> Sodba Banco de Santander (točka 55).

<sup>22</sup> Mnenje 2/13 (Pristop Unije k EKČP) z dne 18. decembra 2014 (EU:C:2014:2454, točka 174; v nadaljevanju: mnenje 2/13).

<sup>23</sup> Mnenje 2/13, točka 176. Moj poudarek.

<sup>24</sup> Na koncu sodniki s tem, da v konkretnem primeru nepreklicno odločijo (*ius dicere*), zagotavljajo, da sta bila regulativni postopek in postopek odločanja, ki sta privedla do končne uporabe splošnih in abstraktnih normativnih predpisov pravnega reda, izvedena na način, določen s tem pravnim redom. V tem smislu naj napotim na sklepnih predloge v zadevah OG in PI (Državni tožilstvi v Lübecku in Zwickau), (C-508/18 in C-82/19 PPU, EU:C:2019:337, točka 66). V istem smislu sem v sklepnih predlogih v zadevi PF (Generalni državni tožilec Litve) (C-509/18, EU:C:2019:338, točka 27) navedel, da je naloga sodišča „izreči *zadnjo besedo*, ki odraža uporabo pravnega reda tako, da je *pravnomočen* odgovor[, ki ga poda,] v skladu s pravom in s tem veljaven“. Za njegovo funkcijo je pristojnost za zagotavljanje pravilnosti zadnje besede pravnega reda tako pomembna, da „bi se lahko reklo, da pravni red za sodnika ni *sredstvo*, temveč *cilj* sam po sebi. Natančneje, je *edini cilj*, ki ga mora uresničevati“ (prav tam, točka 28).

37. Prek nacionalnih sodišč se – prek mehanizmov pravnih sredstev – različne razlage prava, ki jih sprejmejo uporabniki nacionalnega pravnega reda, ki niso sodišča (vključno z upravnimi organi), zvedejo na eno samo. Nazadnje so veljavne samo razlage, ki jih potrdijo sodišča, zaradi česar je logično, da jih člen 267 PDEU določa za naravne (in izključne) sogovornike Sodišča.

38. Vendar je še nekaj več. Kot sem ravnokar poudaril, je cilj varovati „enotnost razlage prava Evropske unije“.<sup>25</sup> Člen 267 PDEU je torej namenjen temu, da nacionalnim sodiščem olajša razlago določb prava Unije, ki ga morajo uporabiti, da bi razrešila spore, ki jih obravnavajo. Vendar je namenjen tudi zagotavljanju, da nobena določba prava Unije ni nedostopna za verodostojno razlago Sodišča.

39. Gre za to, da se s členom 267 PDEU poskuša preprečiti, da se v nacionalnih pravnih redih *zakoreninijo* razlage prava Unije, ki jih Sodišče ne bi moglo podpreti. Tako bi se tveganju napačne razlage pridružila skoraj neizogibna pluralnost *razumevanj* evropskih pravil v različnih državah članicah, s čimer bi se povzročala škoda enotnosti prava Unije. Zato člen 267 PDEU nacionalna sodišča zadnje stopnje ne samo pooblašča, da postavijo predhodna vprašanja, temveč jih k temu zavezuje.

40. Sodišče je v svoji sodni praksi sicer sprejelo funkcionalni vidik s tem, da je dopuščalo predloge za sprejetje predhodne odločbe institucij, ki niso strogo sodne, a menim, da je to storilo s tem namenom. Če zoper akte teh institucij v skladu z nacionalnim pravom ni mogoče vložiti pritožb na sodišče, obstaja tveganje utrditve končnih razlag prava Unije brez posredovanja Sodišča.

41. Kot sem že prej navedel, so sodniki namreč tisti, ki imajo *običajno* zadnjo besedo v pravnih redih držav članic.<sup>26</sup> Zato se, naj ponovim, člen 267 PDEU nanaša nanje kot *naravne* sogovornike Sodišča.

42. Vendar je to pravilo mogoče omiliti, pri čemer je treba opozoriti na tveganje razpršene razlage prava Unije, v izjemnih primerih, v katerih sodno posredovanje v pravem pomenu besede ne bi bilo mogoče glede na značilnosti nacionalnega pravnega reda.

43. Tako je navedel generalni pravobranilec D. Ruiz-Jarabo: „[u]reditev sodstva v Evropski uniji, ki jo sestavlja sedemindvajset držav članic, ustreza zelo različnim merilom in zamislim“, zaradi česar je „težko oblikovati vzorec, ki bi ponujal skupni opis sodne funkcije v toliko državah“. Zato je razlaga meril, določenih v sodbi Vaassen-Goebbels, „tako splošna in široka“.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Mnenje 2/13, točka 176.

<sup>26</sup> Med načeli pravne države je zahteva, da imajo zadnjo besedo, saj se to, da so javne oblasti podvržene vladavini prava, zagotavlja z možnostjo sodnega nadzora nad vsemi akti teh oblasti brez kakršnih koli izjem. Temu jamstvu se pridruži jamstvo, priznано posameznikom kot imetnikom pravice do učinkovitega pravnega sredstva, določene s členom 47 Listine. V nedavno sprejetem predpisu prava Unije „pravna država“ pomeni „vrednoto Unije iz člena 2 PEU“, ki med drugimi načeli vključuje načelo „učinkovitega sodnega varstva s strani neodvisnih in nepristranskih sodišč [...], tudi kar zadeva temeljne pravice“ (člen 2(a) Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2020 o splošnem režimu pogojenosti za zaščito proračuna Unije (UL 2020, L 433I, str. 1)).

<sup>27</sup> Sklepni predlogi v zadevi Umweltanwalt von Kärnten (točka 35). Sodišče si tako prizadeva, „da bi skupne ustavne tradicije zbral[o] v okviru evropskega dialoga v postopku predhodnega odločanja“ (prav tam, točka 36).



44. Sodišče je torej delovalo na podlagi idealnega vzorca, ki je opredeljen glede na značilnosti, ki običajno odlikujejo sodišča (skratka značilnosti, določene v sodbi Vaassen-Göbbels).<sup>28</sup> Vendar so mu bile v vseh teh letih predložene zadeve, zaradi katerih je zrelativiziralo pomembnost meril iz te sodbe, ko je bilo potrebno s pojmom „sodišče“ zajeti institucije, ki so – čeprav so delovale zunaj sodne oblasti – izvajale sodno oblast.<sup>29</sup>

45. Vendar se nikoli ni odreklo zahtevi, da tisti, ki postavi vprašanje za predhodno odločanje, izvaja sodno oblast v *materialnem smislu*, torej da nepreklicno odloča v konkretnem sporu.

46. Kot sem že navedel, Sodišče ni imelo pomislekov, ko je komisijo za pritožbe poklicne zbornice opredelilo kot „sodišče“, čeprav je bilo njene odločbe mogoče izpodbijati pred sodišči. Ta zadnja okoliščina bi morala zadostovati za sklep, da bi morala biti, odvisno od primera, ta sodišča tista, ki postavijo morebitno vprašanje za predhodno odločanje. Vendar je bilo to, da se v praksi tožbe zoper odločbe komisije pri sodiščih niso vlagale, dovolj, da je Sodišče razsodilo, da so navedene odločbe *de facto* sodne.<sup>30</sup>

47. V okviru člena 267 PDEU je torej pomembno, da je treba tistim, ki imajo po nacionalnem pravu zadnjo besedo, omogočiti dostop do Sodišča, če gre za razlago pravil Unije. In to velja tako za sodišča v pravem pomenu besede kot tudi za druge, ki nimajo te lastnosti, a imajo izjemoma *de facto* končno sodno oblast v sporu. Enim in drugim je treba dati možnost, da dajo besedo Sodišču, zato da je to sodišče tisto, ki *da* verodostojno razlago prava Unije.

48. Tako je mogoče razumeti, da se je izraz „izreči sodbo“, uporabljen v členu 267 PDEU, razlagal široko, s čimer se je poskušalo preprečiti, „da bi se veliko procesnih vprašanj štelo za nedopustna in jih Sodišče ne bi moglo razlagati, in da bi Sodišče lahko odločalo o razlagi vseh določb prava Unije, ki jih mora predložitveno sodišče uporabiti“.<sup>31</sup>

49. Skrb Sodišča, da ima pri razlagi celotnega prava Unije zadnjo besedo, je pripeljala torej do sprejetja dveh izjem, ki ju je takrat navedel generalni pravobranilec D. Ruiz-Jarabo: (i) neobstoj pravnih sredstev pred sodišči in (ii) da so bile z ustavnim pooblastilom sodne funkcije podeljene kvazisodnim organom.<sup>32</sup>

50. Na podlagi teh premis je treba obravnavati ugovore nedopustnosti predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo državno tožilstvo v Trentu. Ta institucija izpolnjuje merila zakonitosti, stalnosti, zavezujočo naravo njenega odločanja in uporabe pravnih pravil.

51. Tudi če postopek priznavanja in izvršitve EPN ne bi bil kontradiktoren, kar je vprašljivo, je to značilnost Sodišče že razvrednotilo s tem, da jo je zavrnilo kot „absolutno merilo“.<sup>33</sup>

<sup>28</sup> Med katerimi pa presenetljivo ni bilo merila neodvisnosti sodišč. Generalni pravobranilec D. Ruiz-Jarabo je v sklepnih predlogih v zadevi De Coster (točka 17) poudaril, da je zahteva po neodvisnosti prvič omenjena v sodbi z dne 11. junija 1987, X (14/86, EU:C:1987:275), in ni bila brezpogojno sprejeta do sodbe z dne 30. marca 1993, Corbiau (C-24/92, EU:C:1993:118).

<sup>29</sup> Čeprav so bili v nacionalnem pravu izrecno opredeljeni kot upravni organi. Tako je bilo na primer v primeru Tribunal Català de Contractes del Sector Públic, ki je v skladu s španskim pravom upravna institucija in ki se je v sodbi z dne 6. oktobra 2015, Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664), štela za „sodišče“ v smislu člena 267 PDEU.

<sup>30</sup> Sodba Broekmeulen (točka 17): „če v praksi ni učinkovite sodne poti pred rednimi sodišči na področju, ki je povezano z uporabo prava [Unije], je treba komisijo za pritožbe“, katere odločbe „so dejansko priznane kot dokončne, šteti za sodišče države članice v smislu člena [267 PDEU]“ (moj poudarek).

<sup>31</sup> Sodba z dne 28. februarja 2019, Gradbeništvo Korana (C-579/17, EU:C:2019:162; točka 35; v nadaljevanju: sodba Gradbeništvo Korana). Moj poudarek.

<sup>32</sup> Sklepni predlogi v zadevi Umweltanwalt von Kärnten (točke od 40 do 49).

<sup>33</sup> Sodba z dne 17. septembra 1997, Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, točka 31).

52. Zato vse kaže na to, da je podana prva od izjem, ki sem ju prej navedel, saj glede na informacije, ki sta jih predložila državno tožilstvo v Trentu in italijanska vlada,<sup>34</sup> čeprav je lahko odločitev državnega tožilstva, da *prizna* EPN, predmet sodnega nadzora, ni sodnega pravnega sredstva, ki bi omogočalo dostop do sodišč, v primeru izpodbijanja odločbe, s katero se *zavrne priznanje* EPN, ki je potrebno za njegovo izvršitev.

53. V teh okoliščinah menim, da bi bilo treba državnemu tožilstvu v Trentu priznati pravico, da predloži vprašanje za predhodno odločanje.

54. Po drugi strani bi bilo mogoče ugovarjati, da če državno tožilstvo prizna veljavnost EPN, bi bilo mogoče njegovo odločitev izpodbijati pred sodiščem, to pa bi imelo zadnjo besedo, zaradi česar bi se njemu pridržala legitimacija, da postavi vprašanje za predhodno odločanje.

55. Na trenutni stopnji postopka, v katerem se je vložil predlog za sprejetje predhodne odločbe, državno tožilstvo v Trentu še ni moglo odločiti o izvedljivosti EPN, o katerega priznanju se mora izreči. Ni moglo odločiti ravno zato, ker dvomi, ali so v skladu z Direktivo 2014/41 podani pogoji za priznanje spornega EPN.

56. Tako bi državno tožilstvo v Trentu lahko doseglo posredovanje sodišča samo, če bi se odločilo za priznanje EPN, *ne glede na to, ali gre po njegovem mnenju za EPN, ki ga je izdal nepristojni organ* (Finanzamt Münster). Skratka moralo bi sprejeti odločitev, pri čemer bi vedelo, da je morda napačna, z zaupanjem, da bo prišlo do sodnega posredovanja, ki pa ga sicer ni mogoče šteti za zagotovljeno.

57. Državno tožilstvo v Trentu bi lahko odločilo po najboljšem vedenju in razumevanju, če bi bilo zagotovljeno, da je lahko njegova odločitev, da ne prizna EPN, prav tako predmet sodnega nadzora. V smislu člena 267 PDEU ne bi bilo pomembno, da bi navedeni nadzor izvedlo sodišče države članice, od koder izvira EPN (Nemčija), ki bi vedno imelo možnost, da se obrne na Sodišče.<sup>35</sup>

58. Vendar tu spornega EPN ni izdalo sodišče, temveč upravni organ, ki prav tako ne more dostopati do Sodišča na podlagi člena 267 PDEU.

59. Če bi se bilo treba omejiti na kontekst tega predloga za sprejetje predhodne odločbe, se državno tožilstvo v Trentu nagiba k temu, da je za EPN Finanzamt Münster potrebna sporna potrditev. Glede na to prosi Sodišče za potrditev svoje razlage Direktive 2014/41.

<sup>34</sup> Tak je izrecen pomen pisnega odgovora (točka 8) italijanske vlade na vprašanje, ki ga je nanjo naslovilo Sodišče in je napisano v opombi 14 teh sklepnih predlogov.

<sup>35</sup> Možnost, da sodišče države izvora uporabi člen 267 PDEU zaradi razlage prava Unije, ki so jo podali organi izvršitvene države članice, je Sodišče sprejelo v sodbi z dne 25. julija 2018, AY (Nalog za prijete – Priča) (C-268/17, EU:C:2018:602). To, da bi lahko razlaga prava Unije v eni državi članici povzročila, da sodišče druge države članice umakne ENP, naslovljen na prvo, je torej Sodišče spodbudilo, da je sklenilo, da „ni mogoče trditi, da zastavljena vprašanja nimajo nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom postopka, ki teče pred predložitvenim sodiščem, niti, da je problem hipotetičen“ (prav tam, točka 27).

60. Če predlog za sprejetje predhodne odločbe ne bi bil dopusten, bi lahko državno tožilstvo v Trentu ukrepalo v skladu s svojo razlago Direktive 2014/41 in zavrnilo priznanje, za katero prosi Finanzamt Münster. Ker ta zadnji, naj ponovim, prav tako ne more predložiti vprašanja za predhodno odločanje in ni gotovo, da je bil EPN izdan med sodnim postopkom,<sup>36</sup> bi prišlo do tega, da nobeno sodišče ne bi moglo predati besede Sodišču, da bi se to izreklo o razlagi te direktive.

61. Če bi se ta rešitev posplošila in bi se sklenilo, da državno tožilstvo v Trentu ne more predložiti vprašanja za predhodno odločanje v okoliščinah te zadeve, bi v razlagi določbe prava Unije nastala *slepa pega*. Ravno to pa je treba preprečiti v korist enotnosti tega pravnega reda, kot se je vztrajalo v sodbi Gradbeništvo Korana.

62. Poleg tega to, da Sodišče državnemu tožilstvu v Torinu enkrat ni priznalo statusa organa, ki ima pravico postaviti vprašanje za predhodno odločanje (sodba X), ne vpliva samo po sebi na zdaj potrebno rešitev.

63. Sodna praksa iz sodbe X zagotovo ostane v celoti veljavna. Vendar jo je treba uporabiti ob upoštevanju tega, da ni status državnega tožilstva kot organa ali institucije edini pomemben podatek, temveč funkcija, ki jo kot izvršitveni organ opravlja v postopku iz Direktive 2014/41.

64. Drugače kot v primeru iz sodbe X, v kateri je državno tožilstvo v Torinu delovalo kot *stranka* v kazenskem postopku pred sodiščem, državno tožilstvo v Trentu zdaj posreduje kot nacionalni organ, ki *dokončno* uporabi evropski predpis. Funkcionalno ravna enako kot sodišče in zoper njegovo odločbo, s katero ne prizna EPN, ni pravnega sredstva. To, da deluje pod tem nazivom, po mojem mnenju ne preprečuje, da bi se sprejelo, da ima status „sodišča“ v smislu člena 267 PDEU.

65. Pomemben se mi zdi še zadnji premislek.

66. To, da državno tožilstvo v Trentu *v materialnem ali funkcionalnem pogledu* deluje kot sodišče, bi lahko razkrilo določeno disfunkcionalnost nacionalnega prava, saj morajo biti načeloma vsi javnopravni ukrepi predmet sodnega nadzora.<sup>37</sup>

67. Vendar to ni težava, o kateri se mora zdaj izreči Sodišče, saj ni predmet predloga za sprejetje predhodne odločbe. Tudi če bi nacionalno pravo v teoriji moralo določiti sodno pravno sredstvo zoper odločitve državnega tožilstva v Trentu, s katero to ni priznalo EPN (vprašanje, ki – naj ponovim – ni povezano s tem postopkom in ki si poleg tega po mnenju Komisije in italijanske vlade zasluži nikalen odgovor),<sup>38</sup> se ne bi razrešila težava, in sicer, da ni dostopa do Sodišča *v konkretnem dejanskem stanju, ki je bilo povod za ta predlog za sprejetje predhodne odločbe*.

68. Skratka, ker je državno tožilstvo v Trentu razglašeno za „sodišče“, ker brez možnosti poznejše pritožbe odloča o zavrnitvi EPN v zgoraj opisanem smislu, ima legitimacijo, da Sodišču predloži ta predlog za sprejetje predhodne odločbe.

<sup>36</sup> Nemška vlada v svojem pisnem stališču (točka 54) potrjuje, da je bil pred EPN, ki ga je izdal Finanzamt Münster, izdan nalog za preiskavo, ki ga je podpisalo Amtsgericht Münster (okrajno sodišče v Münstru, Nemčija). Vendar ni pojasnjeno, ali EPN zgolj prepisuje vsebino tega sodnega naloga – primer, v katerem je treba EPN pripisati Amtsgericht – ali pa je slednji le splošna podlaga za sprejetje odločbe, za katere konkretno vsebino je zadolžen Finanzamt. Vsekakor pa EPN, ki jih izdajo upravni organi, naj ne bi bilo mogoče zavrniti pred formalnim začetkom sodnega postopka.

<sup>37</sup> O tem glej točko 41 teh sklepnih predlogov.

<sup>38</sup> V tem smislu se je izrekla Komisija, ko je pisno odgovorila na vprašanje Sodišča, prepisano v opombi 13 teh sklepnih predlogov. Tako je tudi stališče italijanske vlade (točke od 22 do 30 njenega odgovora).

## **B. Vsebinska presoja**

69. V skladu s členom 1(1) Direktive 2014/41 je EPN „sodna odločba“.<sup>39</sup> V skladu s členom 2(c) iste direktive lahko o taki odločbi odloči in jo izda sodišče ali državni tožilec,<sup>40</sup> poleg tega pa tudi vsak, ki „deluje [...] kot preiskovalni organ v kazenskem postopku, s pristojnostjo odreditve zbiranja dokazov“.<sup>41</sup>

70. V tem zadnjem primeru mora EPN, ki jih izdajo ti „preiskovalni organi“, „potrdi[ti] sodnik, sodišče, preiskovalni sodnik ali javni tožilec“,<sup>42</sup> torej tisti, ki lahko izdajo EPN *motu proprio*.

71. Besede člena 2(c)(ii) Direktive 2014/41 se mi zdijo odločilne za nikalni odgovor na postavljeno vprašanje. Strinjam se torej s tezo italijanske in portugalske vlade ter Komisije.

72. Razlogi, ki jih navaja nemška vlada, da bi utemeljila, da se Finanzamt podelijo preiskovalna pooblastila, ki jih ima na davčnem področju, na podlagi nacionalnega prava, se mi ne zdijo nezdružljivi s pravom Unije.

73. Zlasti je ta podelitev pooblastil v skladu z določbo člena 2(c)(ii) Direktive 2014/41, ki se sklicuje na „[k]ateri koli drug pristojni organ, ki ga določi država izdajateljica“, ki „deluje [...] kot preiskovalni organ v kazenskem postopku, s pristojnostjo odreditve zbiranja dokazov v skladu z nacionalnim pravom“.<sup>43</sup>

74. Vendar ne gre za to.

75. Gre za to, da člen 2(c)(ii) Direktive 2014/41 sicer prizna državam članicam pravico, da določijo organe, ki so pristojni za preiskovanje v kazenskih postopkih in odreditev zbiranja dokazov, vendar tako določenim organom ne prizna druge funkcije, kot je ta, omejena na izdajo EPN, ki mora biti, „preden se pošlje izvršitvenemu organu,“ potrjen. Potrditi pa ga mora konkretno sodišče ali državni tožilec.

76. Finanzamt Münster je nedvomno upravna institucija, tako da v skladu z Direktivo 2014/41 sama ni pooblaščen za izdajo EPN. Natančneje, ni pooblaščen, da ga „pošlje“ izvršitvenemu organu, ne da bi ga prej potrdil pravosodni organ, s čimer se v skladu s členom 2(c)(ii) Direktive 2014/41 razume sodišče, sodnik ali državni tožilec.

77. Nemška vlada trdi, da je na podlagi svoje procesne avtonomije Finanzamt na davčnem področju zaupala izvajanje funkcij, ki so značilne za državno tožilstvo, s čimer mu je podelila pravice in obveznosti, ki jih ima sicer državno tožilstvo. Šlo naj bi za izjemo, določeno z zakonom, ki posega v monopol, ki ga ima državno tožilstvo v kazenski preiskavi.

78. Ali je Finanzamt zaradi te podelitve „državni tožilec“ v smislu Direktive 2014/41? Menim, da ne.

<sup>39</sup> Nemška vlada je poudarila (točke od 38 do 43 pisnega stališča), da drugače kot druge jezikovne različice nemška različica določbe ne uporablja pridevnika „sodna“ („justizielle“), temveč izraz „sodniška“ („gerichtliche“). Menim, da razlika ni pomembna, saj izrecno sklicevanje na državne tožilce v členu 2(c) Direktive 2014/41 poudari, da se EPN ne razume kot odločba, ki jo vedno izda tisti, ki izvaja sodno oblast v pravem pomenu besede.

<sup>40</sup> In sicer v skladu s točko (i) „[s]odnik[...], sodišče, preiskovalni sodnik[...] ali javni tožil[ec], pristoj[en] v zadevnem primeru“.

<sup>41</sup> Točka (ii) člena 2(c) Direktive 2014/41.

<sup>42</sup> Prav tam.

<sup>43</sup> Moj poudarek.

79. To, da nacionalno pravo Finanzamt na področju pregona davčnih kaznivih dejanj podeli pooblastila za preiskovanje, ki so enaka pooblastilom državnega tožilstva, ne zadostuje, da bi se v shemi Direktive 2014/41 obe instituciji izenačili.

80. Kot poudarja Komisija, je Finanzamt upravni organ, ki je odgovoren za upravljanje davčnih zadev in ki je del izvršilne oblasti. Čeprav mu nemška zakonodaja podeljuje omejena pooblastila za preiskovanje določenih kaznivih dejanj, obstaja jasna razlika med davčno upravo in državnim tožilstvom. Finanzamt nima vseh pristojnosti državnega tožilstva, zaradi česar ga ni mogoče izenačiti s tem zadnjim kot organom, ki odredi EPN.

81. *Ratio*, ki navdihuje člen 2 Direktive 2014/41, je, da upravni organi ne glede na to, kakšne so njihove pristojnosti v skladu z nacionalnim pravom, potrebujejo potrditev pravosodnih organov (kamor spada tudi državni tožilec), da bi poslali EPN.

82. Ta *ratio* bi bil izničen, če bi lahko države članice organom, ki so del izvršilne oblasti, kar tako dovolile, da pošiljajo EPN, ki jih ne bi potrdili pravosodni organi (vključno z državnim tožilcem), tako da bi za to izenačile prve z drugimi.

83. Poleg tega argumenta je še argument, ki se nanaša na vlogo, ki jo imajo v okviru EPN pravosodni organi v pravem pomenu besede (vključno z državnim tožilcem).

84. V skladu z uvodno izjavo 12 Direktive 2014/41 je odreditveni organ dolžan posebno pozornost nameniti zagotavljanju temeljnih pravic, saj sta „[d]omneva nedolžnosti in pravica do obrambe v kazenskih postopkih [...] ključna elementa temeljnih pravic, ki jih Listina priznava na področju kazenskega pravosodja“.

85. Zato je zakonodajalec Unije vztrajal, da bi moralo biti „[k]akršno koli omejevanje teh pravic s preiskovalnim ukrepom, odrejenim v skladu s to direktivo, [...] v celoti skladno z zahtevami iz člena 52 Listine glede *nujnosti, sorazmernosti in ciljev splošnega interesa*, ki bi jih moral nalog zasledovati, še posebej zaradi *zaščite pravic in svoboščin drugih*“.<sup>44</sup>

86. V tem smislu člen 6(1) Direktive 2014/41 dovoli izdajo EPN samo, če je „nujna in sorazmerna [...] ob upoštevanju pravic osumljenca ali obdolženca“. K temu se pridruži še to, da mora odreditveni organ v skladu s členom 6(2) upoštevati vrsto direktiv v zvezi s procesnimi pravicami v kazenskih postopkih.<sup>45</sup>

87. Organ, ki odredi EPN, je torej dolžan zaradi ustreznega tehtanja splošnega interesa in temeljnih pravic, v katere bo morebiti poseženo, presojati nujnost in sorazmernost, za kar je nujno potreben institucionalni položaj, ki ni položaj upravnih organov.

88. Čeprav se upravnemu organu, kot je Finanzamt, podelijo pooblastila, ki so tipična za državno tožilstvo, zaradi tega še ne postane „pravosodni organ“ v smislu Direktive 2014/41, ki bi lahko presojal nujnost in sorazmernost.

<sup>44</sup> Moj poudarek.

<sup>45</sup> Direktive 2010/64, 2012/13 in 2013/48. Glej točko 4 in opombe 7, 8 in 9 teh sklepnih predlogov.

89. Kvalificirana stvarna pristojnost, zaradi katere je nemški zakonodajalec Finanzamt podelil pooblastila na področju preiskovanja davčnih kaznivih dejanj, razkriva, da gre za organe, ki so visoko specializirani na tem konkretnem področju. Vendar ta specializacija v sistematiki Direktive 2014/41 ne zadostuje, da bi se jim priznali perspektiva in splošnejša sposobnost, ki sta potrebni za tehtanje pravic in interesov pred odločanjem glede izdaje EPN.

90. Sodišče je odločilo, da pojem „pravosodni organ“ ni omejen zgolj „na sodnike ali sodišča katere od držav članic, ampak ga je treba razumeti tako, da širše zajema organe, ki v tej državi članici sodelujejo pri izvajanju sodne oblasti v kazenskih zadevah“,<sup>46</sup> pri čemer pa so vedno izključeni upravni organi, ki so del izvršilne oblasti.<sup>47</sup>

91. Ne da bi nujno uživalo neodvisnost, ki je značilna za sodišča, državno tožilstvo ni institucija, ki je podrejena izvršilni oblasti v smislu pokoritve in podrejenosti, ki sta značilni za upravne organe. Ni sporno, da lahko v nekaterih pravnih sistemih člani državnega tožilstva prejemajo posamezna navodila od izvršilne oblasti, vendar kljub temu uživajo avtonomen *status*, zaradi katerega se razlikujejo od organov izvršilne oblasti.<sup>48</sup>

92. Zaradi institucionalnega položaja kot garanta zakonitosti pred sodišči je državno tožilstvo pravi deležnik v pravosodju, saj ne gleda izključno niti v glavnem na interes javne uprave, temveč na splošni interes spoštovanja zakona. Zato člen 2 Direktive 2014/41 postavlja državno tožilstvo v enak položaj kot sodnike.<sup>49</sup>

93. Izvajanje preiskovalni funkcij, ki so podobne funkcijam državnega tožilstva, *ad casum* ne povzroči, da Finanzamt ni več upravni organ in kot tak strukturno in funkcionalno podrejen hierarhiji uprave in zlasti brez sposobnosti, ki je nujna za presojo nujnosti in tehtanja, ki ju zahteva Direktiva 2014/41. Ta presoja presega upoštevanje posebnega interesa davčne uprave in zajema splošni interes celotne države ter zagotavljanje temeljnih pravic državljanov.

## V. Predlog

94. Na podlagi navedenega Sodišču predlagam, naj Procura Distrettuale della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Trento (okrožno državno tožilstvo pri sodišču v Trentu, Italija) odgovori tako:

Člen 2(c)(ii) Direktive 2014/41/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 3. aprila 2014 o evropskem preiskovalnem nalogu v kazenskih zadevah je treba razlagati tako, da državi članici ne dovoli, da nacionalne upravne organe, pristojne na davčnem področju, tudi če so pooblašteni,

<sup>46</sup> Sodba OG in PI (Državni tožilstvi v Lübecku in Zwickauu) (točka 50).

<sup>47</sup> Sodba z dne 10. novembra 2016, Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, točka 35).

<sup>48</sup> To, da mora državno tožilstvo upoštevati posamezna navodila izvršilne oblasti, pomeni, da ne more poslati ENP (sodba OG in PI (Državni tožilstvi v Lübecku in Zwickauu)), ne preprečuje pa, da izda EPN (sodba Staatsanwaltschaft Wien (Ponarejeni nalogi za nakazilo)).

<sup>49</sup> V sodbi z dne 2. marca 2021, Prokuratuur (Pogoji za dostop do podatkov o elektronskih komunikacijah), C-746/18, EU:C:2021:152, je Sodišče za specifičen primer dostopa do podatkov o prometu in lokaciji za namene preiskovanja kaznivih dejanj razložilo Direktivo 2002/58/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. julija 2002 o obdelavi osebnih podatkov in varstvu zasebnosti na področju elektronskih komunikacij (Direktiva o zasebnosti in elektronskih komunikacijah) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 514), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/136/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 (UL 2009, L 337, str. 11), tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki državnemu tožilstvu podeljuje pristojnost, da dovoli navedeni dostop, saj usmerja predkazenski postopek in glede na primer zastopa obtožbo.

da vodijo preiskavo v določenih kazenskih postopkih, oprosti obveznosti, da preden pošljejo evropski nalog za preiskavo izvršitvenemu organu, zahtevajo, da ga potrdi sodnik, sodišče, državni tožilec ali preiskovalni sodnik države izdajateljice.