Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JEAN RICHARD DE LA TOUR
föredraget den 4 februari 2025 [1]

Mål C-544/23

T.T.,
BAJI Trans, s. r. o.
mot
Národný inšpektorát práce

(begäran om förhandsavgörande från Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Högsta förvaltningsdomstolen i Republiken Slovenien))

”Begäran om förhandsavgörande – Förordning (EEG) nr 3821/85 – Skyldighet att genomföra periodiska besiktningar av färdskrivare – Undantag – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artiklarna 49.1 sista meningen och 51.1 – Principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning (*lex posterior mitius)* – Administrativa sanktioner av straffrättslig karaktär – Kriterier – Kassationsöverklagande – Ny lag som trätt i kraft efter den överklagade domen”

I. Inledning

1. Förfaranden som rör administrativa sanktioner skiljer sig, i allmänhet, i tre avseenden från sådana som rör straffrättsliga påföljder: För det första påförs straffrättsliga påföljder i egentlig mening av en domstol, medan administrativa sanktioner påförs av förvaltningsmyndigheter, varvid en domstol endast ingriper i fall av ett överklagande. För det andra är de processuella regler som är tillämpliga på administrativa sanktioner i regel inte desamma som de som är tillämpliga på straffrättsliga påföljder, utan är de som gäller för administrativa förfaranden och förvaltningsmål. [2] För det tredje är den domstol som har att överpröva administrativa sanktioner, i merparten av medlemsstaterna, inte densamma som den som har att utdöma straffrättsliga påföljder. [3]

[1] Originalspråk: franska.

[2] Enligt rättsutredning 24/002, som har utarbetats av direktoratet för forskning och dokumentation vid Europeiska unionens domstol (nedan kallad rättsutredning 24/002), finns emellertid undantag inom medlemsstaterna. I till exempel *Tyskland* och *Portugal* ska bestämmelserna om det straffrättsliga förfarandet, i huvudsak och om inte annat föreskrivs, tillämpas med nödvändiga ändringar på myndigheters förfaranden vid påförande av administrativa sanktionsavgifter.

[3] I vissa medlemsstater, såsom *Förbundsrepubliken Tyskland* och *Republiken Portugal* är det emellertid inte förvaltningsdomstolen som är behörig att pröva sanktionsavgifter som förvaltningsmyndigheterna har påfört, utan de allmänna domstolar som även är behöriga i brottmål, såväl i första som i andra instans.

2. I förevarande mål ombeds EU-domstolen klargöra räckvidden av principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning (*lex posterior mitius)*, som stadfästs i artikel 49.1 sista meningen i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna,[4] i samband med en domstolsprövning av en administrativ sanktion vid ett kassationsöverklagande.

3. Denna princip hänger samman med principen om nödvändighet och proportionalitet i fråga om brott och straff. Eftersom de påföljder som utdöms ska vara nödvändiga och proportionerliga, det vill säga straffa gärningsmannen för de gärningar som denne har begått i proportion till gärningarnas allvar, såsom föreskrivs i artikel 49.3 i stadgan, förefaller det nämligen inte längre motiverat att utdöma en påföljd om lagstiftaren, efter det att gärningarna begicks, har ändrat sin bedömning dels av den grad i vilken de gärningarna ska anses vara straffbara, dels nivån på den påföljd som hädanefter ska utdömas.

4. I detta sammanhang vill Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Högsta förvaltningsdomstolen i Republiken Slovenien) i synnerhet få klarhet i huruvida principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning ska tillämpas av kassationsdomstolen, i samband med ett bestridande av en administrativ sanktion, när den lindrigare lagen har trätt i kraft efter det att förvaltningsdomstolen i lägre instans, som prövade målet i sak, meddelade sitt avgörande, som har vunnit laga kraft enligt nationell rätt och överklagats till högsta instans.

5. Denna fråga ger EU-domstolen tillfälle att klargöra huruvida särdragen i kassationsdomstolens uppgift är sådana att räckvidden av nämnda princip kan påverkas.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

1. Förordning (EEG) nr 3821/85

6. I artikel 3.1 och 3.2 i rådets förordning (EEG) nr 3821/85 av den 20 december 1985 om färdskrivare vid vägtransporter[5], ändrad genom rådets förordning (EU) nr 517/2013 av den 13 maj 2013[6], föreskrevs följande i den lydelse som var tillämplig vid tidpunkten för den överträdelse som är i fråga i det nationella målet:

”1. Färdskrivare skall vara installerade och användas i fordon som är registrerade i en medlemsstat och som används för transporter på väg av passagerare eller gods, med undantag för sådana fordon som avses i artikel 3 i förordning (EG) nr 561/2006[7] …

2. Medlemsstaterna får undanta de fordon som avses i artikel 13.1 och 13.3 i förordning [nr 561/2006] från denna förordnings tillämpningsområde.”

[4] Nedan kallad stadgan. I det följande kommer jag även att hänvisa till den principen som principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning, vilken har samma innebörd. Denna princip bör för övrigt förstås som den som stadfästs i artikel 49.1 sista meningen i stadgan. För att underlätta läsningen kommer jag dock inte att systematiskt precisera detta.

[5] EGT L 370, 1985, s. 8; svensk specialutgåva, område 7, volym 3, s. 120.

[6] EUT L 158, 2013, s. 1 (nedan kallad förordning nr 3821/85).

[7] Europaparlamentets och rådets förordning av den 15 mars 2006 om harmonisering av viss sociallagstiftning på vägtransportområdet och om ändring av rådets förordningar (EEG) nr 3821/85 och (EG) nr 2135/98 samt om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 3820/85 (EUT L 102, 2006, s. 1).

7. I artikel 19.1 i förordning nr 3821/85 föreskrevs följande:

”Efter samråd med [Europeiska] kommissionen skall medlemsstaterna i god tid anta de lagar och andra författningar som behövs för att verkställa denna förordning.

Sådana författningar skall bland annat innefatta organisation av, förfarande vid och medel för kontroll samt påföljder vid överträdelser.”

8. I kapitel VI punkt 3 a första stycket i bilaga I till den förordningen föreskrevs följande:

”Periodiska besiktningar av färdskrivarutrustning i fordon skall ske minst vartannat år och får genomföras i samband med allmän kontrollbesiktning.”

9. Förordning nr 3821/85 upphävdes, med verkan från och med den 2 mars 2016, genom artikel 47 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 165/2014 av den 4 februari 2014 om färdskrivare vid vägtransporter, om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 3821/85 om färdskrivare vid vägtransporter och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 561/2006 om harmonisering av viss sociallagstiftning på vägtransportområdet[8].

2. Förordning nr 165/2014

10. I artikel 3.1 och 3.2 i förordning nr 165/2014 föreskrivs följande:

”1. Färdskrivare ska vara installerade och användas i fordon som är registrerade i en medlemsstat och som används för transporter på väg av passagerare eller gods och som omfattas av förordning [nr 561/2006].

2. Medlemsstaterna får vid tillämpningen av denna förordning undanta de fordon som avses i artikel 13.1 och 13.3 i förordning [nr 561/2006].”

11. I artikel 23.1 i förordning nr 165/2014 föreskrivs följande:

”Färdskrivare ska besiktigas regelbundet av godkända verkstäder. Regelbunden besiktning ska göras minst vartannat år.”

12. Artikel 41.1 i den förordningen har följande lydelse:

”Medlemsstaterna ska, i enlighet med sin konstitutionella ordning, anta bestämmelser om vilka sanktioner som ska gälla vid överträdelse av denna förordning och vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att bestämmelserna genomförs. Dessa sanktioner ska vara effektiva, proportionella, avskräckande och icke-diskriminerande samt respektera den kategoriindelning av överträdelser som fastställs i direktiv 2006/22/EG.[9]”

8 EUT L 60, 2014, s. 1.

9 Europaparlamentets och rådets direktiv av den 15 mars 2006 om minimivillkor för genomförande av rådets förordningar (EEG) nr 3820/85 och (EEG) nr 3821/85 om sociallagstiftning på vägtransportområdet samt om upphävande av rådets direktiv 88/599/EEG (EUT L 102, 2006, s. 35).

13. I artikel 48 andra stycket i nämnda förordning föreskrivs följande:

”[Denna förordning] ska … tillämpas från och med den 2 mars 2016. …”

3. Förordning nr 561/2006

14. I artikel 1 i förordning nr 561/2006 föreskrivs följande:

”I syfte att harmonisera konkurrensvillkoren mellan olika landtransportsätt, i synnerhet inom vägtransportsektorn, och förbättra arbetsförhållandena och trafiksäkerheten, fastställs i denna förordning bestämmelser om körtider, raster och viloperioder för förare som utför person- och godstransporter på väg. Denna förordning syftar dessutom till att främja bättre övervakning och tillsyn i medlemsstaterna samt förbättrade arbetsmetoder inom vägtransportsektorn.”

15. Artikel 3 i den förordningen innehåller en förteckning över de kategorier av fordon som används för vägtransporter och på vilka förordningen inte ska tillämpas. Fordon som används för leverans av färdigblandad betong är inte upptagna i den förteckningen.

16. I artikel 13.1 i förordning nr 561/2006 återfinns en förteckning över de kategorier av fordon som används för transporter för vilka medlemsstaterna, om det är förenligt med de mål som fastställs i artikel 1, får medge undantag från föreskrifterna i artiklarna 5–9 i den förordningen.

17. I den lydelse av förordning nr 561/2006 som var i kraft vid den tidpunkt då T.T. begick överträdelsen var fordon som används för leverans av färdigblandad betong inte upptagna i den förteckningen.

18. Sedan ikraftträdandet av förordning (EU) 2020/1054[10] den 20 augusti 2020 finns fordon som används för leverans av färdigblandad betong med i nämnda förteckning, i artikel 13.1 r i förordning nr 561/2006.

B. Slovakisk rätt

19. I artikel 50.6 i Ústava Slovenskej republiky (Republiken Slovakiens konstitution) föreskrivs följande:

”En gärnings straffbarhet ska bedömas och straffet för denna gärning ska bestämmas i enlighet med den lag som var i kraft vid den tidpunkt då gärningen begicks. En senare lag ska tillämpas om den är förmånligare för gärningsmannen.”

20. I 1 a § i zákon č. 461/2007 Z. z. o používaní záznamového zariadenia v cestnej doprave (lag nr 461/2007 om användning av färdskrivare vid vägtransporter) av den 13 september 2007 (nedan kallad lag nr 461/2007) föreskrivs följande:

”Denna lag gäller rättsförhållanden som inte regleras av särskilda bestämmelser [hänvisning till förordning nr 3821/85] om

[10] Europaparlamentets och rådets förordning av den 15 juli 2020 om ändring av förordning (EG) nr 561/2006 vad gäller minimikrav om maximal daglig körtid och körtid per vecka, minimigränser för raster och minsta dygns- och veckovila och av förordning (EU) nr 165/2014 vad gäller positionsbestämning med hjälp av färdskrivare (EUT L 249, 2020, s. 1).

a) omfattningen av skyldigheten att installera och använda färdskrivare … i motorfordon …”

21. I 2 § i den lagen föreskrivs följande:

”1. Ett transportföretag som utför busstransporter eller godstransporter på väg ska se till att en färdskrivare har installerats i varje fordon som används för transport av passagerare eller gods och ska använda diagramblad samt [förarkort] när det utför transporter, om inte annat föreskrivs i det följande.

2. Transportföretags skyldighet enligt punkt 1 ska inte gälla för fordon som används för transport som omfattas av särskilda bestämmelser [hänvisning till artiklarna 3 och 13.1 i förordning nr 561/2006].”

22. I 38 § 1 a punkt 1 i zákon č 462/2007 Z. z. o organizácii pracovného času v doprave a o zmene a doplnení zákona č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce a o zmene a doplnení zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 309/2007 Z. z. (lag nr 462/2007 om arbetstidens förläggning vid transporter och om ändring och komplettering av lag nr 125/2006 om yrkesinspektion och om ändring och komplettering av lag nr 82/2005 om olagligt arbete och olaglig anställning samt om ändring och komplettering av vissa lagar, i dess lydelse enligt lag nr 309/2007) av den 13 september 2007 (nedan kallad lag nr 462/2007) föreskrivs följande:

”En förare som

a) framför ett fordon

1. utan en färdskrivare eller med en färdskrivare utan giltig periodisk besiktning, eller som använder färdskrivaren på ett felaktigt sätt, gör sig skyldig till en överträdelse.”

III. Bakgrund till det nationella målet och tolkningsfrågorna

23. Genom förvaltningsbeslut av den 8 december 2016 befanns T.T. skyldig till en överträdelse av 38 § 1 a punkt 1 i lag nr 462/2007 eftersom han, den 4 november 2015, hade transporterat betong ombord på ett fordon som tillhörde BAJI Trans s. r. o. och som var utrustat med en färdskrivare som sedan den 25 juni 2015 inte hade varit föremål för någon giltig periodisk besiktning. T.T. ålades därför sanktionsavgifter på 200 euro.

24. Národný inšpektorát práce (Nationella yrkesinspektionen, Slovakien) avslog överklagandet av det beslutet, genom beslut av den 3 april 2017.

25. T.T. och BAJU Trans överklagade dessa administrativa beslut vid Krajský súd v Bratislave (Regionala domstolen i Bratislava, Slovakien) och gjorde gällande att det aktuella fordonet för transport av betong inte ingick i den kategori av fordon som omfattas av skyldigheten att använda fordonsskrivare.

26. Genom dom av den 27 mars 2019 avslog Krajský súd v Bratislave (Regionala domstolen i Bratislava), i egenskap av förvaltningsdomstol, T.T:s överklagande eftersom det saknade grund och avvisade BAJI Trans överklagande på grund av bristande talerätt.

27. Krajský súd v Bratislave (Regionala domstolen i Bratislava) ansåg bland annat att skyldigheten att använda färdskrivare i alla vägtransportfordon föreskrevs i artikel 3 i förordning nr 3821/85 och i artikel 2.1 i lag nr 461/2007, med de undantag som anges i artiklarna 3 och 13 i förordning nr 561/2006. Dessa undantag omfattade emellertid inte fordon för transport av betong, varför skyldigheten att använda färdskrivare gällde fullt ut för sådana fordon.

28. T.T och BAJI Trans ingav ett kassationsöverklagade av den domen till Najvyšší súd Slovenskej republiky (Högsta domstolen i Republiken Slovakien) den 15 juli 2019.

29. Under kassationsförfarandet inkom T.T. och BAJI Trans, den 24 augusti 2020, med en inlaga i vilken de påpekade att förordning nr 561/2006 hade ändrats genom förordning 2020/1054.

30. Efter det att ovannämnda överklagande hade ingetts övergick behörigheten att pröva detta till Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Högsta förvaltningsdomstolen i Republiken Slovakien), som är den hänskjutande domstolen.

31. Den hänskjutande domstolen har för det första påpekat att de nationella lagarna har antagits i syfte att införliva förordningarna nr 3821/85 och 165/2014, det vill säga såväl de skyldigheter som fastställs i de förordningarna som skyldigheten att införa ett system för påföljder för åsidosättande av de skyldigheterna. Enligt den hänskjutande domstolen har den behöriga myndigheten tillämpat unionsrätten, i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan, vid prövningen av T.T:s skuld och den påföljd som han skulle ådömas. Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida den, genom att tolka den relevanta nationella lagstiftning som har antagits med tillämpning av unionsrätten och genom att tillförsäkra T.T. domstolsskydd, också tillämpar unionsrätten i den mening som avses i den bestämmelsen i stadgan.

32. För det andra har den hänskjutande domstolen önskat få en uttrycklig bekräftelse från EU-domstolen på att artikel 49.1 i stadgan, på samma sätt som artiklarna 6.1 och 7.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna[11], innebär en skyldighet för myndigheter att tillämpa principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning (*lex posterior mitius)* och att den principen följaktligen även ska tillämpas i samband med en domstolsprövning vid en förvaltningsdomstol.

33. För det tredje vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida nämnda princip ska tillämpas av en domstol som har att pröva ett kassationsöverklagande av ett avgörande som meddelats av en förvaltningsdomstol i lägre instans att ogilla en talan som har väckts mot en administrativ sanktion, om den nya lagen trädde i kraft efter det beslutet. Den hänskjutande domstolen vill således få klarhet i räckvidden av artikel 49.1 sista meningen i stadgan i samband med prövningen av ett kassationsöverklagande, med hänsyn till det förfarandets särdrag.

[11] Undertecknad i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen).

34. Mot denna bakgrund beslutade Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Högsta förvaltningsdomstolen i Republiken Slovakien) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Ska artikel 51.1 i [stadgan] tolkas så, att en medlemsstat tillämpar unionsrätten när den enligt nationell rätt påför en administrativ sanktion för överträdelse av en skyldighet när denna skyldighet följer av unionsrätten och när medlemsstaterna är skyldiga att utdöma en påföljd för överträdelse av denna skyldighet, såsom är fallet med artikel 19.1 i förordning nr 3821/85 och artikel 41.1 i förordning nr 165/2014?

2) För det fall den första frågan besvaras jakande: Ska artikel 49.1 i [stadgan] och den däri fastställda principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning *(lex posterior mitius)* tolkas så, att den även är tillämplig på påförande av sanktioner för administrativa överträdelser när frågan om skuld och påföljd först avgörs av en förvaltningsmyndighet och inte av en domstol, och att denna princip därefter även är tillämplig på förvaltningsdomstolens överprövning av förvaltningsmyndighetens beslut?

3) För det fall den andra frågan besvaras jakande: Ska artikel 49.1 i [stadgan] och den däri fastställda principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning (*lex posterior mitius*) tolkas så, att den är tillämplig antingen på nationella administrativa förfaranden eller på domstolsförfaranden, oavsett i vilket skede de befinner sig?

4) För det fall den tredje frågan ska besvaras nekande: Enligt vilka kriterier ska detta skede fastställas? Ska i det konkreta fallet artikel 49 i [stadgan] och den däri fastställda principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning *(lex posterior mitius)* tolkas så, att den är tillämplig i ett förvaltningsförfarande angående ett rättsmedel, såsom ett kassationsöverklagande, och att domstolen, som är den högsta förvaltningsdomstolen som prövar kassationsöverklagandet i andra och sista instans, således måste beakta en ändring av tillämpliga föreskrifter i lagar till förmån för den som begått den administrativa överträdelse som var föremål för förfarandet vid förvaltningsmyndigheten och inte vid domstolen, vilken först ägde rum efter det att det lagakraftvunna avgörandet från förvaltningsdomstolen i lägre instans, vilket är föremål för prövning, hade meddelats?”

35. Nationella yrkesinspektionen, den slovakiska och den italienska regeringen samt kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. T.T. och BAJI Trans, den slovakiska och den italienska regeringen samt kommissionen deltog i förhandlingen den 24 september 2024, vid vilken de bland annat besvarade muntliga frågor från EU-domstolen.

IV. Bedömning

A. Den första frågan

36. Den hänskjutande domstolen har ställt denna fråga för att få klarhet i huruvida artikel 51.1 i stadgan ska tolkas så, att en medlemsstat tillämpar unionsrätten, i den mening som avses i den bestämmelsen, dels när den föreskriver att en administrativ sanktion ska påföras vid ett åsidosättande av skyldigheterna avseende färdskrivare i fordon som används för transport av gods och periodisk besiktning av dessa, i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 19.1 i förordning nr 3821/85 och artikel 41.1 i förordning nr 165/2014, dels i samband med en domstolsprövning av en sådan sanktion.

37. Enligt min mening råder det ingen tvekan om att svaret är jakande.

38. Det ska i detta hänseende påpekas att tillämpningsområdet för stadgan fastställs i dess artikel 51.1, av vilken det framgår att bestämmelserna i stadgan, vad medlemsstaternas åtgärder beträffar, riktar sig till medlemsstaterna endast när de tillämpar unionsrätten.

39. Enligt EU-domstolen är de grundläggande rättigheter som garanteras i unionens rättsordning således tillämpliga i samtliga fall som regleras av unionsrätten, men inte i andra fall. [12]

40. Det följer av EU-domstolens fasta praxis att begreppet ”tillämpning av unionsrätten”, i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan, innebär att det måste finnas en koppling mellan en unionsrättsakt och den berörda nationella åtgärden, varvid det krävs mer än att de berörda ämnesområdena ligger nära varandra eller att ett ämnesområde indirekt påverkar ett annat. [13]

41. För att det ska kunna fastställas om en nationell åtgärd innebär en tillämpning av unionsrätten, i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan, måste det bland annat således prövas huruvida den aktuella nationella lagstiftningen har till syfte att tillämpa en unionsbestämmelse, vilken slags lagstiftning det rör sig om och huruvida den eftersträvar andra mål än dem som omfattas av unionsrätten, även om den kan påverka unionsrätten indirekt, samt huruvida det finns unionslagstiftning som är specifik för området eller som har påverkan däröver. [14]

42. I förevarande fall föreskrivs såväl i förordning nr 3821/85, som var tillämplig vid den tidpunkt då överträdelsen begicks, som i förordning nr 165/2014 genom vilken den förstnämnda förordningen upphävdes, att det ska finnas en färdskrivare i fordon som används för transport av gods och att den ska bli föremål för periodisk besiktning. Enligt artiklarna 19.1 i förordning nr 3821/85 respektive artikel 41.1 i förordning nr 165/2014 är medlemsstaterna dessutom skyldiga att beivra överträdelser av bestämmelserna i dem. En medlemsstat tillämpar emellertid unionsrätten, i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan, när den fullgör en skyldighet enligt en unionsbestämmelse att föreskriva påföljder för de överträdelser som avses i den bestämmelsen. [15] De slovakiska myndigheterna tillämpade följaktligen unionsrätten när de påförde en administrativ sanktionsavgift, såsom den som är i fråga i det nationella målet.

43. Detsamma gäller domstolsprövningen av denna sanktionsavgift.

44. Eftersom en nationell domstol som tillämpar förordningarna nr 3821/85 och 165/2014 även tillämpar unionsrätten, i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan, ska den domstolen vid denna prövning iaktta de krav som följer av de grundläggande rättigheter som stadfästs i stadgan. [16]

45. Det är riktigt att de frågor som har hänskjutits grundar sig på den omständigheten att den slovakiska lagstiftaren numera har undantagit fordon som används för transport av färdigblandad betong från kravet på att vara utrustade med en färdskrivare. När lagstiftaren införde detta

[12] Se, bland annat, dom av den 26 februari 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 19), dom av den 6 oktober 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, punkt 26), och dom av den 29 juli 2024, Protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, punkt 41).

[13] Se, bland annat, dom av den 29 juli 2024, Protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, punkt 42 och där angiven rättspraxis).

[14] Se, bland annat, dom av den 29 juli 2024, Protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, punkt 43 och där angiven rättspraxis).

[15] Se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 26 februari 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punkterna 24–28), dom av den 20 mars 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, punkterna 18–21), och dom av den 19 oktober 2023, G. ST. T. (Proportionaliteten av påföljden vid intrång) (C-655/21, EU:C:2023:791, punkt 43).

[16] Se, bland annat, dom av den 4 oktober 2024, Real Madrid Club de Fútbol (C-633/22, EU:C:2024:843, punkt 41 och där angiven rättspraxis).

undantag utnyttjade den emellertid endast den möjlighet som föreskrivs såväl i artikel 3.2 i förordning nr 3821/85 som i artikel 3.2 i förordning nr 165/2014. När en medlemsstat använder sig av en skönsmässig befogenhet eller ett utrymme för fritt skön som helt och hållet ingår i den reglering som föreskrivs genom en unionsrättsakt, ska den emellertid anses tillämpa unionsrätten, i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan. [17]

46. Jag vill härvidlag erinra om att enligt 2 § 1 i lag nr 461/2007 ska samtliga fordon, som tillhör ett transportföretag vars verksamhet består av godstransporter på väg och som används för godstransport, vara utrustade med en färdskrivare. Enligt 2 § 2 i den lagen ska den skyldigheten emellertid inte gälla för sådana fordon som avses i artikel 13.1 i förordning nr 561/2006. Genom att göra en dynamisk hänvisning till den bestämmelsen har den slovakiska lagstiftaren således utnyttjat den möjlighet som ges såväl i artikel 3.2 i förordning nr 3821/85, som var tillämplig vid den tidpunkt då överträdelsen begicks, som i artikel 3.2 i förordning nr 165/2014, genom vilken förordning nr 3821/85 upphävdes från och med den 2 mars 2016. Enligt dessa båda bestämmelser får medlemsstaterna nämligen undanta sådana fordon som avses i artikel 13.1 i förordning nr 561/2006 från kravet på att vara utrustade med färdskrivare. [18]

47. I den bestämmelsen fastställs en förteckning över de typer av fordon för vilka medlemsstaterna har rätt att göra undantag från de skyldigheter (avseende minimiålder, arbetstid och viloperioder för konduktörer) som uppställs i artiklarna 5–9 i den förordningen. Fram till dess att förordning 2020/1054 trädde i kraft fanns fordon som används för leverans av färdigblandad betong inte med i den förteckningen. Följaktligen ingick de inte bland de fordon som omfattades av 2 § 2 i lag nr 461/2007. Från och med den 20 augusti 2020 däremot, det vill säga den dag då förordning 2020/1054 trädde i kraft, kom dessa fordon automatiskt att ingå i förteckningen över de fordon som nämns i 2 § 2 och undantogs således, av den slovakiska lagstiftaren, från kravet på att vara utrustade med färdskrivare.

B. Den andra frågan

48. Genom sin andra fråga vill den hänskjutande domstolen, i huvudsak, få klarhet i huruvida principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning *(lex posterior mitius)*, som stadfästs i artikel 49.1 sista meningen i stadgan, ska tolkas så, att den är tillämplig både vid påförande av administrativa sanktioner, i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 19.1 i förordning nr 3821/85 och artikel 41.1 i förordning nr 165/2014, och vid domstolsprövning av sådana sanktioner.

1. Huruvida principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning (lex posterior mitius), som stadfästs i artikel 49.1 sista meningen i stadgan, är tillämplig på administrativa sanktioner av straffrättslig karaktär

49. Enligt artikel 49.1 sista meningen i stadgan kräver principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning att om det, efter det att lagöverträdelsen begåtts, stiftas en ny lag som föreskriver ett lindrigare straff, ska denna lag tillämpas. [19]

[17] Se, bland annat, dom av den 19 november 2019, TSN och AKT (C-609/17 och C-610/17, EU:C:2019:981, punkt 50 och där angiven rättspraxis), och dom av den 29 juli 2024, Protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, punkt 59).

[18] Se dom av den 7 februari 2019, NK (C-231/18, EU:C:2019:103, punkt 19).

[19] Se, bland annat, dom av den 24 juli 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, punkt 106).

50. Såsom anges i förklaringarna avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna,[20] är artikel 49.1 i stadgan tillämplig på det straffrättsliga området.

51. För att fastställa huruvida den bestämmelsen är tillämplig ska det därför prövas huruvida en sådan åtgärd som den ifrågavarande administrativa sanktionen i det nationella målet är av straffrättslig karaktär.

52. Enligt EU-domstolens fasta praxis avseende tolkningen av artikel 50 i stadgan, tillämpad på artikel 49.3 i stadgan, är tre kriterier (de så kallade Engel-kriterierna)[21] relevanta för bedömningen av en påföljds straffrättsliga karaktär: den rättsliga kvalificeringen av överträdelsen i nationell rätt, överträdelsens art och hur sträng den påföljd är som den berörde personen kan åläggas.[22]

53. Även när det gäller överträdelser som inte kvalificeras som ”straffrättsliga” i nationell rätt, kan en sådan karaktär följa av överträdelsens art i sig och av strängheten i den sanktion som den kan föranleda.[23]

54. Det ankommer visserligen på den hänskjutande domstolen att utifrån dessa kriterier kontrollera huruvida den åtgärd som är aktuell i det nationella målet har straffrättslig karaktär i den mening som avses i artikel 49.1 i stadgan. EU-domstolen kan emellertid, när den meddelar ett förhandsavgörande, bidra med preciseringar för att vägleda den hänskjutande domstolen vid dess prövning.[24]

55. Vad gäller det *första kriteriet*, som avser *kvalificeringen av en överträdelse i nationell rätt*, förefaller den överträdelse som T.T. har begått inte anses utgöra ett brott enligt slovakisk rätt.

56. Vad gäller det *andra kriteriet*, som avser *överträdelsens art*, innebär det att det ska prövas huruvida påföljden bland annat har ett *repressivt syfte*, vilket är kännetecknande för en påföljd av straffrättslig karaktär i den mening som avses i artikel 49 i stadgan.[25] EU-domstolen har redan påpekat i detta hänseende att enbart den omständigheten att den aktuella åtgärden även har ett förebyggande syfte inte i sig betyder att den kan kvalificeras som en ”straffrättslig påföljd”. Straffrättsliga påföljder är nämligen till sin natur sådana att de syftar till att både bekämpa och förebygga olagliga handlingar. Däremot är en åtgärd som inskränker sig till att kompensera för den skada som vållats genom överträdelsen i fråga inte av straffrättslig karaktär.[26]

57. I förevarande fall är det ostridigt att unionslagstiftaren, genom att föreskriva ett krav på att vissa kategorier av fordon ska vara utrustade med en färdskrivare och att denna ska genomgå periodisk besiktning, eftersträvar mål som består i att förbättra såväl de sociala förhållandena för

[20] EUT C 303, 2007, s. 17.

[21] Se Europadomstolens dom av den 8 juni 1976, Engel m.fl. mot Nederländerna (CE:ECHR:1976:0608JUD000510071).

[22] Se, bland annat, dom av den 4 maj 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

[23] Se, bland annat, dom av den 4 maj 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, punkt 35 och där angiven rättspraxis).

[24] Se, bland annat, dom av den 4 maj 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

[25] Se, bland annat, dom av den 4 maj 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, punkt 38 och där angiven rättspraxis).

[26] Se, bland annat, dom av den 4 maj 2023, MV – 98 (C-97/21, EU:C:2023:371, punkt 42 och där angiven rättspraxis).

de arbetstagare som omfattas av förordningen som trafiksäkerheten.[27] Det råder ingen tvekan om att de sanktioner som medlemsstaterna är skyldiga att föreskriva syftar till att beivra åsidosättanden av en sådan skyldighet.

58. I motsats till vad den italienska regeringen hävdade vid förhandlingen, tror jag inte att den omständigheten att den aktuella sanktionen riktar sig mot en viss grupp av personer i förevarande fall utesluter att den har ett repressivt syfte. Det är förvisso riktigt att EU-domstolen har funnit, när det gäller åtgärder som inte riktar sig till allmänheten generellt, utan till en avgränsad krets av personer som, eftersom de bedriver en verksamhet som är särskilt reglerad i unionsrätten, därför är skyldiga att uppfylla de villkor som krävs för att erhålla ett godkännande, vilket beviljas av medlemsstaterna och ger dem bestämda rättigheter, att åtgärder som består i att återkalla dessa personers möjlighet att åtnjuta dessa rättigheter, när villkoren för dessa inte längre är uppfyllda eller riskerar att inte längre vara uppfyllda, inte med nödvändighet har ett repressivt syfte.[28] Jag anser emellertid att denna rättspraxis inte är relevant när det rör sig om en sanktionsavgift, såsom den som är aktuell i det nationella målet, vilken på intet sätt syftar till att återkalla möjligheten för en viss kategori av personer att åtnjuta vissa rättigheter. Det saknar i detta avseende betydelse att denna avgift kan påföras ensam eller tillsammans med ett verksamhetsförbud på maximalt två år.

59. Vad gäller det *tredje kriteriet*, det vill säga den administrativa *sanktionens stränghet*, framgår det av de preciseringar som gjordes på denna punkt vid förhandlingen att sanktionen förefaller vara mycket sträng.

60. Jag vill härvidlag erinra om att strängheten ska bedömas i förhållande till det högsta straff som föreskrivs i de relevanta bestämmelserna.[29]

61. Konstaterandet att den överträdelse som är i fråga i det nationella målet kunde beivras med en sanktionsavgift på upp till 1 660 euro, enligt de uppgifter som lämnades till EU-domstolen vid förhandlingen, vittnar om sanktionens stränghet.

62. Mot bakgrund av samtliga omständigheter anser jag att två av Engel-kriterierna är uppfyllda och att den hänskjutande domstolen kan slå fast att den ifrågavarande sanktionen i det nationella målet är av straffrättslig karaktär, i den mening som avses i artikel 49.1 i stadgan. Jag vill dessutom påpeka att EU-domstolen redan, underförstått, tycks ha ansett att en administrativ sanktionsavgift som påförs för en överträdelse av förordning nr 3821/85 utgör en straffrättslig påföljd, i den mening som avses i stadgan.[30]

63. Jag anser följaktligen att det är mycket osannolikt att den hänskjutande domstolen, på grundval av de uppgifter som den förfogar över, skulle komma fram till att den ifrågavarande sanktionsavgiften i det nationella målet inte utgör en straffrättslig påföljd. Om EU-domstolen skulle dra en sådan slutsats, skulle emellertid artikel 49.1 sista meningen i stadgan inte vara tillämplig. Det ska således fastställas huruvida liknande slutsatser skulle kunna dras av en allmän

[27] Se, bland annat, dom av den 7 juli 2022, Pricoforest (C-13/21, EU:C:2022:531, punkt 26).

[28] Se dom av den 23 mars 2023, Dual Prod (C-412/21, EU:C:2023:234, punkt 33), och dom av den 14 september 2023, Vinal (C-820/21, EU:C:2023:667, punkt 53).

[29] Se, bland annat, dom av den 4 maj 2023, MV – 98 (C-97/21, EU:C:2023:371, punkt 46 och där angiven rättspraxis från Europadomstolen).

[30] Se dom av den 24 mars 2021, Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze (C-870/19 och C-871/19, EU:C:2021:233, punkt 49).

unionsrättslig princip som innebär att principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning ska tillämpas på samtliga administrativa sanktioner, utan att det behöver fastställas huruvida de är av straffrättslig karaktär.

64. Svaret är enligt min mening nekande.

65. Till och med före ikraftträdandet av Lissabonfördraget, i vilket stadgan tillerkänns samma rättsliga värde som fördragen, slog EU-domstolen visserligen fast att principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning följde av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och att den därför ska anses ingå bland de allmänna principer i unionsrätten som de nationella domstolarna ska iaktta när de tillämpar unionsrätten. [31] EU-domstolen gjorde dock detta konstaterande med avseende på överträdelser av straffrättslig karaktär. Den allmänna unionsrättsliga princip som EU-domstolen på detta sätt har framhållit överensstämmer ur denna synvinkel med den som numera är stadfäst i artikel 49.1 sista meningen i stadgan.

66. Jag anser däremot inte att principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning, i egenskap av allmän unionsrättslig princip, ska tillämpas på administrativa sanktioner som inte är av straffrättslig karaktär. Om denna princip utvidgas till att omfatta sådana sanktioner, skulle det nämligen inte längre behöva göras en förhandskontroll av huruvida en påföljd är av straffrättslig karaktär vid tillämpningen av artikel 49.1 i stadgan, vilket skulle stå i strid med viljan hos dem som har avfattat den bestämmelsen att begränsa den till det straffrättsliga området. För övrigt kan en sådan utvidgning, enligt min mening, inte grunda sig på medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner.

67. Jag vill härvidlag påpeka att ett visst antal medlemsstater tillämpar principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning på åtgärder som kan kvalificeras som ”administrativa sanktioner”, utan att en sådan tillämpning begränsas till åtgärder av straffrättslig karaktär, i den mening som avses i Europakonventionen och i stadgan. [32] I dessa medlemsstater tillämpas emellertid den principen, beroende på omständigheterna, på grundval av bestämmelser i konstitutionen eller i annan lagstiftning samt på rättspraxis. [33] Det kan följaktligen ifrågasättas huruvida principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning, när den tillämpas utanför ”det straffrättsliga området”, följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner.

[31] Se, bland annat, dom av den 3 maj 2005, Berlusconi m.fl. (C-387/02, C-391/02 och C-403/02, EU:C:2005:270, punkterna 68 och 69), och dom av den 6 oktober 2016, Paoletti m.fl. (C-218/15, EU:C:2016:748, punkt 25 och där angiven rättspraxis).

[32] Enligt rättsutredning 24/002 är detta fallet exempelvis i *Bulgarien*, *Tyskland*, *Grekland*, *Spanien*, *Frankrike*, *Litauen*, *Nederländerna*, *Polen*, *Portugal*, *Slovenien*, *Slovakien* och *Sverige*.

[33] I de medlemsstater som nämns i fotnot 32 i förevarande förslag till avgörande grundar sig denna tillämpning således på lagstiftningsbestämmelser eller regler i rättspraxis som avser samtliga administrativa sanktioner eller enbart vissa därav, utan att de på förhand har kvalificerats som straffrättsliga eller inte straffrättsliga enligt Engel-kriterierna. I *Bulgarien*, *Spanien* och *Litauen* är det fastställt i lag att principen om retroaktiv tillämpning av mildare strafflag ska tillämpas på administrativa sanktioner i vid bemärkelse. I *Tyskland*, *Nederländerna* och *Polen* finns en lag som medger att den principen tillämpas på administrativa sanktionsavgifter. *Portugal*, *Slovenien* och *Slovakien* har en lag som uttryckligen föreskriver att den principen ska tillämpas i förening med en konstitutionell bestämmelse som också föreskriver att den principen ska gälla generellt. I *Grekland* och *Frankrike* tillämpas principen om retroaktiv tillämpning av mildare strafflag på administrativa sanktioner, även om detta inte uttryckligen föreskrivs i en konstitutionell bestämmelse eller lagbestämmelse, på grundval av en rättspraxis som bygger på andra principer som, i sig, har ett konstitutionellt värde. I Sverige finns det inte någon lag eller rättspraxis där ett erkännande har gjorts av en allmän princip om att principen om retroaktiv tillämpning av mildare strafflag ska tillämpas på administrativa sanktioner, utan de svenska domstolarna tillämpar den principen analogt med befintliga regler med avseende på straffrättsliga påföljder.

68. Enligt min mening är det således uteslutet att den principen, i egenskap av allmän unionsrättslig princip, ska tillämpas på administrativa sanktioner som inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 49.1 i stadgan.

69. Medlemsstaterna förblir däremot behöriga att tillämpa en sådan princip med stöd av artikel 53 i stadgan, som en nationell skyddsnorm, med iakttagande av unionsrättens företräde, enhetlighet och verkan. [34]

70. Den omständigheten att EU-domstolen redan har slagit fast att artikel 2.2 andra meningen i förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 [35] utgör ett särskilt uttryck för principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning [36] kan enligt min mening inte leda till någon annan slutsats. Jag anser nämligen att själva förekomsten av en sådan bestämmelse snarare visar att den principen, som tillämpas på administrativa sanktioner som inte är av straffrättslig karaktär, inte existerar självständigt som en allmän unionsrättslig princip utanför det straffrättsliga området, utan kräver att ett särskilt lagstiftningsstöd antas.

2. Unionslagstiftarens avsikt att anta en mildare strafflag

71. Det följer av EU-domstolens praxis att ”[t]illämpningen av [principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning] förutsätter att det, över tid, föreligger flera på varandra följande lagar och vilar på konstaterandet att denna följd av lagar speglar en ändrad inställning i den aktuella rättsordningen till antingen den straffrättsliga kvalificeringen av vilka gärningar som kan anses utgöra ett brott eller till det straff som ska utdömas för ett brott”. [37]

72. Den principen är således tillämplig när utvecklingen av de gällande bestämmelserna är gynnsam för gärningsmannen, antingen på grund av en ändring av den straffrättsliga kvalificeringen av gärningarna eller på grund av en lindrigare påföljd. [38]

73. Tillämpningen av principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning innebär dessutom att lagstiftaren måste ändra sin bedömning vad gäller lämpligheten av de sanktionsåtgärder som tidigare har fastställts. [39] Utvecklingen av de gällande bestämmelserna ska således spegla en ändrad inställning hos lagstiftaren till brottsrubriceringen eller till det straff som ska utdömas för ett brott. [40]

[34] Se, bland annat, dom av den 24 juli 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, punkt 110 och där angiven rättspraxis).

[35] Rådets förordning av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (EGT L 312, 1995, s. 1). I den bestämmelsen föreskrivs att ”[o]m förändringar senare görs i de bestämmelser om administrativa sanktioner som finns i en gemenskapsrättsakt, skall de bestämmelser som är minst ingripande tillämpas retroaktiv[t]”.

[36] Se, bland annat, dom av den 11 mars 2008, Jager (C-420/06, EU:C:2008:152, punkterna 59 och 60), och dom av den 4 oktober 2012, ED & F Man Alcohols (C-669/11, EU:C:2012:618, punkterna 52 och 53).

[37] Se, bland annat, dom av den 24 juli 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, punkt 107 och där angiven rättspraxis).

[38] Jag vill påpeka att Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen) även har slagit fast att principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning inte enbart gäller det utdömda straffet, utan även definitionen av brottet: se, bland annat, Europadomstolens dom av den 18 oktober 2022, Mørck Jensen mot Danmark (CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, § 46). Se, även, Europadomstolens rådgivande yttrande av den 29 maj 2020 om användningen av tekniken ”lagstiftning genom hänvisning” för att definiera ett brott och de kriterier som ska tillämpas för att jämföra den strafflag som var i kraft när brottet begicks och den ändrade strafflagen (begäran nr P16–2019–001, § 82).

[39] Se dom av den 11 mars 2008, Jager (C-420/06, EU:C:2008:152, punkt 70), och dom av den 4 oktober 2012, ED & F Man Alcohols (C-669/11, EU:C:2012:618, punkt 59).

[40] Se dom av den 6 oktober 2016, Paoletti m.fl. (C-218/15, EU:C:2016:748, punkt 27), dom av den 7 augusti 2018, Clergeau m.fl. (C-115/17, EU:C:2018:651, punkt 33), och dom av den 24 juli 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, punkt 107).

74. Detta är inte fallet när ändringen av tillämplig lag, vilken sker efter det att ett brott har begåtts, med hänsyn till det brottet enbart utgör en ändring av en faktisk omständighet som inte påverkar brottsrekvisiten. EU-domstolen har således kunnat slå fast att erhållande av unionsmedborgarskap är en faktisk omständighet som inte påverkar förutsättningarna för att hjälp till olaglig inresa ska vara straffbart. [41]

75. Det framgår av EU-domstolens praxis att det inte heller föreligger någon ändring av lagstiftarens inställning till brottsrubriceringen eller till det straff som ska utdömas för ett brott, när lagändringen är resultatet av en rent ekonomisk och teknisk bedömning som inte innebär ett ifrågasättande av brottsrubriceringen eller behöriga nationella myndigheters bedömning av det straff som ska utdömas för gärningar som innebär att någon otillbörligen tillgodogör sig en fördel, även om denna fördel numera skulle tillerkännas enligt den nya lagstiftningen. [42]

76. I dessa olika fall, där lagstiftaren inte har haft för avsikt att avskaffa eller mildra straffen för en viss gärning, innebär lagändringen inte något ifrågasättande av det rättsstridiga i en tidigare gärning, som fortfarande ska beivras av hänsyn till en effektiv brottsbekämpning.

77. Enligt min mening förhåller det sig annorlunda i förevarande mål.

78. Den omständigheten att det genom förordning 2020/1054 har införts ett led r i artikel 13.1 i förordning nr 561/2006, enligt vilket medlemsstaterna får medge undantag från skyldigheten avseende färdskrivare i fordon som används för leverans av färdigblandad betong, och den omständigheten att det i artikel 2.2 i lag nr 461/2007 fastställs undantag genom en allmän hänvisning till artiklarna 3 och 13.1 i förordning nr 561/2006 vittnar nämligen om en ändrad inställning hos unionslagstiftaren och den slovakiska lagstiftaren till behovet av att införa en sådan skyldighet för denna fordonskategori och följaktligen till den grad i vilken det ska anses utgöra en straffbar gärning att färdskrivare saknas för nämnda fordonskategori eller att dessa inte besiktigas på giltigt sätt. Denna ändrade inställning förefaller grunda sig på de särdrag som är utmärkande för transport av färdigblandad betong som utförs på relativt korta sträckor, varför nyttan av att kräva färdskrivare i fordon som transporterar sådan betong kan ha ifrågasatts.

79. Eftersom lagändringen innebär att medlemsstaterna får undanta fordon som används för leverans av färdigblandad betong från skyldigheten avseende färdskrivare, kan den slutsatsen således dras att unionslagstiftaren, i likhet med den slovakiska lagstiftaren som har utnyttjat denna möjlighet, har ändrat inställning till behovet av att beivra åsidosättanden av den skyldigheten beträffande förevarande fordonskategori. Eftersom lagändringen innebär att förare av fordon som används för leverans av färdigblandad betong utesluts från den personkrets som kan anklagas för att ha begått ett sådant brott som avses i lag nr 462/2007, utgör den vare sig en yttre faktisk omständighet eller en rent ekonomisk och teknisk bedömning som inte har någon koppling till fastställandet av rekvisiten för det brottet.

80. Det saknar i detta avseende betydelse att den rättsliga grunden för överträdelsen, vilken artikel 38 utgör, förblir oförändrad. Den lagändring som följer av att medlemsstaterna ges möjlighet att införa undantag för vissa kategorier av fordon återfinns nämligen i en bestämmelse som är underordnad strafflagen, där de faktiska situationer som anses utgöra överträdelser

[41] Se dom av den 6 oktober 2016, Paoletti m.fl. (C-218/15, EU:C:2016:748, punkterna 32–36). Se, även, Europadomstolens dom av den 18 oktober 2022, Mørck Jensen mot Danmark (CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, §§ 44–54).

[42] Se dom av den 7 augusti 2018, Clergeau m.fl. (C-115/17, EU:C:2018:651, punkterna 34–40).

fastställs. I likhet med vad som är fallet i ett antal medlemsstater, anser jag att principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning ska tillämpas fullt ut i sådana situationer. [43]

81. Av det ovan anförda följer att principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning, som stadfästs i artikel 49.1 sista meningen i stadgan, enligt min mening, ska tolkas så, att den är tillämplig både vid påförande av administrativa sanktioner, i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 19.1 i förordning nr 3821/85 och artikel 41.1 i förordning nr 165/2014, och vid domstolsprövning av dessa, eftersom sådana påföljder är av straffrättslig karaktär och eftersom den nya lagen, genom avskaffandet av skyldigheten avseende färdskrivare i fordon som används för leverans av färdigblandad betong, återspeglar lagstiftarens ändrade inställning till behovet av att beivra åsidosättanden av den skyldigheten.

C. Den tredje och den fjärde frågan

82. Genom sin tredje och sin fjärde fråga, som enligt min mening ska prövas tillsammans, vill den hänskjutande domstolen, i huvudsak, att EU-domstolen ska uttala sig om huruvida principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning, som stadfästs i artikel 49.1 sista meningen i stadgan, innebär att den hänskjutande domstolen, inom ramen för det kassationsöverklagande som har ingetts till den, ska beakta en förmånligare strafflag som trädde i kraft efter det att den lägre förvaltningsdomstolen hade meddelat sitt avgörande, som har vunnit laga kraft enligt nationell rätt och som är föremål för detta överklagande.

83. Den hänskjutande domstolen vill följaktligen få klarhet i huruvida den principen ska tillämpas i alla skeden av det domstolsförfarandet, inbegripet vid ett kassationsöverklagande, med hänsyn till de rättsliga särdragen i denna fas av domstolsförfarandet, om den förmånligare lagen har trätt i kraft under denna fas. Den hänskjutande domstolen har preciserat att det inte finns något entydigt svar på denna fråga inom dess domkrets. [44]

84. Den hänskjutande domstolen har påpekat i detta hänseende att den, även om det inte har gjorts någon begäran därom, måste beakta de grundläggande principerna för straffmätning, inbegripet principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning. [45] Den är dock även

[43] Såsom anges i rättsutredning 24/002 har frågan om tillämpningen av principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning i en sådan situation – vilken i den tyska, den italienska och den polska rättsordningen betecknas som en ”generell regel” (nämligen ”Blankettnorm”, ”norma in bianco” respektive ”norma blankietowa”) och i den spanska rättsordningen som en ”generell överträdelse” (nämligen ”infracción en blanco”) – blivit föremål för rättspraxis i *Tyskland*, *Spanien*, *Italien* och *Polen* enligt vilken denna princip generellt sett har ansetts vara fullt tillämplig.

[44] Den hänskjutande domstolen har härvidlag förklarat att den första avdelningen besvarade den frågan jakande. Den femte avdelningen anser däremot att frågan ska besvaras nekande, med hänsyn till kassationsöverklagandets art och regeln att det är fråga om att pröva ett lagakraftvunnet avgörande från en lägre förvaltningsdomstol.

[45] I 195 § d zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (lag nr 162/2015 om förvaltningsprocesslagen) av den 21 maj 2015 (nedan kallad förvaltningsprocesslagen) föreskrivs således att förvaltningsdomstolen, vid prövning av ett förvaltningsbeslut, inte är bunden av omfattningen av och skälen till myndighetens agerande vad gäller iakttagandet av straffprinciperna i Trestný zákon (strafflagen) – däribland principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning – vilka således även ska tillämpas vid påförande av administrativa sanktioner.

bunden av det rättsläge som förelåg vid den tidpunkt då den lägre förvaltningsdomstolens avgörande, som har vunnit laga kraft och blivit verkställbart,[46] meddelades.[47] Det avgörandet har rättskraft.[48]

85. Den hänskjutande domstolen har dessutom påpekat att ett kassationsöverklagande i teorin är att betrakta som ett extraordinärt rättsmedel, just eftersom det är riktat mot ett lagakraftvunnet avgörande som har meddelats av en förvaltningsdomstol. De grunder på vilka ett kassationsöverklagande kan inges är dock allmänt hållna och innefattar, i princip, alla rättsliga och processuella fel.[49] Om de formella villkoren är uppfyllda har klaganden dessutom rätt att få målet prövat och till att kassationsförfarandet genomförs vederbörligt och direkt efter förfarandet vid förvaltningsdomstolen i lägre instans.[50]

86. Den hänskjutande domstolen vill således få klarhet i vilken mån ett lagakraftvunnet avgörande har betydelse för bedömningen av huruvida principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning kan tillämpas. Den hänskjutande domstolen vill dessutom få klarhet i huruvida de rättsliga särdragen i ett kassationsöverklagande utgör ett processuellt hinder för att tillämpa den principen.

87. Jag kommer att behandla dessa två aspekter i tur och ordning.

1. Huruvida det förhållandet att ett domstolsavgörande har vunnit laga kraft har betydelse för tillämpningen av principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning

88. Frågan är huruvida det är uteslutet att principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning tillämpas i ett kassationsförfarande, såsom det ifrågavarande i det nationella målet, eftersom det förfarandet, som syftar till att pröva ett avgörande som har meddelats av en förvaltningsdomstol i lägre instans, följer på ett förfarande i vilket den domstolen har meddelat ett avgörande som har vunnit laga kraft enligt slovakisk rätt.

[46] Det följer av 145 § 2 c i förvaltningsprocesslagen att vad gäller ett rättsmedel som avser administrativa sanktioner vinner en förvaltningsdomstols dom laga kraft även när ett kassationsöverklagande inges inom en månad från och med det att den domen meddelades. Enligt 146 § 1 i förvaltningsprocesslagen ska dessutom en dom bli verkställbar från och med utgången av den frist som förvaltningsdomstolen har fastställt i domslutet för fullgörandet av skyldigheten eller, om så inte är fallet, så snart den vinner laga kraft.

[47] Det följer således av 454 § i förvaltningsprocesslagen att den situation som förelåg vid den tidpunkt då det angripna beslutet från förvaltningsdomstolen meddelades har betydelse för avgörandet från den domstol vid vilken kassationsöverklagandet har väckts.

[48] I 145 § 5 i förvaltningsprocesslagen föreskrivs att när ett lagakraftvunnet avgörande har meddelats i ett mål, kan målet inte längre prövas och avgöras på nytt.

[49] Dessa skäl anges i 440 § 1 i förvaltningsprocesslagen: förvaltningsdomstolen var inte behörig att pröva målet (led a), en part i målet hade inte talerätt (led b) eller hade inte full förmåga att agera självständigt vid förvaltningsdomstolen och företräddes inte av ett juridiskt ombud eller en förmyndare som agerade för hans eller hennes räkning (led c), samma fråga har redan blivit föremål för ett lagakraftvunnet avgörande eller ett förfarande har redan inletts i samma mål (led d), målet har prövats av en jävig domare eller av en förvaltningsdomstol som inte var korrekt sammansatt (led e), förvaltningsdomstolen har, genom ett olämpligt förfarande, hindrat en part att utöva sina processuella rättigheter och därmed åsidosatt dennes rätt till en rättvis rättegång (led f), förvaltningsdomstolen har avgjort målet på grundval av felaktig rättstillämpning (led g), förvaltningsdomstolen har beslutat att avvika från kassationsdomstolens fasta rättspraxis (led h), förvaltningsdomstolen har inte följt det bindande rättsutlåtandet i det beslut om upphävande som har meddelats i kassationsöverklagandet (led i) eller överklagandet har ogillats på ett rättsstridigt sätt (led j).

[50] Enligt 438 § 1 i förvaltningsprocesslagen kan ett kassationsöverklagande inges mot lagakraftvunna avgöranden som har meddelats av en förvaltningsdomstol. Vidare framgår det av 439 § 1 i förvaltningsprocesslagen att i princip alla avgöranden från förvaltningsdomstolar kan överklagas genom kassationsöverklagande.

89. Jag vill härvidlag påpeka att artikel 49.1 sista meningen i stadgan är mycket brett formulerad och att det inte fastställs någon tidsmässig begränsning för regeln att om, efter en lagöverträdelses begående, en ny lag stiftas som föreskriver ett lindrigare straff ska detta tillämpas. I den bestämmelsen hänvisas det inte heller till någon begränsning som grundar sig på att det finns ett domstolsavgörande som har vunnit laga kraft.

90. EU-domstolen har redan slagit fast att den principen inte utgör hinder för nationell lagstiftning enligt vilken påföljden förlust av rösträtt vid en fällande brottmålsdom upprätthålls enbart i fråga om lagakraftvunna brottmålsdomar som meddelats i sista instans enligt den gamla strafflagen, trots att en lag som är förmånligare för den dömde därefter har antagits.[51] Nämnda princip innebär således inte att lagakraftvunna avgöranden, som har meddelats i sista instans, ska omprövas när en lindrigare strafflagstiftning senare träder i kraft.[52]

91. Principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning ska däremot tillämpas så länge som en lagakraftvunnen dom inte har meddelats. Det är därför av avgörande betydelse att i varje enskilt fall undersöka huruvida en sådan dom har meddelats.

92. Det följer i själva verket av EU-domstolens praxis att artikel 49 i stadgan medför åtminstone samma garantier som föreskrivs i artikel 7 i Europakonventionen, vilket är den artikel som i enlighet med artikel 52.3 i stadgan ska beaktas såsom lägsta tillåtna skyddsnivå.[53]

93. Av Europadomstolens praxis framgår emellertid att principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning, som garanteras i artikel 7.1 i Europakonventionen, ”återspeglas i regeln att om den strafflag som gällde vid tidpunkten för brottet och senare som antogs *före det att en lagakraftvunnen dom meddelades* skiljer sig åt, ska domstolen tillämpa de bestämmelser som är förmånligast för den tilltalade”.[54]

94. Begreppet ”lagakraftvunnen dom” finns inte nämnt och är än mindre definierat i artikel 49.1 i stadgan. Eftersom det begreppet är avgörande för huruvida principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning, som stadfästs i den bestämmelsen, kan tillämpas och för att främja en enhetlig tillämpning av den principen i unionen, är det emellertid lämpligt att fastställa vissa särdrag utifrån vilka ramarna för den principen kan definieras. Utgångspunkten för detta kan vara begreppet ”lagakraftvunnen dom” i artikel 50 i stadgan, i vilken principen *ne bis in idem* stadfästs, och lärdom kan dras av Europadomstolens praxis avseende denna princip.

95. Det ska i detta hänseende påpekas att syftet med artikel 4 i protokoll nr 7 till Europakonventionen[55] är att förbjuda en upprepning av straffrättsliga förfaranden (principen *ne bis in idem*) som definitivt har avslutats. Enligt den förklarande rapporten till protokoll nr 7 till Europakonventionen[56] är ett avgörande slutgiltigt ”om det, enligt det vanligen använda uttryckssättet, har vunnit laga kraft (*res judicata*). Detta är fallet *när det är oåterkalleligt*, det vill

[51] Se dom av den 6 oktober 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, punkt 56).

[52] Det ska emellertid noteras att Europadomstolen har tillämpat principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning på en person som har dömts genom en lagakraftvunnen dom, eftersom det i nationell rätt uttryckligen föreskrevs en skyldighet för nationella domstolar att ex officio ompröva en fällande dom när det i en senare lag föreskrivs ett lindrigare straff för ett brott: se Europadomstolens dom av den 12 januari 2016, Gouarré Patte mot Andorra (CE:ECHR:2016:0112JUD003342710, §§ 28–36).

[53] Se, bland annat, dom av den 29 juli 2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649, punkt 92 och där angiven rättspraxis).

[54] Europadomstolens dom av den 17 september 2009, Scoppola mot Italien (nr 2) (CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, § 109), min kursivering. Se, även, Europadomstolens beslut av den 30 november 2021, Artsruni mot Armenien (CE:ECHR:2021:1130DEC004112613, § 55), och dom av den 18 oktober 2022, Mørck Jensen mot Danmark (CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, § 44).

[55] Undertecknat i Strasbourg den 22 november 1984, nedan kallat protokoll nr 7.

[56] *Europarådets fördragsserie*, nr 117.

säga när det inte kan överklagas med *ordinära rättsmedel*, eller när parterna har uttömt alla sådana rättsmedel eller inte har utnyttjat dessa rättsmedel inom den föreskrivna fristen”.[57] Avgöranden som kan överklagas genom ett ordinärt rättsmedel omfattas inte av den garanti som ges i artikel 4 i protokoll nr 7 så länge som fristen för överklagande inte har löpt ut. *Extraordinära rättsmedel*, såsom en begäran om återupptagande av förfarandet eller om återställande av försutten tid beaktas däremot inte vid bedömningen av huruvida förfarandet definitivt har avslutats. Trots att sådana rättsmedel utgör en fortsättning på det första förfarandet, kan inte frågan huruvida ett avgörande ska anses utgöra en ”lagakraftvunnen dom” vara beroende av om dessa rättsmedel har utnyttjats.[58]

96. För att avgöra huruvida ett avgörande har vunnit laga kraft har Europadomstolen, på grundval av nationell rätt, försökt fastställa vilka de ”ordinära rättsmedlen” som finns för ett visst mål i den mening som avses i artikel 4 i protokoll nr 7. Enligt Europadomstolen måste den nationella rätten – såväl den materiella rätten som processrätten – iaktta rättssäkerhetsprincipen. Enligt denna princip ska dels omfattningen av ett rättsmedel vara tydligt avgränsad i tiden, dels ska villkoren för dess utövande vara tydliga för de parter som har rätt att utnyttja rättsmedlet. För att rättssäkerhetsprincipen, som är en inneboende del av rätten att inte bli dömd eller straffad två gånger för samma brott, ska anses ha iakttagits måste det med andra ord tydligt framgå av överklagandeförfarandet när avgörandet vinner laga kraft. Nödvändigheten av en tidsfrist för att ett rättsmedel ska kunna anses vara ”ordinärt” framgår underförstått av själva ordalydelsen i den förklarande rapporten till protokoll nr 7 till Europakonventionen, där det anges att avgörandet är oåterkalleligt om parterna har låtit ”tidsfristerna” för utövandet av det aktuella rättsmedlet löpa ut. En lag som ger någon av parterna obegränsad befogenhet att utöva ett rättsmedel eller som uppställer villkor för rättsmedlet som skapar en betydande obalans mellan parterna vid utövandet av detta skulle strida mot rättssäkerhetsprincipen.[59]

97. Europadomstolen har även klargjort att, även om Europakonventionen otvivelaktigt ger staterna möjlighet att fastställa vad som, enligt deras nationella rätt, utgör ett avgörande som definitivt avslutar ett förfarande, är detta något som omfattas av Europadomstolens prövning. Om de fördragsslutande staterna efter eget gottfinnande skulle kunna avgöra när ett avgörande har ”vunnit laga kraft” i den mening som avses i artikel 4 i protokoll nr 7, utan att Europadomstolen kan göra en viss kontroll på grundval av objektiva kriterier, skulle detta nämligen vara liktydigt med att överlåta det åt dem att tillämpa den bestämmelsen eget skön, vilket skulle kunna få konsekvenser som strider mot Europakonventionens syfte och mål, som är att säkerställa att ingen döms eller straffas två gånger för samma gärning.[60]

98. Även om EU-domstolens roll i samband med en begäran om förhandsavgörande skiljer sig från Europadomstolens, finns det enligt min mening anledning att tillämpa en liknande logik i förevarande mål, vilken förenar det handlingsutrymme som medlemsstaterna ska ha vad gäller ändamålsenligheten av principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning. Det är visserligen uppenbart att det ankommer på varje medlemsstat att fastställa sitt eget system för rättsmedel, särskilt villkoren för att överklaga ett avgörande från en förvaltningsdomstol till högsta instans, och från och med vilket skede av det rättsliga förfarandet som ett avgörande kan anses ha

[57] Se Europadomstolens dom av den 10 februari 2009, Sergueï Zolotoukhine mot Ryssland (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, § 107). Min kursivering.

[58] Se Europadomstolens dom av den 10 februari 2009, Sergueï Zolotoukhine mot Ryssland (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, § 108).

[59] Se Europadomstolens dom av den 8 juli 2019, Mihalache mot Rumänien (CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, § 115), och dom av den 8 oktober 2024, Jesus Pinhal mot Portugal (CE:ECHR:2024:1008JUD004804715, § 177).

[60] Se Europadomstolens dom av den 8 juli 2019, Mihalache mot Rumänien (CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, § 116). För ett exempel där ett avgörande vann laga kraft genom en dom från Cour de cassation (Högsta domstolen, Frankrike), se Europadomstolens dom av den 6 september 2019, Nodet mot Frankrike (CE:ECHR:2019:0606JUD004734214, §§ 21 och 46).

vunnit laga kraft enligt nationell rätt. Detta handlingsutrymme måste emellertid avgränsas för att säkerställa att principen tillämpas på ett enhetligt sätt inom unionen och att den på så sätt kan få full verkan. [61]

99. Härav följer att även om bedömningen av huruvida ett domstolsavgörande har vunnit laga kraft ska göras på grundval av lagstiftningen i den medlemsstat där detta har meddelats, [62] kan det emellertid inte fastställas att ett sådant avgörande har vunnit laga kraft, i den mening som avses i artikel 49.1 i stadgan, *när det avgörandet inte har blivit oåterkalleligt i den meningen att det kan överklagas av den dömde genom ett rättsmedel inom en viss frist*. Även om denna bedömning ska göras med utgångspunkt i nationell rätt, är det således omöjligt att enbart begränsa sig till de kvalificeringar som har gjorts i nationell rätt, eftersom detta skulle undergräva en effektiv och enhetlig tillämpning av principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning, som stadfästs i den bestämmelsen. Denna princip ska enligt min mening tillämpas om det vid en prövning av nationell rätt framgår att den dömde har möjlighet att överklaga det avgörande som en förvaltningsdomstol har meddelat till en högre instans inom en viss frist genom ett ordinärt rättsmedel.

100. Sammanfattningsvis kan, vid tillämpningen av principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning, ett förfarande som inte slutgiltigt har avgjorts följaktligen likställas med ett förfarande som inte har lett till ett beslut som har blivit oåterkalleligt [63], det vill säga ett beslut för vilket de ordinära rättsmedlen har uttömts eller inte har tillgripits inom de föreskrivna fristerna.

101. Även om kassationsöverklagandet till den hänskjutande domstolen i teorin verkar betraktas som ett extraordinärt rättsmedel i slovakisk rätt, eftersom det är riktat mot ett sådant avgörande från en förvaltningsdomstol som har vunnit laga kraft enligt den lagstiftningen, förefaller inte det överklagandet, mot bakgrund av dess särdrag, såsom den hänskjutande domstolen själv har beskrivit dessa, ha karaktären av ett extraordinärt rättsmedel.

102. Såsom framgår av de bestämmelser i förvaltningsprocesslagen som jag tidigare har hänvisat till, är rätten att inge ett kassationsöverklagande till den domstolen inte underkastad så pass restriktiva begränsningar, särskilt vad gäller grunderna för ett sådant överklagande eller de personer som har rätt att inge detta, att det ska likställas med ett extraordinärt rättsmedel. Eftersom möjligheten att inge ett kassationsöverklagande enligt slovakisk rätt inte förefaller vara strikt reglerad och endast avse exceptionella fall, [64] rör det sig med andra ord om ett ordinärt

[61] Se, bland annat, dom av den 15 oktober 2024, Kubera (C-144/23, EU:C:2024:881, punkt 31 och där angiven rättspraxis), där domstolen slog fast att även om domstolsväsendets organisation i medlemsstaterna, bland annat de nationella högsta domstolarnas inrättande, sammansättning, behörighet och funktion, omfattas av medlemsstaternas befogenhet, ska medlemsstaterna likväl vid utövandet av denna befogenhet iaktta de skyldigheter som åligger dem enligt unionsrätten.

[62] Se, analogt, dom av den 12 oktober 2023, INTER CONSULTING (C-726/21, EU:C:2023:764, punkt 61).

[63] Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike) har till exempel, i dom nr 443476 av den 7 oktober 2022, i ordalag som enligt min mening förtjänar att återges för förevarande bedömning, slagit fast att den konstitutionella principen om nödvändiga straff innebär ”en regel om att en ny strafflag, när denna upphäver ett brott eller föreskriver lindrigare påföljder än den tidigare lagen, ska tillämpas på gärningsmän till brott som har begåtts före det att den lagen trädde i kraft och *som inte har lett till oåterkalleliga beslut*. Det ankommer på den domstol som prövar ett överklagande av en påföljd i sak att, även ex officio, tillämpa ny strafflagstiftning som är lindrigare och som har trätt i kraft mellan den dag då brottet begicks och den dag då domstolen meddelar sitt avgörande. *Detsamma gäller för kassationsdomstolen om den nya lagen har trätt i kraft efter det överklagade beslutet*” (punkt 5 i den domen, min kursivering). Vad gäller administrativa förfaranden medger andra medlemsstater tillämpning av principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning när den lagen träder i kraft i samband med kassationsöverklagandet. Såsom framgår av rättsutredning 24/002 är detta bland annat fallet i Bulgarien, Tyskland, Spanien, Italien och Litauen.

[64] Se dom av den 19 oktober 2023, Központi Nyomozó Főügyészség (C-147/22, EU:C:2023:790, punkt 34).

rättsmedel som ingår i en fortsättning på det rättsliga förfarande som T.T. har inlett vid förvaltningsdomstolen och som, inom en viss frist, kan leda till ett upphävande av den dom som den domstolen har meddelat.

103. I slovakisk rätt återspeglas i själva verket skillnaden mellan, å ena sidan, den uppgift som tillkommer den domstol som prövar målet i sak, vilken är att ”avgöra tvisten”, och, å andra sidan, kassationsdomstolens uppgift som är att ”pröva domen”. Denna skillnad tar sig uttryck i två olika domstolsfaser. Det avgörande som meddelas av den förstnämnda domstolen vinner således laga kraft, vilket innebär att det har rättskraft. Eftersom det avgörandet kan överklagas till högsta instans och därmed kan bestridas, är det emellertid inte oåterkalleligt. Det förefaller således som om det, i slovakisk rätt, ska göras åtskillnad mellan beslut som har vunnit laga kraft och oåterkalleliga beslut, varvid de sistnämnda är sådana mot vilka samtliga ordinära rättsmedel, inbegripet ett kassationsöverklagande, har utövats eller inte har utövats inom den föreskrivna fristen.

104. När principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning tillämpas är det emellertid viktigt att kontrollera inte bara de åtskillnader och processuella kvalificeringar som görs i varje nationell lagstiftning, utan även huruvida det avgörande som en förvaltningsdomstol har meddelat har blivit oåterkalleligt, i den meningen att det inte längre kan bestridas av den dömde vid en domstol i högre instans genom ett rättsmedel inom en viss frist. Ett rättsligt avgörande som, enligt medlemsstatens nationella rätt, inte är oåterkalleligt, kan nämligen inte utgöra ett processuellt hinder mot att tillämpa den principen.[65] Av de skäl som tidigare angetts, har det i förevarande fall inte konstaterats att det rör sig om ett oåterkalleligt beslut. Härav följer att nämnda princip är fullt tillämplig.

105. Jag vill tillägga att det i detta hänseende saknar betydelse att den omtvistade administrativa sanktionen under tiden har blivit verkställbar, att den till och med faktiskt har verkställts och att den inte direkt kan upphävas eller ersättas av den hänskjutande domstolen,[66] eftersom ett upphävande av en dom som har meddelats av en förvaltningsdomstol i lägre instans och en återförvisning av målet till den domstolen[67] eller någon annan domstolsteknik[68] kan vara ägnad att garantera de rättigheter som klaganden har enligt artikel 49.1 sista meningen i stadgan och leda till att den påföljden upphävs eller att de felaktigt uppburna böterna därefter återbetalas. Redan det förhållandet att kassationsdomstolen, om den slår fast att ett överklagande är välgrundat, kan återförvisa målet till förvaltningsdomstolen, vilket således innebär en förnyad prövning av målet i sak, visar för övrigt att den överklagade domen inte kan anses vara oåterkallelig vid tillämpningen av den bestämmelsen.

[65] Se, analogt, dom av den 12 oktober 2023, INTER CONSULTING (C-726/21, EU:C:2023:764, punkt 61).

[66] Den slovakiska regeringen har i detta avseende påpekat för EU-domstolen att kassationsdomstolen, till skillnad från förvaltningsdomstolen i lägre instans, inte är behörig att ändra avgörandet vad sanktionen beträffar.

[67] Se 462 § 1 i förvaltningsprocesslagen, där det föreskrivs att kassationsdomstolen kan återförvisa målet till förvaltningsdomstolen i lägre instans när den har funnit att kassationsöverklagandet är välgrundat.

[68] I 462 § 2 i förvaltningsprocesslagen föreskrivs att om kassationsdomstolen finner att förvaltningsmyndighetens angripna beslut eller angripna åtgärd strider mot lagen och förvaltningsdomstolen har ogillat överklagandet, kan kassationsdomstolen ändra det avgörande som förvaltningsdomstolen i lägre instans har meddelat och upphäva myndighetens angripna beslut eller angripna åtgärd samt återförvisa målet för fortsatt handläggning.

2. Utgör de rättsliga särdragen i ett kassationsöverklagande ett processuellt hinder för att tillämpa principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning?

106. När en administrativ sanktion av straffrättslig karaktär påförs med tillämpning av Engel-kriterierna råder det ingen tvekan om att principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning kan tillämpas. Detsamma gäller vid en domstolsprövning av en sådan sanktion, om lindrigare lagstiftning har tillkommit under förfarandet vid den domstol som prövar målet i sak.

107. Om den domstol som prövar målet i sak inte beaktar lindrigare strafflagstiftning som tillkommit innan den har meddelat sitt avgörande, gör den sig i sådana fall skyldig till felaktig rättstillämpning som kan beivras av kassationsdomstolen, vilket ger full verkan åt denna princip.

108. Ska det förhålla sig annorlunda om lindrigare strafflagstiftning träder i kraft under förfarandet vid kassationsdomstolen? Detta är den fråga som nu måste behandlas.

109. Den hänskjutande domstolens tvivel om huruvida nämnda princip är tillämplig, när den nya lagen träder i kraft efter det att ett kassationsöverklagande har ingetts, beror på särdragen i detta skede av domstolsförfarandet. Kassationsdomstolen är nämligen behörig att pröva rättsfrågan och är, till skillnad från lägre instanser, inte behörig att pröva mål i sak. Saken i målet avgörs således slutgiltigt av dessa domstolar och kan inte prövas på nytt av kassationsdomstolen, som har till uppgift att kontrollera huruvida de lägre instanserna har tillämpat rättsregeln på ett korrekt sätt.

110. Domstolar som är behöriga att pröva mål i sak kan emellertid inte klandras för att ha gjort sig skyldiga till felaktig rättstillämpning genom att inte ha tillämpat lagstiftning som inte var i kraft vid den tidpunkt då de meddelade sitt avgörande.

111. Detta är situationen i förevarande mål. Krajský súd v Bratislave (Regionala domstolen i Bratislava) har nämligen, i egenskap av förvaltningsdomstol, meddelat en dom som betecknas som ”lagakraftvunnen” enligt slovakisk rätt. Efter det att denna dom meddelades trädde en ny lag i kraft. Av uppenbara tidsmässiga skäl kunde den domstolen inte beakta den lagen i sin dom. Frågan är således huruvida kassationsdomstolen, som har till uppgift att kontrollera huruvida den domstol som prövar målet i sak har tillämpat lagstiftningen på korrekt sätt, trots denna tidsmässiga omöjlighet, ska beakta denna nya lag för att eventuellt upphäva avgörandet från den domstol som har prövat målet i sak och, eventuellt, återförvisa målet till den domstolen.

112. Jag anser att den frågan ska besvaras jakande.

113. Det framgår nämligen av fast rättspraxis att så länge lagstiftningen om vilka påföljder som ska tillämpas vid underlåtenhet att uppfylla krav som införts genom unionslagstiftning inte har harmoniserats inom unionen, är medlemsstaterna behöriga att välja de påföljder som de finner lämpliga. De är dock skyldiga att vid utövandet av denna behörighet följa unionsrätten och dess allmänna principer och följaktligen även proportionalitetsprincipen.[69] Den principen ingår bland de allmänna principerna i unionsrätten, vilka ska iakttas i en nationell lagstiftning som omfattas av unionsrättens tillämpningsområde eller som genomför unionsrätten, även i avsaknad av harmonisering av unionslagstiftningen i fråga om tillämpliga påföljder.[70]

[69] Se, bland annat, dom av den 21 november 2024, Ekostroy (C-61/23, EU:C:2024:974, punkt 41 och där angiven rättspraxis).

[70] Se, bland annat, dom av den 21 november 2024, Ekostroy (C-61/23, EU:C:2024:974, punkt 42 och där angiven rättspraxis).

114. Eftersom principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning är kopplad till principen om nödvändighet och proportionalitet i fråga om brott och straff,[71] vilken i sin tur stadfästs i artikel 49.3 i stadgan, anser jag att den ska tillmätas en omfattande räckvidd, så att den omedelbart kan tillämpas på gärningsmän till brott som har begåtts innan den nya lagen trädde i kraft och som inte har lett till avgöranden som har blivit oåterkalleliga. Om lagstiftaren har beslutat att mildra den gamla lagens stränghet, beror detta nämligen på att lagstiftaren har insett att den grad i vilken ett beteende ska anses utgöra en straffbar gärning och/eller den påföljd som tidigare föreskrevs inte längre är strikt nödvändiga.

115. Såsom den hänskjutande domstolen med rätta har påpekat innebär denna princip således att det, så snart det samhälleliga behovet av att beivra ett visst beteende inte längre föreligger eller när en förändring har skett av hur allvarligt det beteendet ska anses vara, vilket återspeglas i påföljdens stränghet, inte finns någon rimlig och skälig anledning till att alla ”historiska” överträdelser och deras gärningsmän ska fortsätta att beivras om den skada som det historiskt beivrade beteendet och påföljdens stränghet numera uppfattas på ett annat sätt av lagstiftaren.

116. Härav följer att principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning ska tillämpas när en sådan lag träder i kraft före det avgörande som meddelas efter överklagande, inbegripet när kassationsdomstolen gör en prövning som enbart hänför sig till felaktig rättstillämpning. Den domstol som dömer i sista instans är således skyldig att tillämpa lindrigare strafflagstiftning, oavsett om denna har antagits före eller efter det avgörande från förvaltningsdomstolen i lägre instans som den domstolen har att pröva.

117. För att principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning ska få full verkan är det nödvändigt att neutralisera de processuella skillnader som är kopplade till de olika skeenden av domstolsförfarandet under vilka den principen ska tillämpas. Varje medlemsstats specifika särdrag vad gäller förvaltningsprocessrätt (till exempel det förhållandet att den dom som meddelas av en förvaltningsdomstol i lägre instans vinner laga kraft eller har rättskraft eller att ett kassationsöverklagande har suspensiv verkan eller inte) får nämligen inte leda till att det tidsmässiga tillämpningsområdet för nämnda princip begränsas till vissa skeden av domstolsförfarandet, så länge som överträdelsen i fråga inte har gett upphov till ett oåterkalleligt avgörande.

118. Kassationsdomstolens uppdrag bör i synnerhet anpassas för att den ska kunna tillämpa förmånligare lagstiftning som har trätt i kraft efter den överklagade domen och som förvaltningsdomstolen i lägre instans inte kunde beakta vid den tidpunkt då den meddelade sin dom. Kassationsdomstolen bör således ha möjlighet att bifalla överklagandet, även om den dom som har överklagats vid den, i princip, inte kan anses vara behäftad med en felaktig rättstillämpning enbart av det skälet att en lag som inte var i kraft vid den tidpunkt då den domen meddelades inte har tillämpats. Detta bör föranleda den domstolen att bortse från eller göra en unionsrättskonform tolkning av bestämmelser i nationell rätt[72] vilka skulle kunna hindra den från att fullgöra sitt uppdrag i enlighet med principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning.

[71] Se Europadomstolens dom av den 17 september 2009, Scoppola mot Italien (nr 2) (CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, § 108).

[72] I förevarande fall är det i huvudsak fråga om 454 § i förvaltningsprocesslagen där det, såsom tidigare nämnts, föreskrivs att förvaltningsdomstolen i högsta instans har i uppgift att fastställa huruvida en förvaltningsdomstol i lägre instans har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning med hänsyn till den situation som förelåg vid den tidpunkt då den meddelade det överklagade avgörandet.

119. Även om kassationsöverklagandets särdrag därigenom blir mindre tydligt,[73] är detta en oundviklig följd av den omfattande räckvidd som den principen ska tillmätas.

120. Jag vill härvidlag påpeka att i ett antal medlemsstater är domstolen i sista instans i fråga om administrativa sanktioner skyldig att beakta lindrigare lagstiftning, även om denna lagstiftning har tillkommit först under förfarandet vid den.[74]

121. Av samtliga angivna omständigheter följer att vare sig kvalificeringen av en ”lagakraftvunnen” dom enligt slovakisk rätt, det förhållandet att kassationsöverklagandet enligt den lagstiftningen betraktas som ett extraordinärt rättsmedel eller de processuella särdragen i ett kassationsöverklagande utgör hinder för att tillämpa principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning, som stadfästs i artikel 49.1 sista meningen i stadgan. Annars skulle denna princips räckvidd oskäligt begränsas.

V. Förslag till avgörande

122. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att EU-domstolen besvarar de tolkningsfrågor som ställts av Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Högsta förvaltningsdomstolen i Republiken Slovakien) på följande sätt:

1) Artikel 51.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

ska tolkas så,

att en medlemsstat tillämpar unionsrätten, i den mening som avses i den bestämmelsen, dels när den, med tillämpning av unionsrätten, föreskriver att en administrativ sanktion ska påföras vid ett åsidosättande av skyldigheterna avseende färdskrivare i fordon som används för transport av gods och periodisk besiktning av dessa färdskrivare, dels i samband med domstolsprövning av en sådan sanktion.

[73] Se Éveillard, G., *L’application de la rétroactivité in mitius par le juge administratif de cassation*, Droit administratif, LexisNexis, Paris, nr 1, 2023, s. 44–48. Författaren har, beträffande det upphävande som Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike) beslutade om på grund av att det under kassationsförfarandet hade tillkommit en ny omständighet i form av en förmånligare strafflag, hänvisat till *ett slags ”objektivt” upphävande*. I en sådan situation har upphävandet inte något ”beivrande syfte”, i den meningen att det inte innebär något ogillande av det sätt på vilket den domstol som prövade målet i sak har tillämpat den rättsregel som fanns vid den tidpunkt då den meddelade sitt avgörande (s. 47). I samma anda har det varit fråga om ett ”avsteg från kassationsdomstolens traditionella uppgifter”, vilket går utöver dess ”traditionella uppdrag att kontrollera den juridiska korrektheten i det överklagade beslutet”, och om en ”praxis med ett ’objektivt’ upphävande av domar som dock inte kunde kritiseras vid den tidpunkt då de meddelades”: se förslag till avgörande av referent Céline Guibé inom ramen för dom nr 443476 av den 7 oktober 2022 från Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike) (punkt 4.2.2). Det är dessutom intressant att notera att den domstolen, i det mål som gav upphov till nämnda dom, ställdes inför samma frågor som dem som den hänskjutande domstolen har ställt till EU-domstolen inom ramen för förevarande mål, men med utgångspunkt i principen om nödvändiga straff, som har konstitutionellt värde.

[74] Enligt rättsutredning 24/002 föreskrivs således i *Tyskland*, i Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (lagen om administrativa överträdelser) av den 24 maj 1968 (BGBl. 1968 I, s. 481), senast ändrad genom lag av den 12 juli 2024 (BGBl. 2024 I, nr 234), vad gäller administrativa böter, att principen om retroaktiv tillämpning av mildare strafflag ska tillämpas på alla ändringar som tillkommer ”före avgörandet”, varvid denna formulering enligt den allmänna uppfattningen ska tolkas så, att den även innefattar ett avgörande som har meddelats efter överklagande och som enbart avser rättsfrågor: se, för ett liknande resonemang, Rogall, K., *Rückwirkung des milderen Gesetzes*, i Mitsch, W., *Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*, 5:e upplagan, C.H. Beck, München, 2018, punkt 27, och Graf, J-P., *Beck’scher Online-Kommentar OWiG*, 44:de upplagan, C.H. Beck, München, 2024, se fotnot 59, punkt 24 § 4 OWiG. I *Spanien* följer principen *lex posterior mitius* inom området för administrativa sanktioner av artikel 9.3 i Constitución (konstitutionen) och av artikel 26.2 i Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (lag 40/2015 om rättslig reglering av den offentliga sektorn) av den 1 oktober 2015 (BOE nr 236 av den 2 oktober 2015, s. 89411). Avdelningen för förvaltningsrättsliga mål vid Tribunal Supremo (Högsta domstolen, Spanien), som är högsta instans inom området för administrativa sanktioner, tillämpar följaktligen den mildaste lagen, även om denna lag har trätt i kraft under förfarandet vid den: se dom nr 1219/2019 av den 23 september 2019 från Tribunal Supremo (Högsta domstolen). I *Frankrike* har Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen), trots att appellationsdomstolens dom hade rättskraft och att det administrativa överklagandet inte hade suspensiv verkan, utvecklat sin rättspraxis med avseende på administrativa sanktioner genom dom nr 443476 av den 7 oktober 2022, som jag tidigare har hänvisat till (se fotnoterna 64 och 74 i förevarande förslag till avgörande).

2) Principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning *(lex posterior mitius)*, som stadfästs i artikel 49.1 sista meningen i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna,

ska tolkas så,

– att den är tillämplig både vid påförande av administrativa sanktioner och vid en domstolsprövning av dessa, eftersom sådana påföljder är av straffrättslig karaktär och eftersom den nya lagen, genom avskaffandet av skyldigheten avseende färdskrivare i fordon som används för leverans av färdigblandad betong, återspeglar lagstiftarens ändrade inställning till behovet av att beivra åsidosättanden av den skyldigheten, och

– att den innebär att en nationell domstol, inom ramen för ett kassationsöverklagande som har ingetts till den, ska beakta lindrigare strafflagstiftning som har trätt i kraft efter det att en förvaltningsdomstol i lägre instans meddelade sitt avgörande, vilket har vunnit laga kraft enligt nationell rätt och är föremål för det överklagandet, i den mån detta avgörande inte har blivit oåterkalleligt eftersom det kan bestridas av den dömde genom ett rättsmedel inom en viss frist.