Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. RICHARD DE LA TOUR
fremsat den 4. februar 2025 [1]

Sag C-544/23

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

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republiks øverste domstol i forvaltningsretlige sager))

»Præjudiciel forelæggelse – forordning (EØF) nr. 3821/85 – forpligtelse til periodisk kontrol af takografer – undtagelser – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 49, stk. 1, sidste punktum, og artikel 51, stk. 1 – princippet lex posterior mitius – administrative sanktioner af strafferetlig karakter – kriterier – kassationsanke – ny lovgivning, der er trådt i kraft efter afsigelsen af den appellerede dom«

I. Indledning

1. Procedurer vedrørende administrative sanktioner adskiller sig generelt fra procedurer vedrørende strafferetlige sanktioner med hensyn til tre aspekter. For det første vedtages egentlige strafferetlige sanktioner af en ret, mens administrative sanktioner vedtages af administrative myndigheder, og retten først inddrages i kontrolfasen. For det andet er de procedureregler, der gælder for administrative sanktioner, generelt ikke dem, der gælder for strafferetlige sanktioner, men dem, der omhandler proceduren og forvaltningsretlige sager [2]. For det tredje er den retsinstans, der skal efterprøve administrative sanktioner, i de fleste medlemsstater ikke den samme som den, der skal træffe afgørelse om strafferetlige sanktioner [3].

[1] – Originalsprog: fransk.

[2] – Ifølge undersøgelsesnotat nr. 24/002, der er udarbejdet af Den Europæiske Unions Domstols Direktorat for Forskning og Dokumentation (herefter »undersøgelsesnotat nr. 24/002«), findes der imidlertid undtagelser i medlemsstaterne. I *Tyskland* og *Portugal* finder de bestemmelser, der omhandler straffesager, således i det væsentlige, og medmindre andet er fastsat, tilsvarende anvendelse på sager ved den administrative myndighed vedrørende pålæggelse af en administrativ bøde.

[3] – I visse medlemsstater såsom *Forbundsrepublikken Tyskland* og *Den Portugisiske Republik* falder prøvelsen af bøder, der pålægges af administrative myndigheder, imidlertid ikke ind under forvaltningsdomstolenes kompetence, men tilkommer de almindelige domstole, der ligeledes har kompetence i straffesager, både i første og anden instans.

2. Domstolen er i den foreliggende sag blevet anmodet om at præcisere rækkevidden af princippet lex posterior mitius (tilbagevirkende kraft af en mildere straffebestemmelse), der er fastsat i artikel 49, stk. 1, sidste punktum, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder [4], ved den retslige prøvelse af en administrativ sanktion i forbindelse med en kassationsanke.

3. Dette princip er forbundet med princippet om straffes nødvendighed og proportionalitet. Eftersom de straffe, der pålægges, skal være nødvendige og forholdsmæssige, dvs. straffe gerningsmanden for de handlinger, som den pågældende har begået, og stå i rimeligt forhold til disse handlingers grovhed som fastsat i chartrets artikel 49, stk. 3, synes det nemlig ikke længere at være begrundet at pålægge en straf, hvis lovgiver, efter at handlingerne er begået, har ændret sin vurdering af disse handlingers strafværdighed eller af arten eller størrelsen af den straf, der fremover skal idømmes.

4. I denne sammenhæng ønsker Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republiks øverste domstol i forvaltningsretlige sager), at Domstolen oplyser, om kassationsdomstolen skal anvende princippet lex posterior mitius i en sag til prøvelse af en administrativ sanktion, når en mere lempelig bestemmelse er trådt i kraft efter den afgørelse, som er truffet af den forvaltningsdomstol i lavere instans, der har taget stilling til realiteten, og som er blevet endelig i henhold til national ret og genstand for kassationsappel.

5. Dette spørgsmål giver Domstolen mulighed for at præcisere, om de særlige forhold, der kendetegner kassationsdomstolens virke, i dette tilfælde kan påvirke rækkevidden af dette princip.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Forordning (EF) nr. 3821/85

6. Artikel 3, stk. 1 og 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 3821/85 af 20. december 1985 om kontrolapparatet inden for vejtransport [5], som ændret ved Rådets forordning (EU) nr. 517/2013 af 13. maj 2013 [6], bestemte i den affattelse, der var gældende på tidspunktet for begåelsen af den i hovedsagen omhandlede overtrædelse:

»1. Kontroludstyr skal installeres og anvendes i køretøjer, der er registreret i en medlemsstat, og som anvendes til vejtransport af personer eller gods, undtagen de køretøjer, der er nævnt i artikel 3 i forordning (EF) nr. 561/2006 [7] […]

2. Medlemsstaterne kan fra anvendelsen af denne forordning undtage køretøjer, der er omhandlet i artikel 13, stk. 1 og […] 3, i forordning [nr. 561/2006].«

[4] – Herefter »chartret«. Jeg vil i det følgende ligeledes betegne dette princip som princippet om tilbagevirkende kraft in mitius, der har samme betydning. Nævnte princip skal i øvrigt forstås som det, der er fastsat i chartrets artikel 49, stk. 1, sidste punktum, selv om jeg ikke systematisk vil præcisere dette for at lette læsningen.

[5] – EFT 1985, L 370, s. 8.

[6] – EUT 2013, L 158, s. 1 (herefter »forordning nr. 3821/85«).

[7] – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 15.3.2006 om harmonisering af visse sociale bestemmelser inden for vejtransport og om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 3821/85 og (EF) nr. 2135/98 samt ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 3820/85 (EUT 2006, L 102, s. 1).

7. Artikel 19, stk. 1, i forordning nr. 3821/85 fastsatte:

»Medlemsstaterne udsteder efter høring af [Europa-Kommissionen] rettidigt de til gennemførelse af denne forordning nødvendige administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser.

Disse bestemmelser skal bl.a. omfatte tilrettelæggelse af samt fremgangsmåde og midler til kontrollens gennemførelse samt de i tilfælde af overtrædelse gældende sanktioner.«

8. Afsnit VI, punkt 3, litra a), første afsnit, i bilag I til denne forordning havde følgende ordlyd:

»Periodisk kontrol af de i køretøjerne installerede apparater skal finde sted mindst hvert andet år og kan [bl.a.] gennemføres som et led i det tekniske tilsyn med motorkøretøjerne.«

9. Forordning nr. 3821/85 blev med virkning fra den 2. marts 2016 ophævet ved artikel 47 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 165/2014 af 4. februar 2014 om takografer inden for vejtransport, om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 3821/85 om kontrolapparatet inden for vejtransport og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 561/2006 om harmonisering af visse sociale bestemmelser inden for vejtransport [8].

2. Forordning nr. 165/2014

10. Artikel 3, stk. 1 og 2, i forordning nr. 165/2014 bestemmer:

»1. Takografer skal installeres og anvendes i køretøjer, som er indregistreret i en medlemsstat, som anvendes til vejtransport af personer eller gods, og som henhører under anvendelsesområdet i forordning [nr. 561/2006].

2. Medlemsstaterne kan fra anvendelsen af denne forordning undtage køretøjer, der er omhandlet i artikel 13, stk. 1 og 3, i forordning [nr. 561/2006].«

11. Artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 165/2014 fastsætter:

»Takograferne underkastes regelmæssig kontrol af autoriserede værksteder. Regelmæssige kontroller gennemføres mindst hvert andet år.«

12. Denne forordnings artikel 41, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne fastsætter i overensstemmelse med nationale forfatningsmæssige ordninger bestemmelser om sanktioner for overtrædelse af denne forordning og træffer alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de gennemføres. Sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen, have en afskrækkende virkning, ikke medføre forskelsbehandling og skal være i overensstemmelse med de overtrædelseskategorier, der er fastlagt i direktiv 2006/22/EF [9].«

8 – EUT 2014, L 60, s. 1.

9 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 15.3.2006 om minimumsbetingelser for gennemførelse af Rådets forordning (EØF) nr. 3820/85 og (EØF) nr. 3821/85 med hensyn til sociale bestemmelser inden for vejtransportvirksomhed og om ophævelse af Rådets direktiv 88/599/EØF (EUT 2006, L 102, s. 35).

13. Den nævnte forordnings artikel 48, stk. 2, bestemmer:

»[Denne forordning] anvendes […] med virkning fra den 2. marts 2016. […]«

3. Forordning nr. 561/2006

14. Artikel 1 i forordning nr. 561/2006 bestemmer:

»Ved denne forordning fastsættes regler for køretid, pauser og hviletid for førere, der udfører godstransport og passagerbefordring ad vej, med det formål at harmonisere vilkårene for konkurrencen mellem de forskellige former for landtransport, navnlig vejtransporten, og at forbedre arbejdsvilkårene og færdselssikkerheden. Forordningen sigter også mod at fremme bedre kontrol og retshåndhævelse i medlemsstaterne og bedre arbejdspraksis i vejtransporterhvervet.«

15. Denne forordnings artikel 3 indeholder en liste over de kategorier af køretøjer til vejtransport, som den nævnte forordning gælder for. Køretøjer til levering af færdigblandet beton er ikke opført på denne liste.

16. Artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 561/2006 indeholder en liste over de kategorier af transportkøretøjer, for hvilke medlemsstaterne kan indrømme undtagelser fra bestemmelserne i denne forordnings artikel 5-9, for så vidt som det er foreneligt med de i den nævnte forordnings artikel 1 fastsatte mål.

17. I den affattelse af forordning nr. 561/2006, der var gældende på tidspunktet for den af T.T. begåede overtrædelse, var køretøjer til levering af færdigblandet beton ikke opført på denne liste.

18. Siden forordning (EU) 2020/1054[10] trådte i kraft den 20. august 2020, har »køretøjer til levering af færdigblandet beton« været opført på denne liste i artikel 13, stk. 1, litra r), i forordning nr. 561/2006.

B. Slovakisk ret

19. Artikel 50, stk. 6, i Ústava Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republiks forfatning) bestemmer:

»Hvorvidt den pågældende handling skal anses [for] strafbar, og hvorvidt der skal pålægges en straf, afgøres efter den ved handlingens foretagelse gældende lovgivning. Den senere lovgivning finder anvendelse, hvis den er mildere for gerningsmanden.«

[10] – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 15.7.2020 om ændring af forordning (EF) nr. 561/2006 for så vidt angår minimumskravene for maksimal daglig og ugentlig køretid, minimumspauser samt daglig og ugentlig hviletid og forordning (EU) nr. 165/2014 for så vidt angår lokalisering ved hjælp af takografer (EUT 2020, L 249, s. 1).

20. Artikel 1, litra a), i zákon č. 461/2007 Z. z. o používaní záznamového zariadenia v cestnej doprave (lov nr. 461/2007 om anvendelse af kontrolapparater inden for vejtransport) af 13. september 2007 (herefter »lov nr. 461/2007«) fastsætter:

»Denne lov finder anvendelse på retsforhold, der ikke er underlagt særskilte bestemmelser [henvisning til forordning nr. 3821/85], vedrørende:

a) omfanget af pligten til at installere og bruge kontrolapparatet […] i motorkøretøjer […]«

21. Denne lovs artikel 2 er affattet således:

»1. En transportvirksomhed, der udfører buskørsel eller vejgodstransport, sørger for installering af kontrolapparatet i hvert køretøj, der anvendes til passagerkørsel eller godstransport, og anvender i forbindelse med kørsel diagramark og [førerkort], medmindre andet er fastsat i de følgende bestemmelser.

2. Den forpligtelse, der påhviler transportvirksomheden i henhold til stk. 1, gælder ikke for køretøjer, som benyttes til kørsel, der er omhandlet i en særskilt bestemmelse [henvisning til artikel 3 og artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 561/2006].«

22. Artikel 38, stk. 1, litra a), nr. 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. (lov nr. 462/2007 om tilrettelæggelse af arbejdstiden på transportområdet og om ændring og supplering af lov nr. 125/2006 om arbejdstilsyn og om ændring og supplering af lov nr. 82/2005 om ulovligt arbejde og ulovlig ansættelse og om ændring og supplering af visse love, som ændret ved lov nr. 309/2007) af 13. september 2007 (herefter »lov nr. 462/2007«), har følgende ordlyd:

»En fører begår en lovovertrædelse, når vedkommende

a) fører et køretøj

1. som ikke er udstyret med et kontrolapparat eller er udstyret med et kontrolapparat, der ikke har været genstand for gyldig periodisk kontrol, eller når vedkommende betjener kontrolapparatet forkert.«

III. De faktiske omstændigheder i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

23. Ved administrativ afgørelse af 8. december 2016 blev T.T. fundet skyldig i en overtrædelse af artikel 38, stk. 1, litra a), nr. 1, i lov nr. 462/2007 med den begrundelse, at han den 4. november 2015 havde fragtet beton med et køretøj tilhørende BAJI Trans s. r. o., hvis takograf ikke havde været genstand for gyldig periodisk kontrol siden den 25. juni 2015. T.T. blev derfor pålagt en bøde på 200 EUR.

24. Klagen over denne afgørelse blev forkastet af Národný inšpektorát práce (den nationale tilsynsmyndighed for arbejdsmiljø, Slovakiet, herefter »tilsynsmyndigheden«) ved en afgørelse af 3. april 2017.

25. T.T. og BAJI Trans anlagde sag til prøvelse af disse administrative afgørelser ved Krajský súd v Bratislave (den regionale ret i Bratislava, Slovakiet), idet de gjorde gældende, at det pågældende køretøj til transport af beton ikke tilhørte den kategori af køretøjer, der var omfattet af pligten til at anvende en takograf.

26. Krajský súd v Bratislave (den regionale ret i Bratislava) frifandt i sin egenskab af forvaltningsdomstol ved afgørelse af 27. marts 2019 tilsynsmyndigheden i det af T.T. anlagte søgsmål og afviste det af BAJI Trans anlagte søgsmål på grund af virksomhedens manglende søgsmålskompetence.

27. Denne ret anførte bl.a., at pligten til at anvende en takograf i alle køretøjer til vejtransport blev indført ved artikel 3 i forordning nr. 3821/85 og ved artikel 2, stk. 1, i lov nr. 461/2007, med forbehold for de undtagelser, der er nævnt i artikel 3 og 13 i forordning nr. 561/2006. Disse undtagelser omfattede imidlertid ikke køretøjer til transport af beton, hvorfor pligten til at anvende en takograf gjaldt fuldt ud for disse køretøjer.

28. Den 15. juli 2019 iværksatte T.T. og BAJI Trans kassationsappel til prøvelse af denne afgørelse ved Najvyšší súd Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republiks øverste domstol).

29. I forbindelse med kassationssagen indgav T.T. og BAJI Trans den 24. august 2020 et svarskrift, hvori de gjorde gældende, at forordning nr. 561/2006 var blevet ændret ved forordning 2020/1054.

30. Kompetencen til at behandle denne appel er efter iværksættelsen af den nævnte appel blevet overdraget til Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republiks øverste domstol i forvaltningsretlige sager), som er den forelæggende ret.

31. Den forelæggende ret har for det første anført, at de nationale love blev vedtaget for at gennemføre forordning nr. 3821/85 og nr. 165/2014, dvs. ikke blot de forpligtelser, der er fastsat ved disse forordninger, men også forpligtelsen til at indføre en ordning for sanktioner som følge af tilsidesættelse af disse forpligtelser. Den nævnte ret har heraf udledt, at den kompetente administrative myndighed anvendte EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, da den tog stilling til T.T.'s skyld og til den sanktion, som sidstnævnte skulle pålægges. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om den ved at fortolke den relevante nationale lovgivning, der er vedtaget i medfør af EU-retten, og ved at sikre T.T.'s retsbeskyttelse ligeledes gennemfører EU-retten som omhandlet i denne bestemmelse i chartret.

32. Denne ret ønsker for det andet et udtrykkeligt tilsagn fra Domstolen om, at administrative myndigheder i chartrets artikel 49, stk. 1, i lighed med hvad der gælder for artikel 6, stk. 1, og artikel 7, stk. 1, i konventionen til beskyttelse af manneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder[11], forpligtes til at anvende princippet lex posterior mitius og dermed ligeledes til at anvende dette princip i sager om retslig prøvelse ved en forvaltningsdomstol.

33. For det tredje ønsker den forelæggende ret oplyst, om princippet lex posterior mitius skal anvendes af den domstol, der tager stilling til en kassationsanke iværksat til prøvelse af en afgørelse fra en forvaltningsdomstol i lavere instans, hvori der ikke gives medhold i et søgsmål til prøvelse af en administrativ sanktion, når den nye lov er trådt i kraft, efter at denne afgørelse blev

[11] – Undertegnet i Rom den 4.11.1950 (herefter »EMRK«).

truffet. Den forelæggende ret er således i tvivl om, hvilken rækkevidde chartrets artikel 49, stk. 1, sidste punktum, har i forbindelse med behandlingen af en kassationsanke, henset til denne procedures særlige karakter.

34. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republiks øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har på denne baggrund besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal [chartrets] artikel 51, stk. 1, […] fortolkes således, at en medlemsstat anses for at anvende EU-retten, hvis den i henhold til national lovgivning pålægger en administrativ sanktion for tilsidesættelse af en pligt, når denne pligt fremgår af EU-retten, og når medlemsstaterne er forpligtede til at sanktionere tilsidesættelse af denne pligt, som det fremgår af artikel 19, stk. 1, i forordning nr. 3821/85 og artikel 41, stk. 1, i forordning nr. 165/2014?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende – skal [chartrets] artikel 49, stk. 1, […] og det i denne bestemmelse fastsatte princip lex posterior mitius [da] fortolkes således, at bestemmelsen også finder anvendelse ved pålæggelse af sanktioner for administrative forseelser i tilfælde af, at det først er et administrativt organ og ikke en domstol, der træffer afgørelse om skyldsspørgsmålet og strafudmålingen, og at dette princip også efterfølgende finder anvendelse, når en forvaltningsdomstol efterprøver det administrative organs afgørelse?

3) Såfremt det andet spørgsmål besvares bekræftende – skal [chartrets] artikel 49, stk. 1, […] og det i bestemmelsen fastsatte princip lex posterior mitius [da] fortolkes således, at dette princip finder anvendelse i en national administrativ eller retslig procedure uanset hvilken fase af proceduren sagen befinder sig i?

4) Såfremt det tredje spørgsmål besvares benægtende – hvilke kriterier [skal der da] anvendes med henblik på at fastslå, hvilken fase af proceduren sagen er i? Navnlig, skal [chartrets] artikel 49, stk. 1, […] og det i bestemmelsen fastsatte princip lex posterior mitius fortolkes således, at dette princip finder anvendelse i en procedure ved en forvaltningsdomstol, der er iværksat efter kassationsanke, og navnlig således, at en domstol [såsom Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republiks øverste domstol i forvaltningsretlige sager)], der behandler denne kassationsanke i anden og sidste instans, er forpligtet til at medtage i afgørelsesgrundlaget en lovændring til fordel for den, der har begået en administrativ forseelse, der er genstand for behandling ved et administrativt organ og ikke ved en domstol, når denne lovændring først er vedtaget, efter at forvaltningsdomstolen i lavere instans har truffet den afgørelse, der er genstand for efterprøvelsen, og som er endelig?«

35. Tilsynsmyndigheden, den slovakiske og den italienske regering samt Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. T.T. og BAJI Trans, den slovakiske og den italienske regering samt Kommissionen deltog i retsmødet den 24. september 2024, hvori de bl.a. besvarede de spørgsmål, som Domstolen havde stillet til mundtlig besvarelse.

IV. Bedømmelse

A. Det første præjudicielle spørgsmål

36. Med dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om chartrets artikel 51, stk. 1, skal fortolkes således, at en medlemsstat gennemfører EU-retten i denne bestemmelses forstand, dels når den fastsætter pålæggelse af en administrativ sanktion for tilsidesættelse af kravene om, at der skal forefindes en takograf i køretøjer til godstransport, og om periodisk kontrol dermed i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 19, stk. 1, i forordning nr. 3821/85 og artikel 41, stk. 1, i forordning nr. 165/2014, dels i forbindelse med den retslige prøvelse af denne sanktion.

37. Der er efter min opfattelse ingen tvivl om, at dette spørgsmål skal besvares bekræftende.

38. Det skal i denne forbindelse påpeges, at chartrets anvendelsesområde er defineret i dettes artikel 51, stk. 1, hvorefter chartrets bestemmelser for så vidt angår medlemsstaternes handlinger kun er rettet til medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten.

39. Ifølge Domstolen kan de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved Unionens retsorden, således anvendes i alle situationer, der reguleres af EU-retten, men ikke uden for sådanne situationer [12].

40. Det følger af Domstolens faste praksis, at begrebet »gennemførelse af EU-retten« som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, forudsætter, at der foreligger en tilknytning mellem en EU-retsakt og den omhandlede nationale foranstaltning, som går ud over den beslægtethed, der måtte findes mellem de omhandlede områder, eller den indirekte virkning, som et område kan have på et andet [13].

41. For at afgøre, om en national lovgivning henhører under gennemførelsen af EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, skal der således foretages en efterprøvelse af bl.a., om den pågældende nationale lovgivning har til formål at gennemføre en EU-retlig bestemmelse, denne lovgivnings karakter, og om den forfølger andre formål end dem, der er omfattet af EU-retten, selv om den indirekte vil kunne påvirke sidstnævnte, samt om der foreligger EU-retlige bestemmelser, som er specifikke for området, eller som kan påvirke den [14].

42. I det foreliggende tilfælde kræves det både i forordning nr. 3821/85, der var gældende på det tidspunkt, hvor overtrædelsen blev begået, og i forordning nr. 165/2014, hvorved denne forordning blev ophævet, at køretøjer, der transporterer gods, skal være forsynet med en takograf, og at den skal kontrolleres periodisk. Disse forordninger forpligter i øvrigt i henholdsvis artikel 19, stk. 1, i forordning nr. 3821/85 og artikel 41, stk. 1, i forordning nr. 165/2014 medlemsstaterne til at pålægge sanktioner for overtrædelser af deres bestemmelser. En medlemsstat gennemfører imidlertid EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, når den opfylder en forpligtelse, der er fastsat i en EU-retlig bestemmelse, til at fastsætte sanktioner

[12] – Jf. bl.a. dom af 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 19), af 6.10.2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, præmis 26), og af 29.7.2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, præmis 41).

[13] – Jf. bl.a. dom af 29.7.2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

[14] – Jf. bl.a. dom af 29.7.2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

for de i denne bestemmelse omhandlede overtrædelser [15]. De slovakiske myndigheder gennemførte følgelig EU-retten ved at pålægge en administrativ bøde som den i hovedsagen omhandlede.

43. Det samme gælder for den retslige prøvelse af denne bøde.

44. Eftersom en national rets anvendelse af forordning nr. 3821/85 og nr. 165/2014 udgør en gennemførelse af EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, skal denne ret således overholde de krav, der følger af de grundlæggende rettigheder, der er fastsat i chartret, når den foretager denne prøvelse [16].

45. De præjudicielle spørgsmål er ganske vist baseret på konstateringen af, at den slovakiske lovgiver fremover har fritaget køretøjer, der transporterer færdigblandet beton, for forpligtelsen til at være forsynet med en takograf. Ved at indføre denne undtagelse benyttede lovgiver sig imidlertid blot af den mulighed, som denne blev tillagt både ved artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 3821/85 og ved artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 165/2014. Når en medlemsstat udøver en skønsbeføjelse, som er en integrerende del af den ordning, der er fastsat ved en EU-retsakt, skal den imidlertid anses for at gennemføre EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1 [17].

46. Jeg vil i denne forbindelse påpege, at i henhold til artikel 2, stk. 1, i lov nr. 461/2007 skal ethvert køretøj, der ejes af en vejgodstransportvirksomhed og anvendes til godstransport, være forsynet med en takograf. I henhold til denne lovs artikel 2, stk. 2, er de køretøjer, der er omhandlet i artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 561/2006, imidlertid undtaget fra en sådan forpligtelse. Ved at foretage en dynamisk henvisning til denne bestemmelse benyttede den slovakiske lovgiver sig således af den mulighed, som denne blev tillagt både ved artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 3821/85, der var gældende på det tidspunkt, hvor overtrædelsen blev begået, og ved artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 165/2014, hvorved forordning nr. 3821/85 blev ophævet med virkning fra den 2. marts 2016. Ifølge disse to bestemmelser kan medlemsstaterne nemlig fritage de køretøjer, der er omhandlet i artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 561/2006, for forpligtelsen til at være forsynet med en takograf [18].

47. Denne bestemmelse indeholder en liste over de køretøjstyper, for hvilke medlemsstaterne kan fravige de forpligtelser (vedrørende minimumsalder samt arbejds- og hviletid for førere), der er fastsat i denne forordnings artikel 5-9. Indtil forordning 2020/1054 trådte i kraft, var køretøjer til levering af færdigblandet beton ikke nævnt på denne liste. De hørte som følge heraf ikke til de køretøjer, der var omfattet af artikel 2, stk. 2, i lov nr. 461/2007. Den 20. august 2020, hvor forordning 2020/1054 trådte i kraft, blev disse køretøjer derimod automatisk optaget på listen over køretøjer, der er nævnt i denne artikel 2, stk. 2, hvorefter den slovakiske lovgiver havde fritaget dem for forpligtelsen til at være forsynet med en takograf.

15 – Jf. i denne retning bl.a. dom af 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 24-28), af 20.3.2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, præmis 18-21), og af 19.10.2023, G. ST. T. (Straffens proportionalitet i tilfælde af krænkelse) (C-655/21, EU:C:2023:791, præmis 43).

16 – Jf. bl.a. dom af 4.10.2024, Real Madrid Club de Fútbol (C-633/22, EU:C:2024:843, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

17 – Jf. bl.a. dom af 19.11.2019, TSN og AKT (C-609/17 og C-610/17, EU:C:2019:981, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis), og af 29.7.2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, præmis 59).

18 – Jf. i denne retning dom af 7.2.2019, NK (C-231/18, EU:C:2019:103, præmis 19).

B. Det andet præjudicielle spørgsmål

48. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om princippet lex posterior mitius, der er fastsat i chartrets artikel 49, stk. 1, sidste punktum, skal fortolkes således, at det både finder anvendelse ved pålæggelsen af administrative sanktioner i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 19, stk. 1, i forordning nr. 3821/85 og artikel 41, stk. 1, i forordning nr. 165/2014 og ved den retslige prøvelse af disse sanktioner.

1. Spørgsmålet om, hvorvidt princippet lex posterior mitius, der er fastsat i chartrets artikel 49, stk. 1, sidste punktum, finder anvendelse på administrative sanktioner af strafferetlig karakter

49. Princippet lex posterior mitius kræver i overensstemmelse med chartrets artikel 49, stk. 1, sidste punktum, at hvis der, efter at en lovovertrædelse er begået, i loven fastsættes en mildere straf, skal denne anvendes [19].

50. Som det fremgår af forklaringerne til chartret om grundlæggende rettigheder [20], kan chartrets artikel 49, stk. 1, anvendes i straffesager.

51. Ved afgørelsen af, om denne bestemmelse finder anvendelse, skal det derfor undersøges, om en foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede administrative sanktion er af strafferetlig karakter.

52. Ifølge Domstolens faste praksis vedrørende fortolkningen af chartrets artikel 50 og overført på dets artikel 49, stk. 3, er tre kriterier (»Engel-kriterierne« [21]) relevante for at vurdere, om en sanktion har strafferetlig karakter: Den retlige kvalificering af overtrædelsen i national ret, selve overtrædelsens art og strengheden af den sanktion, som den pågældende risikerer at blive pålagt [22].

53. Selv for overtrædelser, der ikke kvalificeres som »strafferetlige« i national ret, kan en sådan karakter nemlig følge af selve den pågældende overtrædelses art og strengheden af de sanktioner, som dennes begåelse kan medføre [23].

54. Selv om det tilkommer den forelæggende ret ud fra disse kriterier at vurdere, om den i hovedsagen omhandlede foranstaltning har en strafferetlig karakter som omhandlet i chartrets artikel 49, stk. 1, kan Domstolen inden for rammerne af en præjudiciel forelæggelse imidlertid give nærmere oplysninger med henblik på at vejlede den nationale ret i dens bedømmelse [24].

55. Hvad angår det *første kriterium* vedrørende *overtrædelsens kvalificering i national ret* synes den overtrædelse, som T.T. har begået, ikke at blive betragtet som en strafbar handling i slovakisk ret.

[19] – Jf. bl.a. dom af 24.7.2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, præmis 106).

[20] – EUT 2007, C 303, s. 17.

[21] – Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 8.6.1976, Engel m.fl. mod Nederlandene (CE:ECHR:1976:0608JUD000510071).

[22] – Jf. bl.a. dom af 4.5.2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

[23] – Jf. bl.a. dom af 4.5.2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

[24] – Jf. bl.a. dom af 4.5.2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

56. Med hensyn til det *andet kriterium* vedrørende *selve overtrædelsens art* indebærer dette, at det skal efterprøves, om den omhandlede foranstaltning bl.a. forfølger et *repressivt formål*, hvilket er kendetegnende for en strafferetlig sanktion som omhandlet i chartrets artikel 49 [25]. I denne henseende har Domstolen allerede præciseret, at den omstændighed, at den omhandlede foranstaltning ligeledes forfølger et præventivt formål, ikke i sig selv kan fratage den sin karakter af »strafferetlig sanktion«. Det følger nemlig af selve de strafferetlige sanktioners natur, at de både tilsigter at straffe og at forebygge ulovlig adfærd. En foranstaltning, der blot kompenserer for skader forårsaget af den pågældende lovovertrædelse, er derimod ikke af strafferetlig karakter [26].

57. Det er i det foreliggende tilfælde ubestridt, at EU-lovgivningen ved at indføre en forpligtelse for visse kategorier af køretøjer til at have en takograf og til at underkaste denne periodisk kontrol forfølger de formål, der består i at forbedre såvel de sociale betingelser for de arbejdstagere, som denne lovgivning finder anvendelse på, som færdselssikkerheden [27]. Der er ingen tvivl om, at de sanktioner, som medlemsstaterne er forpligtet til at fastsætte, tilsigter at straffe overtrædelser af en sådan forpligtelse.

58. Modsat hvad den italienske regering gjorde gældende i retsmødet, er det ikke min opfattelse, at den omstændighed, at den omhandlede sanktion er rettet mod en særlig gruppe af personer, i denne sag kan være til hinder for denne sanktions repressive formål. Det er ganske vist korrekt, at Domstolen i forbindelse med foranstaltninger, der ikke vedrører offentligheden i almindelighed, men en særlig kategori af adressater, som, fordi de udøver en virksomhed, der specifikt er reguleret i EU-retten, er forpligtet til at opfylde betingelserne for at opnå en bevilling, der meddeles af medlemsstaterne, og som giver dem bestemte prærogativer, har kunnet fastslå, at foranstaltninger, der består i at forhindre disse personer i at udøve disse prærogativer, når betingelserne herfor ikke længere er eller risikerer ikke længere at være opfyldt, ikke nødvendigvis forfølger et repressivt formål [28]. Efter min opfattelse er denne retspraksis imidlertid ikke relevant, når der er tale om en bøde som den i hovedsagen omhandlede, som på ingen måde har til formål at forhindre en særlig kategori af personer i at udøve visse prærogativer. Det er i denne forbindelse ligegyldigt, om denne bøde kan pålægges alene eller ledsaget af et aktivitetsforbud i en periode på højst to år.

59. Hvad angår det *tredje kriterium*, dvs. *den administrative sanktions strenghed*, fremgår det af de uddybende oplysninger, der blev fremlagt herom i retsmødet, at denne sanktion synes at være meget streng.

60. Det skal i denne henseende påpeges, at strengheden vurderes i forhold til den maksimale straf, der er fastsat i de relevante bestemmelser [29].

61. Den omstændighed, at der ifølge de oplysninger, der blev fremlagt for Domstolen i retsmødet, kunne pålægges en bøde på op til 1 660 EUR for den i hovedsagen omhandlede overtrædelse, vidner imidlertid om nævnte sanktions strenge karakter.

[25] – Jf. bl.a. dom af 4.5.2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

[26] – Jf. bl.a. dom af 4.5.2023, MV – 98 (C-97/21, EU:C:2023:371, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

[27] – Jf. bl.a. dom af 7.7.2022, Pricoforest (C-13/21, EU:C:2022:531, præmis 26).

[28] – Jf. dom af 23.3.2023, Dual Prod (C-412/21, EU:C:2023:234, præmis 33), og af 14.9.2023, Vinal (C-820/21, EU:C:2023:667, præmis 53).

[29] – Jf. bl.a. dom af 4.5.2023, MV – 98 (C-97/21, EU:C:2023:371, præmis 46 og den deri nævnte praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«).

62. Jeg må, henset til alle disse forhold, konkludere, at to af Engel-kriterierne er opfyldt, og at den forelæggende ret vil kunne fastslå, at den i hovedsagen omhandlede sanktion er af strafferetlig karakter som omhandlet i chartrets artikel 49, stk. 1. Det bør i øvrigt fremhæves, at Domstolen allerede implicit synes at have fastslået, at en administrativ bøde, der pålægges for en overtrædelse af forordning nr. 3821/85, udgør en strafferetlig sanktion i chartrets forstand [30].

63. Det synes derfor at være meget usandsynligt, at den forelæggende ret ud fra de oplysninger, som den råder over, vil konkludere, at den i hovedsagen omhandlede bøde ikke udgør en strafferetlig sanktion. Hvis den når frem til en sådan konklusion, vil chartrets artikel 49, stk. 1, sidste punktum, imidlertid ikke finde anvendelse. Det skal derfor afgøres, om der kan drages lignende konsekvenser af et generelt EU-retligt princip, der udvider princippet lex posterior mitius til at omfatte alle administrative sanktioner, uden at det er nødvendigt at fastslå, at de er af strafferetlig karakter.

64. Dette er efter min opfattelse ikke tilfældet.

65. Selv om Domstolen har bemærket, at princippet lex posterior mitius selv før ikrafttrædelsen af Lissabontraktaten, der tildelte chartret den samme juridiske værdi som traktaterne, fulgte af de fælles forfatningsmæssige traditioner i medlemsstaterne og dermed skulle anses for at høre til de almindelige EU-retlige grundsætninger, som den nationale ret skal overholde, når den anvender national lovgivning [31], har den gjort det i forbindelse med overtrædelser, der havde strafferetlig karakter. Ud fra denne synsvinkel er det generelle EU-retlige princip, som Domstolen således har fremhævet, sammenfaldende med det, der nu er fastsat i chartrets artikel 49, stk. 1, sidste punktum.

66. Efter min opfattelse skal princippet lex posterior mitius derimod ikke anvendes som et generelt EU-retligt princip på administrative sanktioner, der ikke er af strafferetlig karakter. Hvis et sådant princip udvides til at omfatte disse sanktioner, vil det nemlig gøre det overflødigt at undersøge på forhånd, om en sanktion er af strafferetlig karakter, med henblik på anvendelsen af chartrets artikel 49, stk. 1, hvilket vil være i strid med denne bestemmelses ophavsmænds ønske om at begrænse den til det strafferetlige område. Det er i øvrigt ikke min opfattelse, at en sådan udvidelse kan støttes på de fælles forfatningsmæssige traditioner i medlemsstaterne.

67. Det skal herved anføres, at en række medlemsstater anvender princippet lex posterior mitius på foranstaltninger, der kan kvalificeres som »administrative sanktioner«, uden at denne anvendelse er begrænset til foranstaltninger af strafferetlig karakter som omhandlet i EMRK og chartret [32]. I disse medlemsstater udspringer anvendelsen af dette princip imidlertid, alt efter

[30] – Jf. dom af 24.3.2021, Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze (C-870/19 og C-871/19, EU:C:2021:233, præmis 49).

[31] – Jf. bl.a. dom af 3.5.2005, Berlusconi m.fl. (C-387/02, C-391/02 og C-403/02, EU:C:2005:270, præmis 68 og 69), og af 6.10.2016, Paoletti m.fl. (C-218/15, EU:C:2016:748, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).

[32] – Ifølge undersøgelsesnotat nr. 24/002 gælder dette f.eks. for *Bulgarien*, *Tyskland*, *Grækenland*, *Spanien*, *Frankrig*, *Litauen*, *Nederlandene*, *Polen*, *Portugal*, *Slovenien*, *Slovakiet* og *Sverige*.

omstændighederne, af forfatningsmæssige eller lovgivningsmæssige bestemmelser og af retspraksis [33]. Det er således tvivlsomt, om anvendelsen af princippet lex posterior mitius uden for det »strafferetlige« område følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner.

68. Efter min opfattelse er det derfor udelukket, at dette princip anvendes som et generelt EU-retligt princip på administrative sanktioner, der ikke er omfattet af anvendelsesområdet for chartrets artikel 49, stk. 1.

69. Det er derimod fortsat muligt for medlemsstaterne at anvende et sådant princip som en national beskyttelsesnorm i henhold til chartrets artikel 53, såfremt de tager hensyn til EU-rettens forrang, enhed og effektive virkning [34].

70. Selv om Domstolen allerede har fastslået, at artikel 2, stk. 2, andet punktum, i forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 [35] er et særligt udtryk for princippet lex posterior mitius [36], bør dette efter min opfattelse ikke føre til en anden konklusion. Når der findes en sådan bestemmelse, vidner dette efter min opfattelse snarere om, at dette princip, når det anvendes på administrative sanktioner, som ikke er af strafferetlig karakter, ikke eksisterer selvstændigt som et generelt EU-retligt princip uden for det strafferetlige område, men kræver, at der vedtages et særligt retsgrundlag.

2. Lovgivers hensigt om at vedtage en mildere straffelovgivning

71. Det fremgår af Domstolens praksis, at »anvendelsen af [princippet lex posterior mitius] [forudsætter], at der har været successive regelsæt over tid, og er baseret på den betragtning, at denne succession inden for den pågældende retsorden afspejler en ændring af holdning enten med hensyn til den strafferetlige kvalificering af de forhold, der kan udgøre en lovovertrædelse, eller med hensyn til den straf, der skal pålægges for en sådan overtrædelse« [37].

[33] – I de medlemsstater, der er nævnt i fodnote 32 til dette forslag til afgørelse, er denne anvendelse således baseret på lovregler eller retspraksis, der omhandler alle eller kun visse administrative sanktioner, uden forudgående kvalificering af disse sanktioner som henhørende under det strafferetlige område eller ej i henhold til Engel-kriterierne. I *Bulgarien*, *Spanien* og *Litauen* er anvendelsen af princippet om tilbagevirkende kraft in mitius for administrative sanktioner i bred forstand anerkendt ved lov. I *Tyskland*, *Nederlandene* og *Polen* anerkendes det ved lov, at dette princip finder anvendelse på administrative bøder. I *Portugal*, *Slovenien* og *Slovakiet* er det udtrykkeligt fastsat ved lov, at nævnte princip anvendes i overensstemmelse med en forfatningsbestemmelse, som ligeledes omhandler dette princips generelle eksistens. I *Grækenland* og *Frankrig* hviler anvendelsen af princippet om tilbagevirkende kraft in mitius for administrative sanktioner, selv om denne ikke fremgår udtrykkeligt af en forfatnings- eller lovbestemmelse, på en retslig konstruktion, som er baseret på andre principper, der har forfatningsmæssig rang. I *Sverige* findes der endelig ingen lov eller retspraksis, som anerkender et generelt princip om anvendelse med tilbagevirkende kraft in mitius på administrative sanktioner, men de svenske domstole anvender et sådant princip analogt med de eksisterende regler om strafferetlige sanktioner.

[34] – Jf. bl.a. dom af 24.7.2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, præmis 110 og den deri nævnte retspraksis).

[35] – Rådets forordning af 18.12.1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT 1995, L 312, s. 1). Det fremgår af denne bestemmelse, at hvis »bestemmelserne om administrative sanktioner i en fællesskabsretsakt [ændres] efterfølgende, anvendes de mindst strenge bestemmelser med tilbagevirkende kraft«.

[36] – Jf. bl.a. dom af 11.3.2008, Jager (C-420/06, EU:C:2008:152, præmis 59 og 60), og af 4.10.2012, ED & F Man Alcohols (C-669/11, EU:C:2012:618, præmis 52 og 53).

[37] – Jf. bl.a. dom af 24.7.2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, præmis 107 og den deri nævnte retspraksis).

72. Dette princip finder således anvendelse, når udviklingen af de gældende regler er til fordel for gerningsmanden, enten på grund af en ændring af den strafferetlige kvalificering af forholdene eller på grund af en mildere straf [38].

73. Anvendelsen af princippet lex posterior mitius forudsætter endvidere, at der er sket en ændring af lovgivers bedømmelse af den tidligere indførte sanktionsordnings passende karakter [39]. Udviklingen i de gældende regler skal således afspejle lovgivers ændrede holdning med hensyn til den strafferetlige kvalificering af forholdene eller med hensyn til den straf, der skal pålægges for en overtrædelse [40].

74. Dette er ikke tilfældet, når den ændring af den gældende ret, der er sket efter overtrædelsens begåelse, henset til denne overtrædelse, udgør en simpel ændring af den faktiske situation, der ikke kan ændre gerningsindholdet i den nævnte overtrædelse. Domstolen har således kunnet fastslå, at erhvervelse af unionsborgerskab udgør en faktisk situation, der ikke kan ændre gerningsindholdet i lovovertrædelsen i form af hjælp til ulovlig indvandring [41].

75. Det fremgår af Domstolens praksis, at lovgiver heller ikke har ændret holdning til den strafferetlige kvalificering af forholdene eller af, hvilken straf der skal pålægges for en overtrædelse, når ændringen af en ordning er resultatet af en rent økonomisk og teknisk bedømmelse, som ikke skaber tvivl om de kompetente nationale myndigheders strafferetlige kvalificering eller bedømmelse af, hvilken straf der skulle pålægges for adfærd, som medførte uberettiget opnåelse af en fordel, selv om denne fordel nu er anerkendt i henhold til den nye ordning [42].

76. I disse forskellige tilfælde, hvor lovgiver ikke har til hensigt at indstille eller lempe forfølgelsen af en bestemt adfærd, bevirker en lovændring ikke, at der rejses tvivl om ulovligheden af en tidligere adfærd, der stadig skal straffes for at sikre en effektiv retshåndhævelse.

77. Det forholder sig efter min opfattelse anderledes i den foreliggende sag.

78. Indsættelsen ved forordning 2020/1054 af et litra r) i artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 561/2006, som gør det muligt for medlemsstaterne at indrømme en undtagelse fra forpligtelsen til at forsyne køretøjer til levering af færdigblandet beton med en takograf, og fastlæggelsen af undtagelserne i artikel 2, stk. 2, i lov nr. 461/2007 ved generel henvisning til artikel 3 og artikel 13, stk. 1, forordning nr. 561/2006 vidner nemlig om, at EU-lovgiver og den slovakiske lovgiver har ændret holdning til behovet for at indføre en sådan forpligtelse for denne kategori af køretøjer og dermed til strafværdigheden af en manglende takograf eller manglende gyldig kontrol heraf for den nævnte kategori af køretøjer. Årsagen til denne holdningsændring

[38] – Det skal påpeges, at Menneskerettighedsdomstolen ligeledes har fastslået, at princippet lex posterior mitius ikke kun gælder for den pålagte straf, men også for definitionen af lovovertrædelsen; jf. bl.a. Menneskerettighedsdomstolens dom af 18.10.2022, Mørck Jensen mod Danmark (CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, § 46). Jf. ligeledes Menneskerettighedsdomstolens advisory opinion concerning the use of the »blanket reference« or »legislation by reference« technique in the definition of an offence and the standards of comparison between the criminal law in force at the time of the commission of the offence and the amended criminal law (anmodning nr. P16-2019-001, § 82).

[39] – Jf. dom af 11.3.2008, Jager (C-420/06, EU:C:2008:152, præmis 70), og af 4.10.2012, ED & F Man Alcohols (C-669/11, EU:C:2012:618, præmis 59).

[40] – Jf. dom af 6.10.2016, Paoletti m.fl. (C-218/15, EU:C:2016:748, præmis 27), af 7.8.2018, Clergeau m.fl. (C-115/17, EU:C:2018:651, præmis 33), og af 24.7.2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, præmis 107).

[41] – Jf. dom af 6.10.2016, Paoletti m.fl. (C-218/15, EU:C:2016:748, præmis 32-36). Jf. ligeledes Menneskerettighedsdomstolens dom af 18.10.2022, Mørck Jensen mod Danmark (CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, §§ 44-54).

[42] – Jf. dom af 7.8.2018, Clergeau m.fl. (C-115/17, EU:C:2018:651, præmis 34-40).

synes at være de særlige egenskaber ved transport af færdigblandet beton, som foregår over ret korte afstande, hvilket kan gøre det mindre relevant at kræve, at der skal være en takograf i de køretøjer, der transporterer denne beton.

79. For så vidt som ændringen af lovgivningen gør det muligt for medlemsstaterne at udelukke køretøjer til levering af færdigblandet beton fra forpligtelsen til at være forsynet med en takograf, kan det således udledes heraf, at EU-lovgiver har ændret holdning, og at det samme gælder for den slovakiske lovgiver, som har benyttet sig af denne mulighed hvad angår behovet for at straffe tilsidesættelser af denne forpligtelse vedrørende denne kategori af køretøjer. Eftersom denne ændring af lovgivningen resulterer i, at førere af køretøjer, der anvendes til levering af færdigblandet beton, udelukkes fra den gruppe af personer, som kan foreholdes at have begået den overtrædelse, der er omhandlet i artikel 38 i lov nr. 462/2007, er der hverken tale om en ydre faktisk situation eller en rent økonomisk og teknisk bedømmelse, som ikke har nogen forbindelse med fastlæggelsen af denne overtrædelses gerningsindhold.

80. Det har i denne forbindelse ingen betydning, at retsgrundlaget for den pågældende overtrædelse, som findes i denne artikel 38, forbliver uændret. Den lovændring, der følger af medlemsstaternes mulighed for at indføre undtagelser for visse kategorier af køretøjer, findes nemlig i en bestemmelse, som er accessorisk i forhold til den kriminaliserende lov, og som angiver de faktiske omstændigheder, der udgør overtrædelsen. Som det også er tilfældet i en række medlemsstater, bør princippet lex posterior mitius efter min opfattelse finde fuld anvendelse i sådanne situationer [43].

81. Det følger af det ovenfor anførte, at princippet lex posterior mitius, der er fastsat i chartrets artikel 49, stk. 1, sidste punktum, efter min opfattelse skal fortolkes således, at det både finder anvendelse ved pålæggelsen af administrative sanktioner i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 19, stk. 1, i forordning nr. 3821/85 og artikel 41, stk. 1, i forordning nr. 165/2014 og ved den retslige prøvelse heraf, eftersom disse sanktioner er af strafferetlig karakter, og den nye lov ved at ophæve kravet om, at køretøjer til levering af færdigblandet beton skal være forsynet med en takograf, afspejler lovgivers ændrede holdning med hensyn til behovet for at straffe tilsidesættelser af dette krav.

C. Det tredje og det fjerde præjudicielle spørgsmål

82. Med det tredje og det fjerde spørgsmål, der efter min opfattelse bør behandles samlet, har den forelæggende ret nærmere bestemt anmodet Domstolen om at afgøre, om princippet lex posterior mitius, der er fastsat i chartrets artikel 49, stk. 1, sidste punktum, kræver, at denne ret i forbindelse med den kassationsappel, der er iværksat ved den, tager hensyn til en mildere straffebestemmelse, der er trådt i kraft, efter at forvaltningsdomstolen i lavere instans har truffet sin afgørelse, som er endelig i henhold til national ret, og som er genstand for denne appel.

[43] – Som det fremgår af undersøgelsesnotat nr. 24/002, har spørgsmålet om anvendelsen af princippet om tilbagevirkende kraft in mitius i en sådan situation – der i den tyske, den italienske og den polske retsorden kvalificeres som en »blankoregel« (henholdsvis »Blankettnorm«, »norma in bianco« og »norma blankietowa«) og i den spanske retsorden som en »blankoovertrædelse« (»infracción en blanco«) – i *Tyskland*, *Spanien*, *Italien* og *Polen* været genstand for en retspraksis, hvorefter dette princip som hovedregel er blevet anset for at finde fuld anvendelse.

83. Den forelæggende ret ønsker derfor oplyst, om dette princip skal anvendes på alle trin i den retslige procedure, herunder på tidspunktet for kassationsappellen, henset til de særlige retlige forhold, der kendetegner denne fase af den retslige procedure, når den mildeste lovgivning er trådt i kraft i den nævnte fase. Denne ret har præciseret, at der ikke er enighed om besvarelsen af dette spørgsmål i de afdelinger, som retten består af [44].

84. Den forelæggende ret har hertil anført, at selv om den ikke er blevet anmodet herom, skal den tage hensyn til de grundlæggende principper for udmåling af straffen, herunder princippet lex posterior mitius [45]. Den er imidlertid ligeledes bundet af den retlige situation, der forelå på det tidspunkt, hvor den lavere forvaltningsdomstols afgørelse, som er endelig og eksigibel [46], blev truffet [47]. Denne afgørelse har opnået retskraft [48].

85. Den forelæggende ret har tilføjet, at kassationsanken teoretisk set betragtes som et ekstraordinært retsmiddel, netop fordi den er rettet mod en endelig afgørelse fra en forvaltningsdomstol. Grundene til, at der kan iværksættes kassationsanke, er imidlertid formuleret bredt og omfatter principielt alle retlige og processuelle mangler [49]. Såfremt de formelle betingelser er opfyldt, har den part, der har iværksat appellen, desuden ret til, at kassationsanken behandles, og at det sker retmæssigt og umiddelbart efter sagen for forvaltningsdomstolen i lavere instans [50].

86. Den forelæggende ret ønsker således for det første oplyst, hvilken rolle en retsafgørelses endelige karakter spiller ved afgørelsen af, om princippet lex posterior mitius finder anvendelse. Denne ret er for det andet i tvivl om, hvorvidt de særlige retlige forhold, der kendetegner en kassationssag, udgør en processuel hindring for anvendelsen af dette princip.

87. Jeg vil undersøge disse to aspekter hver for sig.

[44] – Nævnte ret har i denne forbindelse forklaret, at dens første afdeling har besvaret nævnte spørgsmål bekræftende. Efter den femte afdelings opfattelse skal dette samme spørgsmål, henset til kassationsankens art og reglen om, at der er tale om prøvelse af en afgørelse, som er truffet af en forvaltningsdomstol i lavere instans, og som er endelig, derimod besvares benægtende.

[45] – Artikel 195, litra d), i zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (lov nr. 162/2015 om administrativ retspleje) af 21.5.2015 (herefter »den administrative retsplejelov«) bestemmer, at forvaltningsdomstolen ved prøvelsen af en administrativ afgørelse ikke er bundet af omfanget af og grundlaget for søgsmålet for så vidt angår overholdelsen af principperne for udmåling af straf i henhold til Trestný zákon (straffeloven) – herunder princippet om tilbagevirkende kraft in mitius – der således også skal anvendes ved pålæggelse af administrative sanktioner.

[46] – Det følger af artikel 145, stk. 2, litra c), i den administrative retsplejelov, at en forvaltningsdomstols dom i forbindelse med retslig prøvelse af administrative sanktioner også bliver endelig, når der er iværksat kassationsanke inden for en måned regnet fra forkyndelsen af denne dom. Det følger endvidere af artikel 146, stk. 1, i den administrative retsplejelov, at en dom kan fuldbyrdes, når den frist, som forvaltningsdomstolen i domskonklusionen har fastsat for forpligtelsens opfyldelse, er udløbet, eller, i mangel heraf, når dommen får retskraft.

[47] – Det følger således af artikel 454 i den administrative retsplejelov, at de faktiske omstændigheder, der forelå på det tidspunkt, hvor forvaltningsdomstolen afsagde eller traf den påankede afgørelse, lægges til grund for kassationsdomstolens afgørelse.

[48] – I henhold til artikel 145, stk. 5, i den administrative retsplejelov kan en sag ikke behandles og afgøres igen, når der er truffet en endelig afgørelse.

[49] – Disse grunde er anført i artikel 440, stk. 1, i den administrative retsplejelov: Forvaltningsdomstolen havde ikke kompetence til at træffe afgørelse i sagen [litra a)], en person, der optrådte som part i sagen, havde ingen søgsmålskompetence [litra b)] eller ingen evne til selvstændigt at møde som part for forvaltningsdomstolen og var ikke mødt ved juridisk repræsentant eller ved rettergangsfuldmægtig [litra c)], der er allerede truffet en endelig afgørelse i samme sag, eller der er allerede indledt en procedure i samme sag [litra d)], sagen er blevet afgjort af en dommer, der var inhabil, eller af en forvaltningsdomstol, der ikke var korrekt sammensat [litra e)], proceduremæssige fejl har ført til, at en part i sagen ikke kunne udnytte sine processuelle rettigheder i en sådan grad, at retten til en retfærdig rettergang er blevet tilsidesat [litra f)], forvaltningsdomstolen har truffet en afgørelse på grundlag af urigtig retsanvendelse [litra g)], forvaltningsdomstolen har truffet en afgørelse, der afviger fra kassationsdomstolens faste praksis [litra h)], forvaltningsdomstolen har ikke taget hensyn til en bindende juridisk udtalelse, der er tilkendegivet i en afgørelse om annullation i forbindelse med kassationsanken [litra i)], eller kassationsanke er blevet afvist i strid med loven [litra j)].

[50] – Som det fremgår af artikel 438, stk. 1, i den administrative retsplejelov, kan der iværksættes en kassationsanke til prøvelse af en endelig afgørelse, der er truffet af en forvaltningsdomstol. Det følger endvidere af artikel 439, stk. 1, i den administrative retsplejelov, at det principielt er muligt at iværksætte kassationsanke til prøvelse af enhver endelig afgørelse, der er truffet af en forvaltningsdomstol.

1. En retsafgørelses endelige karakter for så vidt angår anvendelsen af princippet lex posterior mitius

88. Det skal nu afgøres, om det kan udelukkes at anvende princippet lex posterior mitius i forbindelse med en kassationsankesag som den i hovedsagen omhandlede med henvisning til, at denne sag, der har til formål at efterprøve en afgørelse, som er truffet af en forvaltningsdomstol i lavere instans, ligger i forlængelse af en procedure, hvorved denne domstol har truffet en afgørelse, som er blevet endelig i henhold til slovakisk ret.

89. Det skal i denne henseende anføres, at chartrets artikel 49, stk. 1, sidste punktum, er affattet meget bredt og uden tidsmæssig begrænsning af reglen om, at hvis der, efter at en lovovertrædelse er begået, i loven fastsættes en mildere straf, skal denne anvendes. I denne bestemmelse henvises der navnlig ikke til en begrænsning, som skyldes forekomsten af en retsafgørelse, der er blevet endelig.

90. Domstolen har imidlertid allerede fastslået, at dette princip ikke er til hinder for en national lovgivning, der opretholder frakendelsen af stemmeretten som en automatisk følge af en straffedom alene for de domme, der er endelige og blev afsagt i sidste instans, mens den gamle straffelov var gældende, selv om der efterfølgende er vedtaget en lov, som er mere fordelagtig for den domfældte [51]. Det nævnte princip kræver således ikke, at endelige domme, der er afsagt i sidste instans, prøves på ny, når en mildere straffebestemmelse efterfølgende træder i kraft [52].

91. Princippet lex posterior mitius finder derimod anvendelse, så længe der ikke er afsagt endelig dom. Det er derfor vigtigt at undersøge i hvert enkelt tilfælde, om der er afsagt en sådan dom.

92. Det følger nemlig af Domstolens praksis, at chartrets artikel 49 i det mindste indeholder de samme garantier som dem, der er fastsat i EMRK's artikel 7, hvortil der skal tages hensyn som tærskel for minimumsbeskyttelse i henhold til chartrets artikel 52, stk. 3 [53].

93. Det følger imidlertid af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at princippet lex posterior mitius, der er sikret ved EMRK's artikel 7, stk. 1, »is embodied in the rule that where there are differences between the criminal law in force at the time of the commission of the offence and subsequent criminal laws enacted *before a final judgment is rendered*, the courts must apply the law whose provisions are most favourable to the defendant« [54].

94. Begrebet »endelig dom« er ikke nævnt og slet ikke defineret i chartrets artikel 49, stk. 1. Eftersom dette begreb er afgørende for at kunne fastslå, om princippet lex posterior mitius, der er fastsat i denne bestemmelse, finder anvendelse, og af hensyn til en ensartet anvendelse af dette princip inden for Unionen er det imidlertid nødvendigt at fastlægge visse egenskaber, der gør det

[51] – Jf. dom af 6.10.2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, præmis 56).

[52] – Det skal imidlertid fremhæves, at Menneskerettighedsdomstolen har anvendt princippet lex posterior mitius på en person, der var blevet endeligt dømt, eftersom den nationale lovgivning udtrykkeligt forpligtede de nationale retter til ex officio at prøve en domfældelse, når der efterfølgende var vedtaget en lov, som nedsatte straffen for en lovovertrædelse; jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 12.1.2016, Gouarré Patte mod Andorra (CE:ECHR:2016:0112JUD003342710, §§ 28-36).

[53] – Jf. bl.a. dom af 29.7.2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649, præmis 92 og den deri nævnte retspraksis).

[54] – Menneskerettighedsdomstolens dom af 17.9.2009, Scoppola mod Italien (nr. 2) (CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, § 109). Min fremhævelse. Jf. ligeledes Menneskerettighedsdomstolens afgørelse af 30.11.2021, Artsruni mod Armenien (CE:ECHR:2021:1130DEC004112613, § 55), og Menneskerettighedsdomstolens dom af 18.10.2022, Mørck Jensen mod Danmark (CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, § 44).

muligt at afgrænse det nævnte begreb. Der kan til dette formål tages udgangspunkt i begrebet »endeligt […] domfældt« i chartrets artikel 50, som omhandler princippet ne bis in idem, og hvad der kan udledes af Menneskerettighedsdomstolens praksis vedrørende dette princip.

95. Det skal i denne henseende nævnes, at artikel 4 i protokol nr. 7 til EMRK [55] har til formål at forbyde gentagelse af straffesager (princippet ne bis in idem), hvori der er truffet endelig afgørelse. Det fremgår af den forklarende rapport til protokol nr. 7 til EMRK [56], at »a decision is final »if, according to the traditional expression, it has acquired the force of res judicata. This is the case *when it is irrevocable*, that is to say when no further *ordinary remedies are available* or when the parties have exhausted such remedies or have permitted the time-limit to expire without availing themselves of them«« [57]. Afgørelser, der kan gøres til genstand for ordinær appel, er ikke omfattet af garantien i artikel 4 i protokol nr. 7, så længe appelfristen ikke er udløbet. *Ekstraordinære retsmidler* såsom en anmodning om genoptagelse af sagen eller en anmodning om forlængelse af en frist, der er udløbet, tages derimod ikke i betragtning, når det skal afgøres, om der er truffet endelig afgørelse i sagen. Selv om disse retsmidler udgør en fortsættelse af den første sag, afhænger afgørelsens »endelige« karakter ikke af, om de tages i brug [58].

96. Ved undersøgelsen af, om en afgørelse er endelig, søger Menneskerettighedsdomstolen på grundlag af national ret at fastslå, hvilke »ordinære retsmidler« der er til rådighed i en given sag, som omhandlet i artikel 4 i protokol nr. 7. National ret – af materiel og processuel karakter – skal efter dens opfattelse være i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet, som kræver dels, at et retsmiddels omfang er klart afgrænset i tid, dels at de nærmere regler for dets anvendelse er klare for de parter, der har ret til at benytte sig af det. For at retssikkerhedsprincippet, der er uløseligt forbundet med retten til ikke at blive retsforfulgt eller straffet to gange for samme lovovertrædelse, kan overholdes, er det med andre ord nødvendigt, at retsmidlet gør det muligt at få klarhed over, hvornår en afgørelse bliver endelig. Behovet for at fastsætte en tidsfrist for, hvornår et retsmiddel kan anses for at være »ordinært«, fremgår implicit af selve ordlyden af den forklarende rapport vedrørende protokol nr. 7 til EMRK, hvori det anføres, at en afgørelse er uigenkaldelig, når parterne har ladet »tidsfristen« udløbe uden at have benyttet sig af det pågældende retsmiddel. En lov, der giver en af parterne ubegrænset beføjelse til at anvende et retsmiddel eller opstiller betingelser for et sådant retsmiddel, som giver sig udslag i en betydelig skævhed mellem parterne med hensyn til anvendelsen af det nævnte retsmiddel, vil være i strid med retssikkerhedsprincippet [59].

97. Menneskerettighedsdomstolen har ligeledes præciseret, at selv om EMRK uden tvivl gør det muligt for staterne at definere, hvad der i henhold til deres nationale ret udgør en afgørelse, som endeligt afslutter retsforfølgningen, sker det under Menneskerettighedsdomstolens kontrol. Hvis de kontraherende stater efter forgodtbefindende kunne afgøre, hvornår en afgørelse er »endelig« som omhandlet i artikel 4 i protokol nr. 7, uden at denne domstol kunne foretage en vis kontrol baseret på objektive kriterier, ville det nemlig svare til at overlade anvendelsen af denne

[55] – Undertegnet i Strasbourg den 22.11.1984 (herefter »protokol nr. 7«).

[56] – European Treaty Series, nr. 117.

[57] – Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 10.2.2009, Sergey Zolotukhin mod Rusland (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, § 107). Min fremhævelse.

[58] – Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 10.2.2009, Sergey Zolotukhin mod Rusland (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, § 108).

[59] – Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 8.7.2019, Mihalache mod Rumænien (CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, § 115), og af 8.10.2024, Jesus Pinhal mod Portugal (CE:ECHR:2024:1008JUD004804715, § 177).

bestemmelse til deres skøn, hvilket kunne føre til resultater, der ikke var forenelige med EMRK's genstand og formål, som er at sikre, at ingen dømmes eller straffes to gange for de samme forhold [60].

98. Selv om Domstolens rolle i forbindelse med en præjudiciel forelæggelse adskiller sig fra Menneskerettighedsdomstolens, er det min opfattelse, at der i den foreliggende sag bør anvendes en lignende logik, der forener den handlefrihed, som medlemsstaterne skal have, med effektiviteten af princippet lex posterior mitius. Selv om det således er klart, at det påhviler hver enkelt medlemsstat at fastlægge sit eget retsmiddelsystem og navnlig betingelserne for, at en forvaltningsdomstols afgørelse kan gøres til genstand for en kassationsappel, og det trin i den retslige procedure, hvorfra en dom kan anses for at være endelig i henhold til national ret, skal denne handlefrihed afgrænses for at garantere, at dette princip anvendes ensartet inden for Unionen, og sikre, at det dermed kan få fuld virkning [61].

99. Selv om det skal efterprøves, om en retsafgørelse er endelig, på grundlag af lovgivningen i den medlemsstat, der har truffet denne afgørelse [62], er det som følge heraf ikke muligt at fastslå en sådan afgørelses endelige karakter med henblik på anvendelsen af chartrets artikel 49, stk. 1, *når denne afgørelse ikke er blevet uigenkaldelig i den forstand, at den kan anfægtes ved et ordinært retsmiddel, der kan udøves af den dømte person inden for en fastsat frist*. Selv om denne efterprøvelse skal baseres på national ret, er det således ikke muligt blot at støtte sig på de kvalificeringer, der er lagt til grund i national ret, da dette kan bringe den effektive og ensartede anvendelse af princippet lex posterior mitius, der er fastsat i denne bestemmelse, i fare. Hvis det fremgår af en undersøgelse af national ret, at en afgørelse, der er truffet af en forvaltningsdomstol, kan indbringes for en højere retsinstans ved den dømte persons anvendelse af et almindeligt retsmiddel inden for en fastsat frist, bør dette princip efter min opfattelse anvendes.

100. Med henblik på anvendelsen af princippet lex posterior mitius minder en sag, der ikke er blevet endeligt afgjort, således ret beset om en sag, hvor der ikke er truffet en afgørelse, som er blevet uigenkaldelig [63], dvs. en afgørelse, hvor de ordinære retsmidler er blevet udtømt eller ikke er blevet udnyttet inden for den fastsatte frist.

[60] – Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 8.7.2019, Mihalache mod Rumænien (CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, § 116). Jf. vedrørende et eksempel, hvor en afgørelse blev endelig som følge af en dom afsagt af Cour de cassation (kassationsdomstol, Frankrig), Menneskerettighedsdomstolens dom af 6.9.2019, Nodet mod Frankrig (CE:ECHR:2019:0606JUD004734214, §§ 21 og 46).

[61] – Jf. bl.a. dom af 15.10.2024, KUBERA (C-144/23, EU:C:2024:881, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis), hvorved Domstolen fastslog, at selv om organiseringen af den dømmende magt i medlemsstaterne, bl.a. de øverste nationale domstoles oprettelse, sammensætning, kompetence og funktion, henhører under medlemsstaternes kompetence, er de under udøvelsen af denne kompetence ikke desto mindre forpligtet til at overholde de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til EU-retten.

[62] – Jf. analogt dom af 12.10.2023, INTER CONSULTING (C-726/21, EU:C:2023:764, præmis 61).

[63] – Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig) har eksempelvis i dom nr. 443476 af 7.10.2022 i vendinger, der efter min opfattelse bør gengives i forbindelse med denne analyse, fastslået, at det følger af det forfatningsretlige princip om straffes nødvendighed, at »den nye straffelov, når den ophæver en kriminalisering eller fastsætter mindre strenge straffe end den tidligere lov, skal gælde for ophavsmænd til overtrædelser, som blev begået, før loven trådte i kraft, og som *ikke har givet anledning til afgørelser, der er blevet uigenkaldelige*. Det tilkommer den ret, der skal behandle en sag til prøvelse af en sanktion, også ex officio at anvende en ny mildere straffebestemmelse, som er trådt i kraft mellem det tidspunkt, hvor overtrædelsen blev begået, og det tidspunkt, hvor den træffer sin afgørelse. *Det samme gælder for en kassationsdomstol, hvis den nye lov er trådt i kraft efter afsigelsen af den appellerede dom*« (præmis 5 i denne dom, min fremhævelse). Med hensyn til administrative procedurer anerkender andre medlemsstater anvendelsen af princippet lex posterior mitius, når den mildere lovgivning vedtages under kassationssagen. Som det fremgår af undersøgelsesnotat nr. 24/002, er dette bl.a. tilfældet i Bulgarien, Tyskland, Spanien, Italien og Litauen.

101. Det er i denne henseende min opfattelse, at selv om kassationsappellen ved den forelæggende ret i henhold til slovakisk ret teoretisk set synes at være et ekstraordinært retsmiddel, fordi den er rettet mod en forvaltningsdomstols afgørelse, der er endelig i henhold til slovakisk ret, synes denne appel, henset til sine egenskaber, som den forelæggende ret selv har beskrevet, ikke at have de samme kendetegn som et ekstraordinært retsmiddel.

102. Som det fremgår af de bestemmelser i den administrative retsplejelov, som jeg har nævnt ovenfor, er iværksættelsen af kassationsappellen ved den forelæggende ret nemlig ikke underlagt så restriktive begrænsninger, bl.a. med hensyn til de forhold, der kan begrunde en sådan appel, eller de personer, der har ret til at iværksætte den, at den bør sidestilles med et ekstraordinært retsmiddel. Eftersom iværksættelsen af en kassationsappel i henhold til slovakisk ret ikke synes at være af strengt afgrænset og ekstraordinær karakter [64], er der med andre ord tale om et ordinært retsmiddel, som udgør en fortsættelse af den retssag, som T.T. anlagde ved forvaltningsdomstolen, og som kan medføre, at der inden for en fastsat frist rejses tvivl om forvaltningsdomstolens dom.

103. Den slovakiske lovgivning afspejler reelt den forskellige karakter af på den ene side opgaven for den ret, der træffer afgørelse om sagens realitet, som er at »tage stilling til sagen«, og på den anden side kassationsdomstolens opgave, som er at »tage stilling til dommen«. Denne forskel kommer til udtryk i to forskellige retslige faser. Den afgørelse, som den førstnævnte ret har truffet, er således blevet endelig, dvs. at den har opnået retskraft. Eftersom denne afgørelse kan gøres til genstand for en kassationsappel og derfor kan anfægtes, er den imidlertid ikke uigenkaldelig. Det ser derfor ud til, at der i slovakisk ret skal sondres mellem afgørelser, der er blevet endelige, og afgørelser, der er uigenkaldelige, idet de sidstnævnte er dem, hvor alle ordinære retsmidler, herunder kassationsappel, enten er anvendt eller ikke anvendt inden for den fastsatte frist.

104. Det er med henblik på anvendelsen af princippet lex posterior mitius vigtigt, at det ud over de processuelle sondringer og kvalificeringer, der kendetegner hver enkelt national lovgivning, efterprøves, om den afgørelse, der er truffet af en forvaltningsdomstol, er blevet endelig i den forstand, at den ikke længere kan indbringes for en højere retsinstans ved den dømte persons anvendelse af et retsmiddel inden for en fastsat frist. En retsafgørelse, der ifølge medlemsstatens lovgivning ikke er uigenkaldelig, kan nemlig ikke udgøre en processuel hindring for anvendelsen af dette princip [65]. Det er af de ovenfor anførte grunde ikke konstateret, at der er tale om en afgørelse, som er blevet uigenkaldelig, i det foreliggende tilfælde. Det følger heraf, at det nævnte princip finder fuld anvendelse.

105. Det bør tilføjes, at det i denne forbindelse er uden betydning, at den omtvistede administrative sanktion i mellemtiden er blevet eksigibel, at den faktisk er blevet fuldbyrdet, og at den ikke umiddelbart kan annulleres eller erstattes af den forelæggende ret [66], eftersom ophævelsen af den dom, der er afsagt af en forvaltningsdomstol i lavere instans, og

[64] – Jf. dom af 19.10.2023, Központi Nyomozó Főügyészség (C-147/22, EU:C:2023:790, præmis 34).

[65] – Jf. analogt dom af 12.10.2023, INTER CONSULTING (C-726/21, EU:C:2023:764, præmis 61).

[66] – Den slovakiske regering har i denne forbindelse meddelt Domstolen, at kassationsdomstolen til forskel fra forvaltningsdomstolen i lavere instans ikke har kompetence til at ændre afgørelsen om sanktionen.

hjemvisningen af sagen til denne domstol[67] eller en anden retslig teknik[68] vil kunne sikre de rettigheder, som appellanten har i henhold til chartrets artikel 49, stk. 1, sidste punktum, ved at føre til annullation af denne sanktion og efterfølgende tilbagebetaling af den uretmæssigt opkrævede bøde. Selve den omstændighed, at kassationsdomstolen, når den giver appellanten medhold i sagen, har mulighed for at hjemvise denne til forvaltningsdomstolen, der således skal foretage en fornyet prøvelse af sagens realitet, vidner i øvrigt om, at den appellerede dom ikke kan anses for at være uigenkaldelig med henblik på anvendelsen af denne bestemmelse.

2. Udgør de særlige retlige forhold, der kendetegner en kassationssag, en processuel hindring for anvendelsen af princippet lex posterior mitius?

106. Der er ingen tvivl om, at princippet lex posterior mitius finder anvendelse, når der vedtages en administrativ sanktion af strafferetlig karakter i medfør af Engel-kriterierne. Det samme gælder i forbindelse med den retslige prøvelse af en sådan sanktion, når der er indført en mildere lovgivning under sagens behandling ved den ret, der træffer afgørelse om sagens realitet.

107. Hvis den ret, der træffer afgørelse om sagens realitet, ikke tager hensyn til en mildere straffebestemmelse, som er indført, før den har truffet sin afgørelse, begår den en retlig fejl, der kan påtales af kassationsdomstolen, hvilket giver dette princip fuld virkning.

108. Bør det forholde sig anderledes, når den mildere straffebestemmelse træder i kraft under den verserende sag ved kassationsdomstolen? Det er denne problematik, der nu skal undersøges.

109. Den forelæggende rets tvivl om, hvorvidt det nævnte princip finder anvendelse, når den nye lovgivning træder i kraft, efter at der er iværksat kassationsanke, skyldes denne retslige fases særlige karakter. Kassationsdomstolen tager nemlig stilling til lovgivningen, hvorimod de lavere retsinstanser tager stilling til sagens realitet. Sagens realitet pådømmes således endeligt af de sidstnævnte retsinstanser og kan ikke behandles på ny af kassationsdomstolen, hvis opgave det er at efterprøve, om de lavere retsinstanser har anvendt en retsregel korrekt.

110. Det kan imidlertid ikke foreholdes de retter, der træffer afgørelse om sagens realitet, at de ikke anvendte en lov, som ikke var gældende på det tidspunkt, hvor de afgjorde sagen, for så vidt angår den retlige fejl.

111. Det er denne situation, der er omhandlet i den foreliggende sag. Krajský súd v Bratislave (den regionale ret i Bratislava) har nemlig i sin egenskab af forvaltningsdomstol afsagt en dom, der kvalificeres som »endelig« i henhold til slovakisk ret. Efter afsigelsen af denne dom trådte en ny lov i kraft. Denne ret kunne af indlysende tidsmæssige årsager ikke tage hensyn til denne lov i sin dom. Det er således spørgsmålet, om kassationsdomstolen, hvis opgave det er at efterprøve, om den ret, der træffer afgørelse om sagens realitet, har anvendt lovgivningen korrekt, på trods af denne tidsmæssige hindring skal tage hensyn til denne nye lov med henblik på eventuelt at ophæve den nævnte rets afgørelse og i givet fald hjemvise sagen til denne.

[67] – Jf. i denne henseende artikel 462, stk. 1, i den administrative retsplejelov, hvorefter kassationsdomstolen, efter at den har fastslået, at appellanten skal gives medhold i sagen, har mulighed for at hjemvise denne til forvaltningsdomstolen i lavere instans.

[68] – I henhold til artikel 462, stk. 2, i den administrative retsplejelov kan kassationsdomstolen, hvis den konkluderer, at den anfægtede afgørelse fra den administrative myndighed eller den anfægtede foranstaltning fra den administrative myndighed ikke er i overensstemmelse med lovgivningen, og forvaltningsdomstolen i lavere instans ikke har givet sagsøgeren medhold i sagen, ændre sidstnævntes afgørelse ved at annullere den anfægtede afgørelse fra den administrative myndighed eller den anfægtede foranstaltning fra denne myndighed og hjemvise sagen til forvaltningsdomstolen i lavere instans til videre behandling.

112. Dette er efter min opfattelse tilfældet.

113. Det følger nemlig af fast retspraksis, at så længe der ikke er gennemført nogen EU-retlig harmonisering på området for sanktioner ved manglende opfyldelse af betingelserne i en EU-retlig ordning, er medlemsstaterne beføjet til at træffe bestemmelser om de sanktioner, som de finder rimelige. Medlemsstaterne skal dog udøve deres beføjelser på dette område under iagttagelse af EU-retten og dennes almindelige grundsætninger og dermed under iagttagelse af proportionalitetsprincippet [69]. Dette princip hører til EU-rettens almindelige principper, som skal overholdes af en national lovgivning, der falder ind under EU-rettens anvendelsesområde eller gennemfører denne, herunder når der ikke er sket en EU-retlig harmonisering på området for de anvendelige sanktioner [70].

114. Eftersom princippet lex posterior mitius er forbundet med princippet om straffes nødvendighed og proportionalitet [71], der selv er fastsat i chartrets artikel 49, stk. 3, skal det efter min opfattelse tillægges en stor rækkevidde og kan således anvendes umiddelbart på ophavsmænd til overtrædelser, som blev begået, før den nye lov trådte i kraft, og som ikke har givet anledning til afgørelser, der er blevet uigenkaldelige. Lovgiver har nemlig besluttet at lempe den tidligere lov i erkendelse af, at en given adfærds strafbarhed og/eller den tidligere fastsatte straf ikke længere er strengt nødvendige.

115. Som den forelæggende ret med rette har anført, indebærer dette princip således, at når først samfundets behov for at straffe en bestemt adfærd er forsvundet, eller den strenge holdning til denne adfærd, der har givet sig udslag i en streng sanktion, har ændret sig, er der ikke nogen fornuftig og rimelig grund til fortsat at retsforfølge alle »historiske« overtrædelser og deres ophavsmænd, hvis den lovgivende magt ser anderledes på den hidtil strafbare adfærds skadelighed og strengheden af sanktionen herfor.

116. Det følger heraf, at princippet lex posterior mitius finder anvendelse, når den mildere lovgivning er trådt i kraft, før der træffes afgørelse i appelsagen, herunder når kassationsdomstolen foretager en prøvelse, der er begrænset til retlige fejl. En domstol, der træffer afgørelse i sidste instans, er således forpligtet til at anvende den mildere straffebestemmelse, uanset om denne er vedtaget før eller efter, at forvaltningsdomstolen i lavere instans har truffet den afgørelse, som den førstnævnte domstol skal efterprøve.

117. For at sikre, at princippet lex posterior mitius får fuld rækkevidde, bør de processuelle sondringer, der er knyttet til de forskellige faser af den retslige procedure, hvor dette princip finder anvendelse, neutraliseres. De særlige karakteristika ved forvaltningsretlige sager, der kendetegner de enkelte medlemsstater (f.eks. om en dom, der afsiges af en forvaltningsdomstol i lavere instans, er endelig eller retskraftig, eller om kassationsappellen har opsættende virkning), bør nemlig ikke medføre, at det nævnte princips tidsmæssige anvendelsesområde begrænses til visse faser af den retslige procedure, så længe den pågældende overtrædelse ikke har givet anledning til en afgørelse, der er blevet uigenkaldelig.

118. Kassationsdomstolens virke skal navnlig tilpasses, således at denne kan anvende den mest fordelagtige straffelovgivning, der er trådt i kraft efter afsigelsen af den appellerede dom, og som forvaltningsdomstolen i lavere instans ikke kunne tage i betragtning på det tidspunkt, hvor den afsagde sin dom. Kassationsdomstolen skal derfor have mulighed for at give medhold i appellen,

[69] – Jf. bl.a. dom af 21.11.2024, Ekostroy (C-61/23, EU:C:2024:974, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

[70] – Jf. bl.a. dom af 21.11.2024, Ekostroy (C-61/23, EU:C:2024:974, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

[71] – Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 17.9.2009, Scoppola mod Italien (nr. 2) (CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, § 108).

selv om den dom, der er indbragt for den, principielt ikke kan anses for at være behæftet med en retlig fejl, alene fordi der ikke blev anvendt en lovgivning, som ikke var i kraft på tidspunktet for dens afsigelse. Dette skal foranledige kassationsdomstolen til at se bort fra eller anlægge en fortolkning, der er forenelig med EU-retten, af de bestemmelser i national ret[72], som kan forhindre den i at udøve sit virke i overensstemmelse med princippet lex posterior mitius.

119. Hvis dette gør kassationsappellen mindre unik[73], er det en uundgåelig følge af den store rækkevidde, som dette princip bør have.

120. Det skal i denne forbindelse anføres, at i visse medlemsstater har retten i sidste instans i forbindelse med administrative sanktioner pligt til at tage hensyn til en mildere lovgivning, selv om denne lovgivning først er blevet vedtaget under sagen for denne ret[74].

121. Det følger af alle disse omstændigheder, at hverken kvalificeringen som »endelig« dom i medfør af slovakisk ret, den omstændighed, at en kassationsappel i henhold til denne ret betragtes som et ekstraordinært retsmiddel, eller de særlige processuelle forhold, der kendetegner en kassationsappel, efter min opfattelse bør være til hinder for anvendelsen af princippet lex posterior mitius, der er fastsat i chartrets artikel 49, stk. 1, sidste punktum, da dette vil begrænse dets rækkevidde på en uforholdsmæssig måde.

[72] – Det drejer sig i det foreliggende tilfælde hovedsagelig om artikel 454 i den administrative retsplejelov, hvoraf det som tidligere nævnt fremgår, at kassationsdomstolen i forvaltningsretlige sager skal afgøre, om forvaltningsdomstolen i lavere instans har begået en retlig fejl, henset til den situation, der forelå på det tidspunkt, hvor den appellerede afgørelse blev truffet.

[73] – Jf. G. Éveillard, »L'application de la rétroactivité in mitius par le juge administratif de cassation«, *Droit administratif*, LexisNexis, Paris, nr. 1, 2023, s. 44-48. Forfatteren har med hensyn til Conseil d'États (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) ophævelse af en dom, fordi der er indtrådt et nyt forhold såsom en mere fordelagtig straffelov under kassationssagen, henvist til *en form for »objektiv« ophævelse*. I en sådan situation har dommens ophævelse nemlig ikke noget »straffemæssigt sigte« i den forstand, at den ikke er udtryk for misbilligelse af den måde, hvorpå den ret, der har taget stilling til sagens realitet, har anvendt den retsregel, der fandtes på det tidspunkt, hvor denne ret traf sin afgørelse (s. 47). Der kan tilsvarende være tale om et »indhug i kassationsdomstolens traditionelle virke«, som ligger ud over dens »traditionelle opgave med at kontrollere den appellerede afgørelses juridiske rigtighed«, og en »»objektiv« praksis med ophævelse af domme, selv om de ikke kritiseres på tidspunktet for deres udstedelse«; jf. indlægget fra rapporteur publique (refererende dommer) Céline Guibé i forbindelse med dom nr. 443476 af 7.10.2022 afsagt af Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager). Det er i øvrigt værd at lægge mærke til, at den nævnte domstol i den sag, der gav anledning til denne dom, skulle tage stilling til spørgsmål svarende til dem, som den forelæggende ret har forelagt for Domstolen i den foreliggende sag, men i lyset af princippet om straffes nødvendighed, der har forfatningsmæssig rang.

[74] – Det fremgår således af undersøgelsesnotat nr. 24/002, at i *Tyskland* bestemmer Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (lov om administrative forseelser) af 24.5.1968 (BGBl. 1968 I, s. 481), senest ændret ved lov af 12.7.2024 (BGBl. 2024 I, nr. 234), for så vidt angår administrative bøder, at princippet om tilbagevirkende kraft in mitius finder anvendelse på enhver ændring, der sker »før afgørelsen«, og der er almindelig enighed om, at dette omfatter den afgørelse, der træffes i en appelsag, hvor der alene tages stilling til retsspørgsmål; jf. i denne retning K. Rogall, »Rückwirkung des milderen Gesetzes«, i W. Mitsch, *Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*, 5. udgave, C.H. Beck, München, 2018, punkt 27, og J.-P- Graf, *Beck'scher Online-Kommentar OWiG*, 44. udgave, C.H. Beck, München, 2024, jf. fodnote 59, punkt 24. I *Spanien* følger princippet lex posterior mitius for så vidt angår administrative sanktioner af artikel 9, stk. 3, i Constitución (forfatningen) og af artikel 26, stk. 2, i Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (lov nr. 40/2015 om reglerne for den offentlige sektor) af 1.10.2015 (BOE nr. 236 af 2.10.2015, s. 89411). Afdelingen for forvaltningsretlige sager ved Tribunal Supremo (øverste domstol, Spanien), der er den højeste retsinstans i sager om administrative sanktioner, anvender således den mildeste lovbestemmelse, selv om denne bestemmelse er trådt i kraft under sagen for denne retsinstans; jf. Tribunal Supremos (øverste domstol) dom nr. 1219/2019 af 23.9.2019. I *Frankrig* har Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), selv om en dom afsagt af cour administrative d'appel (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) har retskraft, og en forvaltningsretlig appelsag ikke har opsættende virkning, udviklet sin praksis med hensyn til administrative sanktioner ved dom nr. 443476 af 7.10.2022, hvortil jeg tidligere har henvist (jf. fodnote 63 og 73 i dette forslag til afgørelse).

V. Forslag til afgørelse

122. Jeg foreslår på baggrund af det ovenfor anførte, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål, som Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republiks øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har forelagt, således:

»1) Artikel 51, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder

skal fortolkes således, at

en medlemsstat gennemfører EU-retten i denne bestemmelses forstand, dels når den ved anvendelse af EU-retten foretager pålæggelse af en administrativ sanktion for tilsidesættelse af kravene om, at der skal forefindes en takograf i køretøjer til godstransport, og om periodisk kontrol dermed, dels i forbindelse med den retslige prøvelse af denne sanktion.

2) Princippet lex posterior mitius, der er fastsat i artikel 49, stk. 1, sidste punktum, i chartret om grundlæggende rettigheder

skal fortolkes således, at

– det både finder anvendelse ved pålæggelsen af administrative sanktioner og ved den retslige prøvelse heraf, eftersom disse sanktioner er af strafferetlig karakter, og den nye lov ved at ophæve kravet om, at køretøjer til levering af færdigblandet beton skal være forsynet med en takograf, afspejler lovgivers ændrede holdning med hensyn til behovet for at straffe tilsidesættelser af dette krav

– det kræver, at en national ret i forbindelse med den kassationsappel, der er iværksat ved den, tager hensyn til en mildere straffebestemmelse, der er trådt i kraft, efter at en forvaltningsdomstol i lavere instans har truffet sin afgørelse, som er endelig i henhold til national ret, og som er genstand for denne appel, for så vidt som den pågældende afgørelse endnu ikke er blevet uigenkaldelig, idet den anfægtes ved den dømte persons anvendelse af et ordinært retsmiddel inden for en fastsat frist.«