FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT WALTER VAN GERVEN
fremsat den 5. december 1989 *

Høje Domstol.

1. Denne ved første blik ret enkle sag, hvori Vestre Landsret har forelagt Domstolen et spørgsmål vedrørende fortolkningen af forordning (EØF) nr. 543/69 [1] (herefter benævnt »fartskriverforordningen«), nødvendiggør ved nærmere eftersyn en overvejelse angående medlemsstaternes frie skøn med hensyn til strafsanktionerne for overtrædelse af fællesskabsretlige bestemmelser og i tilslutning hertil angående fællesskabsrettens beskyttelse af privatpersoners grundrettigheder mod medlemsstaternes adfærd.

Sagens baggrund

2. Hovedsagen er en straffesag mod Hansen & Søn, en dansk virksomhed (herefter benævnt »Hansen«). Hansen er arbejdsgiver for en dansk lastbilchauffør, om hvem det ved en færdselskontrol, der blev foretaget den 1. marts 1984 af det nederlandske politi, blev konstateret, at han ikke havde overholdt de i fartskriverforordningen foreskrevne hviletider (jfr. forordningens artikel 7, stk. 2, og artikel 11).

Fartskriverforordningen, som ifølge sine afsluttende bestemmelser finder umiddelbar anvendelse i medlemsstaterne, fastsætter en række forpligtelser for såvel personalet (fører, hjælpere og konduktører) på køretøjer som for disse personers arbejdsgivere. Ganske vist findes der i reglerne om køre- og hviletider ingen udtrykkelige bestemmelser om de forpligtelser, der påhviler det kørende personales arbejdsgiver [2]. Domstolen har imidlertid i Cagnon og Taquet-dommen fra 1975 [3] gjort det klart, at forordningens artikel 11, som pålægger det kørende personale minimumshviletider, forudsætningsvis også indeholder en tilsvarende forpligtelse for arbejdsgiveren:

»følgelig skal udtrykket 'have haft en hviletid' i (...) forordning (EØF) nr. 543/69 (...) fortolkes således, at det indeholder et påbud om at overholde bestemmelserne om daglig hviletid både for medlemmerne af det kørende personale (...) og for den arbejdsgiver, der udøver virksomhed med landevejstransport, som har pligt til at træffe de fornødne foranstaltninger til, at medlemmerne af det kørende personale faktisk kan få mulighed for at tage den påbudte daglige hviletid« (præmis 10).

* Originalsprog: nederlandsk.

1 — Rådets forordning af 25. marts 1969 om harmonisering af visse bestemmelser på det sociale område inden for landevejstransport (EFT 1969 I, s. 158).

2 — Med undtagelse af artikel 15, stk. 1, i fartskriverforordningen, hvori det bestemmes, at »hver virksomhed, som driver rutekørsel, skal opstille en fartplan og en arbejdstidsplan«.

3 — Dom af 18. februar 1975 i sag 69/74, Sml. s. 171.

3. I mellemtiden er arbejdsgiverens forpligtelser udtrykkeligt blevet fastsat i artikel 15 i forordning (EØF) nr. 3820/85 [4], »opfølgeren« til forordning nr. 543/69, som er affattet således:

»1) Virksomheden skal tilrettelægge førernes arbejde på en sådan måde, at de er i stand til at overholde de pågældende bestemmelser i denne forordning

(...)

2) Virksomheden skal regelmæssigt kontrollere, om de to forordninger er blevet overholdt. Konstateres der overtrædelser, skal virksomheden træffe de nødvendige foranstaltninger til at forhindre gentagelse.«

Denne forordning var imidlertid endnu ikke trådt i kraft på tidspunktet for de begivenheder, der gav anledning til straffesagen mod Hansen.

4. Afdeling VII i fartskriverforordningen (artiklerne 14-18) indeholder bestemmelser om »kontrol og sanktioner«. Denne afdeling indeholder bestemmelser om føring af såkaldte »kontrolbøger«, opstilling af arbejdstidsplaner, montering af fartskrivere i køretøjer og Kommissionens udarbejdelse af en samlet beretning om gennemførelsen af denne forordning. I centrum for tvisten mellem parterne i hovedsagen står artikel 18, den sidste artikel i denne afdeling. Den lyder således [5]:

»1) Medlemsstaterne udsteder efter høring af Kommissionen rettidigt de til gennemførelse af denne forordning nødvendige administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser.

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

2. Medlemsstaterne yder hinanden bistand til forordningens gennemførelse og kontrollen dermed.

(...)«

5. Hvad angår sanktionerne, har man i Danmark valgt [6] en ordning med »objektivt strafansvar«, hvorefter arbejdsgiveren, når en af hans ansatte overtræder forordningen, kan idømmes en bøde (ikke frihedsstraf), uden at det skal bevises, at der er tale om forsæt eller uagtsomhed fra hans side; den eneste betingelse for arbejdsgiverens strafansvar er, at kørslen hovedsagelig skete i hans interesse [7]. I forelæggelsesbeslutningen præ-

4 — Rådets forordning af 20. december 1985 om harmonisering af visse bestemmelser på det sociale område inden for vejtransport (EFT 1985, L 370, s. 1).

5 — Den herefter citerede passus findes nu i artikel 17 i forordning (EØF) nr. 3820/85.

6 — I forelæggelsesbeslutningen nævnes en bemyndigelseslov af 1972 og to gennemførelsesbekendtgørelser (1981 og 1986) udstedt af den danske arbejdsminister.

7 — Også en ansat fører, som overtræder forordningens bestemmelser, kan idømmes en bøde. Under retsmødet blev det af Hansens befuldmægtigede med eftertryk anført, at førerne i praksis ikke idømmes bøder, undtagen når de gribes på fersk gerning, således som det var tilfældet her. Dette vedrører imidlertid den i Danmark almindelige strafforfølgnings*praksis* med hensyn til arbejds*tagere*, og falder således uden for rammerne af denne sag, der handler om den danske straffe*teknik* med hensyn til arbejds*givere*; jeg skal da heller ikke gå nærmere ind på dette.

ciseres, at hvis arbejdsgiveren er et aktieselskab, andelsselskab eller lignende, kan bødeansvar pålægges virksomheden som sådan (hvilket også skete i hovedsagen). Den forelæggende ret har endvidere påpeget, at ordningen med objektivt strafansvar i Danmark svarer til, hvad der generelt gælder efter den danske arbejdsmiljølov.

For klarhedens skyld vil jeg her sondre mellem den danske ordning om sanktioner mod arbejdsgivere og den såkaldte ordning med »civilretligt ansvar« for arbejdsgivere, hvorved sidstnævntes civilretlige ansvar gøres gældende mht. betaling af bøder, som hans arbejdstagere idømmes, uden at der dog indledes særskilt strafforfølgning mod ham.

6. Hansen blev af retten i første instans idømt en bøde på 1 500 DKR (efter den nuværende omregningskurs ca. 186 ECU) og ankede denne dom til Vestre Landsret. Det står fast, at Hansen kun kan undgå domfældelse, hvis Domstolen statuerer, at den danske ordning med objektivt strafansvar er uforenelig med fællesskabsretten.

Det er på denne baggrund, at den forelæggende ret har stillet Domstolen det spørgsmål, om fartskriverforordningen er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter en arbejdsgiver kan straffes, når en af hans arbejdstagere overtræder forordningens bestemmelser om køre- og hviletid, uanset at overtrædelsen ikke kan tilregnes arbejdsgiveren som forsætlig eller uagtsom. Som det vil fremgå i det følgende (nedenfor i punkt 11), opfatter jeg spørgsmålet noget videre end som blot vedrørende fartskriverforordningen.

Det retlige spørgsmål og de indlæg, der er indgivet for Domstolen

7. I de skriftlige indlæg, der er indgivet for Domstolen, skænkes det spørgsmål megen opmærksomhed, om Fællesskabet har kompetence til at fastsætte bestemmelser af strafferetlig art, eller om fastsættelsen af (strafferetlige) sanktioner for overtrædelse af fællesskabsretlige bestemmelser hører til medlemsstaternes (ene-)kompetence. Under retsmødet har såvel repræsentanterne for Danmarks og Det Forenede Kongeriges regeringer som Kommissionen erkendt, at dette problem *i sig selv* faktisk ikke er relevant for besvarelsen af det spørgsmål, som den forelæggende ret har stillet Domstolen. Jeg deler denne opfattelse. Den type strafferetlige bestemmelse, hvis gyldighed hovedsagen drejer sig om, er nemlig udstedt til gennemførelse af det påbud, der er givet medlemsstaterne i artikel 18 i forordning nr. 543/69, om at fastsætte sanktioner, der er nødvendige til forordningens gennemførelse. Debatten i denne sag vedrører således ikke et kompetenceproblem: Den nævnte kompetence, om den nu er en egenkompetence eller en delegeret kompetence, beror *i dette tilfælde* umiskendeligt hos medlemsstaterne. Derimod drejer debatten sig om det mere begrænsede spørgsmål om rækkevidden af det skøn, som medlemsstaterne har ved opfyldelsen af deres forpligtelser i henhold til fartskriverforordningens artikel 18.

Den britiske og den danske regering har i det væsentlige anført, at den i den danske lovgivning anvendte teknik med objektivt strafansvar er en fuldt ud lovlig udøvelse af det skøn, som medlemsstaterne har. De har nemlig gjort sig til talsmænd for en vid opfattelse af dette skøn; forordningen forpligter ifølge dem blot medlemsstaterne til at

fastsætte sanktioner, som er »nødvendige« og »effektive«. En ordning med objektivt strafansvar opfylder disse krav, fordi det er et effektivt (og nødvendigt) middel mod arbejdsgiverens skjulte uagtsomhed ved bestræbelserne på at sikre, at hans arbejdstagere overholder forordningens bestemmelser. Den danske regering har anført, at brugen af denne straffeteknik ligeledes har til formål at fjerne eller i hvert fald imødegå arbejdsgiverens økonomiske (vindings-) motiv til at overtræde reglen og således skabe incitament til indførelse af kontrol- og afværgeforanstaltninger.

Kommissionen er på grundlag af en noget mere begrænset argumentation nået til samme resultat: Indførelse af en ordning med objektivt strafansvar som den danske fører ikke til en udvidelse af de forpligtelser, der er pålagt arbejdsgiverne ved forordningen, det er en effektiv måde at sikre deres efterlevelse på og anvendes ligeledes i tilfælde af overtrædelser af tilsvarende nationale bestemmelser (f. eks. i forbindelse med beskyttelse af arbejdsmiljøet).

Hansen derimod har for den forelæggende ret og under retsmødet anført, at den danske straffeteknik i to henseender går ud over det skøn, der tilkommer medlemsstaterne iht. forordning nr. 543/69. Han har anført, i) at den danske teknik med hensyn til en arbejdsgiver fører til en bredere beskrivelse af gerningsindholdet end den, der kan udledes af Cagnon og Taquet-dommen [8] og den senere forordning (EØF) nr. 3820/85, og derfor ikke har hjemmel i forordningen, og ii) at den danske straffelovgivning går videre end straffelovgivningen i alle de øvrige medlemsstater og således fører til fordrejninger i konkurrenceforholdene mellem transportvirksomheder fra forskellige medlemsstater. Således bliver et område, som hører under Fællesskabets kompetence, de facto »gen-nationaliseret«.

Min herpå følgende gennemgang af den danske straffeteknik vil ske ud fra to synspunkter: på den ene side inden for rammerne af forordning nr. 543/69 (i de følgende punkter 8-10), og på den anden side inden for de videre rammer af fællesskabsrettens grundlæggende principper (nedenfor punkt 11-16).

En »effektiv« gennemførelse af fællesskabsretten

8. Ifølge det i Traktatens artikel 5 fastsatte princip om loyalt samarbejde er medlemsstaterne forpligtet til at træffe »alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af (...) retsakter foretaget af Fællesskabets institutioner«. Specielt med hensyn til fastsættelse af sanktioner for overtrædelse af fællesskabsretlige bestemmelser har Domstolen gentaget denne ordlyd i Amsterdam Bulb-dommen fra 1977 [9]. Kommissionen og den danske og britiske regering har med rette henvist til, at medlemsstaterne herved kan gøre krav på et vidt skøn. Naturligvis er der her tale om et *bundet* skøn, som skal opfylde to (mindste)betingelser.

8 — Nævnt ovenfor i fodnote 3.

9 — Dom af 2. februar 1977, Amsterdam bulb mod produktschap voor Siergewassen, præmis 32 (50/76, Sml. s. 137).

For det første skal medlemsstaterne påse, at sanktionerne er effektive, afskrækkende og forholdsmæssige [10]. »Effektive« betyder blandt andet, at medlemsstaterne er forpligtet til at forfølge og virkeliggøre formålene med de pågældende fællesskabsretlige bestemmelser. Af tilblivelseshistoren [11] og betragtningerne til forordning nr. 543/69 fremgår, at formålene med denne forordning såvel er af social art (harmonisering og forbedring af arbejdsvilkår, harmonisering af begrænsninger af arbejdstiden, forbedring af trafiksikkerheden) som af økonomisk art (harmonisering af konkurrencevilkårene i sektoren for landevejstransport; forhøjelse af omkostningerne i denne sektor i forhold til sektoren for jernbanetransport). »Afskrækkende« og »forholdsmæssig« betyder, at sanktionerne skal være tilstrækkelige, men ikke urimeligt strenge henset til de forfulgte formål. *For det andet* skal medlemsstaterne straffe overtrædelse af fællesskabsretlige bestemmelser på samme måde som overtrædelser af nationale regler af samme art og betydning [12].

Lad os betragte den danske straffeteknik i lyset af disse mindstebetingelser. Hvad *den anden* mindstebetingelse angår, kan jeg fatte mig i korthed. Det er ubestridt, at de straffe, der er fastsat i den danske lov for overtrædelse af forordningen, svarer til sanktionerne for overtrædelser af nationale regler af samme art og betydning [13]. Hvad nu *den første* mindstebetingelse angår: Det må erkendes, at et så at sige »automatisk« strafferetligt ansvar for en arbejdsgiver i tilfælde af, at en af hans arbejdstagere overtræder en fællesskabsretlig bestemmelse, er en afskrækkende foranstaltning og derudover er et effektivt incitament for denne arbejdsgiver til løbende at kontrollere, at hans arbejdstagere efterkommer bestemmelserne om køre- og hviletider, og til at udøve en aktiv indsats for at forhindre overtrædelser. Dette bestrides i øvrigt heller ikke af Hansen. Endvidere vil det fremgå under omtalen af Hansens andet argument (nedenfor, punkt 10), at den fastsatte teknik, således som den anvendes her, i hvert fald i mine øjne heller ikke synes at være uforholdsmæssig.

Hansens argumentation angår imidlertid ikke så meget de nævnte mindstebetingelser, men går som sagt ud fra, at den danske lovgivning går videre end påbuddet i forordning nr. 543/69, og at den fører til fordrejninger mellem transportvirksomheder fra forskelle medlemsstater. Hans argumenter overbeviser mig dog ikke.

9. Hvad angår Hansens *første argument*, kan jeg ikke se, hvordan den danske straffeteknik skulle overskride de (med henvisning til forordningen fastsatte) grænser for de forpligtelser, der påhviler arbejdsgiveren. Denne teknik har til formål at ramme skjult uagtsomhed hos en arbejdsgiver, som (i) skal træffe de nødvendige foranstaltninger til at give sine arbejdstagere mulighed for at

10 — Jfr. dommen af 21. september 1989, Kommissionen mod Grækenland, præmis 24, (68/88, Sml. s. 2965) og dommene af 10. april 1984, Von Colson og Kamann, præmis 15 (14/83, Sml. s. 1891) og Harz, præmis 21-28 (79/83, Sml. s. 1921).

11 — Bl. a. udførligt skitseret af Butt Philip, A.: »The Application of the EEC Regulations on Drivers' Hours and Tachographs in the Road Transport Sector« i *Making European Policies Work* (Siedentopf, H. og Ziller, J. red.), London 1988, s. 88 ff.

12 — Jfr. dommen i sag 68/88, allerede nævnt i fodnote 10, præmis 24.

13 — Den danske regerings befuldmægtigede har henvist til, at ordningen med objektivt strafansvar også anvendes i lovgivningen om beskyttelse af arbejdsmiljøet. Ifølge de for Domstolen fremlagte dokumenter kan der også nævnes andre tilfælde af anvendelse heraf, således f. eks. lovgivningen om miljøbeskyttelse, lovgivningen om nukleare anlæg og toldlovgivningen.

udnytte reglerne om køre- og hviletider (jfr. Cagnon og Taquet-dommen), og (ii) skal føre faktisk kontrol med overholdelsen af forordningens bestemmelser; de i forordningens afdeling VII omhandlede former for kontrol er nemlig efter min opfattelse ikke alene bestemt til kontrol fra myndighedernes side, men ligeledes til at muliggøre præventiv kontrol fra arbejdsgiverens side[14]. Den danske straffeteknik udvider ikke rækkevidden af de nævnte forpligtelser, men omfatter kun en streng(ere) sanktion ved automatisk at straffe arbejdsgiveren, hver gang en af hans arbejdstagere overtræder de nævnte regler.

Hansen synes at hævde, at forordningen kun pålægger arbejdsgiveren en forpligtelse til at anvende bestemte midler[15], og at denne forpligtelse ved den danske straffeteknik de facto omformes til en forpligtelse til at nå et bestemt resultat. Selv om dette måtte være tilfældet, er det udelukkende en følge af den anvendte straffeteknik. Nuvel, i denne henseende har den nationale lovgiver et frit skøn; i den allerede nævnte Amsterdam Bulb-dom[16] har Domstolen nemlig fastslået, at når medlemsstaterne i henhold til Traktatens artikel 5 træffer foranstaltninger til at sikre efterlevelse af fællesskabsrettens regler, er de

»beføjede til at vælge de sanktioner, de finder egnede, når en fællesskabsordning ikke fastsætter særlige strafsanktioner for privates overtrædelse af nævnte ordning« (præmis 33).

Selv hvis en medlemsstats gennemførelse skulle føre til en udvidelse af arbejdsgiverens egentlige forpligtelser, er dette i øvrigt ikke nødvendigvis uforeneligt med fartskriverforordningen. Dette fremgår af forordningens artikel 13, hvori dette udtrykkeligt tillades med hensyn til arbejdstagernes forpligtelser. Allerede på grundlag heraf kan medlemsstaterne efter min opfattelse — til virkeliggørelse af forordningens formål — udvide arbejdsgivernes forpligtelser (som ikke er udtrykkeligt nævnt i forordningen, men nærmere defineret i Cagnon og Taquet-dommen).

10. Som allerede nævnt har Hansen som sit *andet argument* anført, at anvendelse af en ordning med objektivt strafansvar fører til fordrejninger i konkurrencevilkårene mellem medlemsstaterne. At harmonisering af konkurrencevilkårene var et af de vigtigste formål med forordning nr. 543/69, er naturligvis rigtigt. Formålet med at vælge forordningsformen var at pålægge private og virksomheder i transportsektoren en række umiddelbart gældende og detaljerede forpligtelser, således at man undgik, at de nationale lovgivere optrådte forskelligt[17]. Selv om dette formål, nemlig maksimal harmonisering, er virkeliggjort med hensyn til de gældende (adfærds-)normer, er det ikke gennemført med hensyn til kontrollen og sanktionerne for overtrædelse af disse normer. Trods Kommissionens bestræbelser er der aldrig blevet indført ensartede regler på

14 — Begge forpligtelser er nu udtrykkeligt optaget i den nye version af fartskriverforordningen (se ovenfor nr. 3). De resultater, som min gennemgang vil føre til, gælder således også for denne forordnings nuværende version.

15 — Hansen udleder omfanget af sine forpligtelser af den ovenfor (nr. 3) nævnte artikel 15 i fartskriverforordningen fra 1985. Han mener, at denne forordning kun tydeliggør, hvad der allerede tidligere var fastsat i forordning nr. 543/69/EØF i henhold til Cagnon og Taquet-dommen.

16 — Nævnt ovenfor i fodnote 9.

17 — A. Butt Philip, *op. cit.*, s. 90.

dette område, og dette er efter sigende en følge af medlemsstaternes udtrykkelige modstand mod at afgive deres kompetence på det strafferetlige plan [18]. Denne situation har uundgåeligt til følge, at kontrollen med og sanktionerne for overtrædelse af forordningens regler vil være forskellige fra medlemsstat til medlemsstat.

Den manglende harmonisering af reglerne om kontrol og sanktioner giver imidlertid ikke medlemsstaterne carte blanche. Som tidligere påpeget sætter Traktatens artikel 5 grænser for deres valg af en bestemt straffeteknik, som bl. a. beror på forordningens formål, herunder det formål at forhindre fordrejninger i konkurrencevilkårene på fællesmarkedet [19]. I modsætning til Hansen deler jeg alligevel den opfattelse — men den endelige afgørelse heraf tilkommer naturligvis den forelæggende ret — at der med en ordning som den danske ikke er tale om en sådan fordrejning. Af en nyere sammenlignende undersøgelse vedrørende sanktioner i medlemsstaterne for overtrædelse af fartskriverforordningens regler fremgår det, at Danmark ikke anvender straffe, som er væsentligt højere eller lavere end i de andre medlemsstater [20]. Under retsmødet har den danske regerings befuldmægtigede anført, at der normalt idømmes en bøde på ca. 1 000 DKR (efter den nugældende omregningskurs ca. 124 ECU) for hver overtrædelse, og at bøderne i praksis kun forhøjes stærkt i tilfælde af flere gentagne overtrædelser. Hyppigheden af kontrollen og retsforfølgningspolitikken med hensyn til efterlevelsen i Danmark afviger heller ikke mærkbart fra de øvrige medlemsstater [21]. Selv om Danmark, i hvert fald med hensyn til sanktioner for overtrædelse af fartskriverforordningens regler, synes at være det eneste land, som anvender teknikken med objektivt strafansvar, fører denne teknik i økonomisk henseende ikke til et forskelligt resultat i forhold til det (mere udbredte) system med arbejdsgiverens civilretlige ansvar for de bøder, som arbejdstageren idømmes. Herefter er der efter min mening ikke tale om en fordrejning af konkurrencevilkårene.

18 — A. Butt Philip, *op. cit.*, s. 105.

19 — I indledningen til Rådets resolution (EØF) 85/C 348/01 vedtaget af Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, af 20. december 1985 (EFT C 348, s. 1), anføres det i øvrigt udtrykkeligt, at »det er nødvendigt at sikre, at medlemsstaterne gennemfører de pågældende forordninger *ensartet* og effektivt, for således at undgå fordrejninger i vilkårene for konkurrencen mellem transportvirksomheder« (se den sidste betragtning, min understregning). Denne resolution blev vedtaget samtidig med forordning (EØF) nr. 3820/85.

20 — Se tabellen i A. Butt Philip, *op. cit.*, s. 103-104.

21 — Ibidem.

»Nulla poena sine culpa«: spørgsmålet om grundrettigheder

11. Selv om det foregående fører mig til det resultat, at en ordning med objektivt strafansvar som den ovenfor beskrevne indeholder effektive sanktioner for overtrædelse af reglerne i forordning nr. 543/69, er min gennemgang dog ikke dermed afsluttet. Under retsmødet er der allerede henvist dertil i et spørgsmål fra Domstolen: Er en ordning, der gør det muligt at idømme en person straf uden noget bevis for forsæt eller uagtsomhed, ikke i strid med princippet »nulla poena sine culpa«?

Den danske regerings befuldmægtigede har under retsmødet forklaret, at indførelsen af objektivt strafansvar i Danmark på dette punkt ikke har ført til forfatningsmæssige vanskeligheder. Der er imidlertid her ikke tale om et internt dansk problem (som ligger uden for Domstolens kompetence), da den omtvistede danske bestemmelse blev indført *til gennemførelse af* en fællesskabsretlig for-

skrift, nemlig artikel 18 i forordning nr. 543/69. Da medlemsstaterne ved gennemførelsen af fællesskabsretten (hvorved de så at sige optræder som organer iht. fællesskabsretsordenen) er forpligtet til at overholde fællesskabsrettens almindelige principper (nærmere bestemt borgernes grundrettigheder), skal den nationale gennemførelseslovgivning prøves af Domstolen på dette punkt[22]. *I det konkrete tilfælde* er spørgsmålet med andre ord, om forordning nr. 543/69 på baggrund af fællesskabsrettens grundlæggende principper tillader medlemsstaterne at fastsætte sanktioner for overtrædelse af forordningens regler ved en ordning med objektivt strafansvar. På grundlag af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols nyere praksis og af hensyn til den fundamentale betydning af respekten for grundrettighederne i fællesskabsretsordenen vil jeg for at fuldstændiggøre svaret til den forelæggende ret kort behandle dette problem. Også med den nuværende version af fartskriverforordningen består dette problem i øvrigt fortsat.

12. Under retsmødet er det som svar på Domstolens spørgsmål nærmere blevet forklaret, at arbejdsgiveren i henhold til den danske ordning på ingen måde kan undgå straf, når det en gang er fastslået, at en af hans arbejdstagere har overtrådt forordningens bestemmelser, og kørslen hovedsagelig fandt sted i arbejdsgiverens interesse. Bevis for, at der foreligger nogen skyld (forsæt eller uagtsomhed) fra hans side, er overflødigt: Af den blotte omstændighed, at hans arbejdstager har tilsidesat bestemmelserne, udledes der så at sige en uigendrivelig formodning (med andre ord en retlig fiktion) om, at han har udvist forsømmelighed ved udøvelsen af tilsynet med sine arbejdstagere og / eller med at øve en aktiv forebyggende indsats. Hvordan forholder en sådan ordning sig til fællesskabsrettens almindelige principper, navnlig grundrettighederne? I overensstemmelse med Domstolens faste praksis[23] vil jeg undersøge, om det kan anses for at være i overensstemmelse med de forfatningsmæssige traditioner, der er fælles for medlemsstaterne, og med de internationale viljeserklæringer om beskyttelse af menneskerettighederne, som medlemsstaterne har medvirket til, eller som de har tilsluttet sig, med særligt henblik på bestemmelserne i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder.

Først vil jeg erindre om, at en lovgivning som den danske umiskendeligt indeholder sanktioner af *strafferetlig* art, det vil sige af repressiv og afskrækkende art, som har til formål at straffe og forebygge overtrædelser[24].

13. Lad os først betragte medlemsstaternes forfatningsretlige bestemmelser og praksis.

22 — Der findes holdepunkter for denne opfattelse i Domstolens nyere praksis. Se dommen af 30. september 1987, Demirel, præmis 28 (12/86, Sml. s. 3747), hvori Domstolen afviste at efterprøve den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 8, fordi de nationale retsforskrifter *ikke* »har... haft til formål at gennemføre en fællesskabsretlig bestemmelse«. Se også dommen af 13. juli 1989, Wachauf, præmis 19, (5/88, Sml. s. 2609), hvori Domstolen udtaler, at de krav, der følger af den europæiske menneskerettighedskonvention for en fællesskabsretsakt, »ligeledes binder medlemsstaterne, når de gennemfører denne fællesskabsretsakt...« (min oversættelse); se også generaladvokat F. G. Jacobs' forslag til afgørelse i sidstnævnte sag, som anser det for en selvfølge, at medlemsstaterne, »når de udøver kompetence, som er tildelt dem i henhold til fællesskabsretten, skal overholde de samme begrænsninger som fællesskabslovgiver« (min oversættelse) (duplikeret udgave, s. 14). Se endvidere med hensyn til nærmere henvisninger Lenaerts, K.: *Le juge et la Constitution aux Etats-Unis d'Amérique et dans l'ordre juridique européen*, 1988, s. 580 ff.

23 — Se f. eks. den nye dom af 21. september 1989, Hoechst (46/87 og 227/88, Sml. s. 2859) og Wachauf-dommen, præmis 18, allerede nævnt i fodnote 22, med henvisning til dommen af 13. december 1979, sag 44/79, Hauer, Sml. s. 3727.

24 — Jfr. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols kriterier i sagerne Öztürk, dom af 21. februar 1984, *Publications de la Cour européenne des droits de l'Homme*, serie A, del 73, og Lutz, dom af 25. august 1987, Ibid., del 123-A.

Heraf fremgår det, at skønt strafbarhed i almindelighed er betinget af, at forholdet på en eller anden måde kan tilregnes den tiltalte (»nulla poena sine culpa«), fraviges dette princip dog i en række — ganske vist undtagelsesvise — tilfælde. Ifølge den for Domstolen foreliggende dokumentation accepteres det i fire medlemsstater, at en arbejdsgiver eller virksomhed på særlige områder som f. eks. miljøbeskyttelse, beskyttelse af arbejdsmiljøet og forbrugerbeskyttelse, strafferetligt kan gøres ansvarlig for overtrædelser, som begås af dennes arbejdstagere eller ansatte, og som følger af dennes erhvervsvirksomhed, selv om disse overtrædelser ikke kan tilregnes arbejdsgiveren eller virksomheden personligt[25]. Som begrundelse herfor anføres bl. a., at det er nødvendigt på et bestemt område at have en effektiv beskyttelse af en almen interesse, at det bliver lettere at straffe overtrædelser af bestemte regler (først og fremmest i tilfælde af handlinger, hvis »sande« gerningsmand ikke eller kun vanskeligt kan opspores), at stimulere en aktiv forebyggende politik osv.

I nogle andre medlemsstater gælder, for det meste på grundlag af samme betragtninger, den praksis, at en arbejdsgiver eller virksomhed gøres civilretligt ansvarlig for betaling af bøder, som idømmes på grund af den pågældendes arbejdstageres eller ansattes adfærd. Skønt der her i formel henseende ikke er tale om en *strafferetlig* sanktion (der i nogle tilfælde bl. a. er motiveret af, at den pågældende retsorden ikke anerkender strafferetlige sanktioner mod juridiske personer), fører en sådan ordning efter sit indhold til praktisk talt samme resultat. Alt dette fører mig til det resultat, at der af medlemsstaternes fælles forfatningsretlige tradition ikke kan udledes noget *absolut* forbud mod under særlige omstændigheder at indføre en ordning med objektivt strafansvar.

14. Samme nuancerede vurdering fremgår af den fortolkning, som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har tillagt artikel 6, stk. 2, i den europæiske menneskerettighedskonvention. Ifølge denne bestemmelse kan enhver, som anklages for en lovovertrædelse, kun straffes, efter at hans skyld er bevist i overensstemmelse med loven. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fastslået, at skønt den europæiske menneskerettighedskonvention ikke indeholder noget principielt forbud mod anvendelse på det strafferetlige område af retlige eller faktiske formodninger, må medlemsstaterne på dette punkt ikke desto mindre ikke overskride en vis, »rimelig« grænse; der skal tages hensyn til vægten af de interesser, der står på spil, og retten til forsvar skal iagttages[26]. Denne prøvelse stemmer overens med den proportionalitetsregel, som Domstolen anvender i sin praksis med hensyn til overholdelse af grundrettighederne i fællesskabsretten; begrænsninger af disse rettigheder er mulige, når de står i rimeligt forhold til de dermed forfulgte formål af almen interesse og ikke fører til, at selve rettens indhold berøres[27]. Som bekendt er samme proportionalitetsregel i øvrigt længe blevet anvendt i Domstolens praksis til bedømmelse af de af medlemsstaterne indførte kontrol- og straffeforanstaltninger med hensyn til en ved Traktaten garanteret frihed. Også dér gælder, at begrænsninger kan indføres, når de ikke går videre end strengt

25 — Disse lovgivninger forstår jeg som bl. a. motiveret af den overbevisning, at arbejdsgiveren har et særligt ansvar for visse former for farlig virksomhed udøvet af personer, som handler efter hans anvisning og i hans (økonomiske) interesse.

26 — Se Salabiaku-sagen, dom af 7. oktober 1988, vil blive offentliggjort i serie A, del 141-A, navnlig dommens præmis 28.

27 — Jfr. Wachauf-dommen, præmis 18, allerede nævnt i fodnote 22.

nødvendigt; kontrolforanstaltninger må ikke være udformet på en sådan måde, at en med Fællesskabstraktaterne tilsigtet frihed elimineres, og en borger må ikke pålægges straffe, der står i et sådant misforhold til overtrædelsens grovhed, at de hindrer den nævnte frihed [28].

Den proportionalitetsregel, som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har anvendt i forbindelse med den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 6, tillader derfor visse begrænsninger i princippet »nulla poena sine culpa«. Hvis dette gælder (som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol statuerede) for arbejdsgivere / fysiske personer, gælder det så meget mere for arbejdsgivere, som er juridiske personer (som i hovedsagen); juridiske personer eller virksomheder kan nemlig ifølge Domstolens praksis ikke automatisk og i fuldt omfang påberåbe sig de i den europæiske menneskerettighedskonvention nedfældede rettigheder [29].

15. Efter min opfattelse kan en ordning med objektivt strafansvar bestå denne proportionalitetsprøvelse, når det fremgår, at der dermed varetages væsentlige interesser som f. eks. at forøge trafiksikkerheden og at forbedre arbejdstagernes arbejdsvilkår, og der ved anvendelsen af ordningen ikke idømmes uforholdsmæssigt høje straffe. De interesser, der beskyttes med en sådan ordning, er ofte af »almen« art i den forstand, at overtrædelse af reglen ikke nødvendigvis forvolder bestemte personer skade (hvilket i praksis stærkt kan formindske mulighederne for retsforfølgning og straf), men derimod endog kan medføre en økonomisk fordel for arbejdsgiveren. Under sådanne omstændigheder kan en medlemsstats interesse i strafferetligt at beskytte disse interesser uden skyld- eller tilregnelsesbetingelser veje tungere end arbejdsgiverens eller virksomhedens principielle ret til kun at blive straffet for forhold, som kan tilregnes ham / den personligt. Det tilkommer naturligvis den forelæggende ret at foretage denne vurdering med hensyn til den relevante danske lovgivning.

Sammenfatning

16. På grundlag af de foregående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare det af Vestre Landsret stillede præjudicielle spørgsmål således:

28 — Jfr. dommene af 11. november 1981, sag 203/80, Casati, Sml. 1981, s. 2595, præmis 27; af 7. juli 1976, sag 118/75, Watson og Belmann, Sml. 1976, s. 1185, præmis 17-18; og af 15. december 1976, sag 41/76, Donckerwolcke, Sml. 1976, s. 1921, præmisserne 32-38.

29 — Hvad angår den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 6, se senest dommene af 18. oktober 1989, Orkem, præmis 30 og 31 (374/87, Sml. s. 3283), og Solvay, præmis 27 og 28 (27/88, Sml. s. 3355). Se også forslag til afgørelse fra generaladvokat Darmon i disse sager, Sml. 1989, s. 3301, afsnit 135-137 og 145. Vedrørende artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention, se dommen af 26. juni 1980, National Panasonic, præmis 19 (136/79, Sml. s. 2033).

»Hverken artikel 18 i forordning (EØF) nr. 543/69 om harmonisering af visse bestemmelser på det sociale område inden for landevejstransport eller fællesskabsrettens almindelige principper er til hinder for, at en medlemsstat indfører en ordning med 'objektivt strafansvar', hvorefter en arbejdsgiver, hvis ansatte fører har overtrådt forordningens artikel 7, stk. 2, og artikel 11, kan straffes med en bøde, selv om overtrædelsen ikke kan tilregnes arbejdsgiveren på grund af forsæt eller uagtsomhed, hvis det fremgår, at medlemsstatens interesse i at gennemføre forordningens formål på en sådan måde vejer tungere end arbejdsgiverens interesse i et krav om skyld som strafbarhedsbetingelse.«