Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 1 augusti 2025*

”Begäran om förhandsavgörande – Förordningarna (EEG) nr 3821/85 och (EU) nr 165/2014 – Skyldighet att genomföra periodiska besiktningar av färdskrivare – Undantag – Artikel 49.1 sista meningen och artikel 51.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning – Administrativa sanktionsåtgärder av straffrättslig karaktär – Kassationsbesvär – Ny lag som trätt i kraft efter den överklagade domen – Begreppet fällande dom som vunnit laga kraft”

I mål C-544/23,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Högsta förvaltningsdomstolen, Republiken Slovakien) genom beslut av den 16 augusti 2023, som inkom till domstolen den 28 augusti 2023, i målet

T.T.,

BAJI Trans s.r.o.

mot

Národný inšpektorát práce,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden T. von Danwitz, avdelningsordförandena F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos (referent), I. Jarukaitis, M.L. Arastey Sahún, S. Rodin, N. Jääskinen, D. Gratsias och M. Gavalec samt domarna E. Regan, J. Passer, Z. Csehi och O. Spineanu-Matei,

generaladvokat: J. Richard de la Tour,

justitiesekreterare: handläggaren I. Illéssy,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 24 september 2024,

* Rättegångsspråk: slovakiska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– T.T. och BAJI Trans s.r.o., genom M. Mandzák och M. Pohovej, advokáti, samt P. Rumanová, advokátka,

– Národný inšpektorát práce, genom M. Mitterpák, generálny riaditel, och L. Štofová, právnička,

– Slovakiens regering, genom A. Lukáčik, E.V. Larišová och S. Ondrášiková, samtliga i egenskap av ombud,

– Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av M. Cherubini, avvocato dello Stato,

– Europeiska kommissionen, genom P.J. O. Van Nuffel och A. Tokár, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 4 februari 2025 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 49.1 sista meningen och artikel 51.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan, å ena sidan, T.T. och BAJI Trans s.r.o. och, å andra sidan, Národný inšpektorát práce (Nationella yrkesinspektionen, Slovakien). Målet rör en administrativ sanktionsavgift som Nationella yrkesinspektionen har ålagt T.T.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Stadgan

3 I artikel 49.1 i stadgan föreskrivs följande:

”Ingen får fällas till ansvar för någon gärning eller underlåtenhet som vid den tidpunkt då den begicks inte utgjorde en lagöverträdelse enligt nationell eller internationell rätt. Inte heller får ett strängare straff utmätas än som var tillämpligt vid den tidpunkt då brottet begicks. Om efter lagöverträdelsens begående ny lag stiftas som föreskriver ett lindrigare straff ska detta tillämpas.”

4 I artikel 51.1 i stadgan föreskrivs följande:

”Bestämmelserna i denna stadga riktar sig, med beaktande av subsidiaritetsprincipen, till unionens institutioner, organ och byråer samt till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten. Institutionerna, organen, byråerna och medlemsstaterna ska därför respektera rättigheterna, iaktta principerna och främja tillämpningen av dem i enlighet med sina respektive befogenheter …”

Förordning nr 3821/85

5 I artikel 3.1 och 3.2 i rådets förordning (EEG) nr 3821/85 av den 20 december 1985 om färdskrivare vid vägtransporter (EGT L 370, 1985, s. 1; svensk specialutgåva, område 7, volym 3, s. 120), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 561/2006 av den 15 mars 2006 (EUT L 102, 2006, s. 1) (nedan kallad förordning nr 3821/85), föreskrevs följande i den lydelse som var tillämplig vid tidpunkten för den lagöverträdelse som är aktuell i det nationella målet:

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

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

6 I den lydelse som var tillämplig vid den tidpunkten föreskrevs följande i artikel 19.1 i förordningen:

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

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

7 I kapitel VI punkt 3 a i bilaga I till nämnda förordning, under rubriken ”Periodiska besiktningar”, föreskrevs följande vid tidpunkten för den i det nationella målet aktuella lagöverträdelsen:

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

…”

8 Förordning nr 3821/85 upphävdes, med verkan från och med den 2 mars 2016, genom artikel 47 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 165/2014 av den 4 februari 2014 om färdskrivare vid vägtransporter, om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 3821/85 om färdskrivare vid vägtransporter och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 561/2006 om harmonisering av viss sociallagstiftning på vägtransportområdet (EUT L 60, 2014, s. 1).

Förordning nr 165/2014

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

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

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

10 I artikel 23.1 i förordningen föreskrivs följande:

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

11 Artikel 41.1 i denna förordning har följande lydelse:

”Medlemsstaterna ska, i enlighet med sin konstitutionella ordning, anta bestämmelser om vilka sanktioner som ska gälla vid överträdelse av denna förordning och vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att bestämmelserna genomförs. Dessa sanktioner ska vara effektiva, proportionella, avskräckande och icke-diskriminerande samt respektera den kategoriindelning av överträdelser som fastställs i [Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/22/EG av den 15 mars 2006 om minimivillkor för genomförande av rådets förordningar (EEG) nr 3820/85 och (EEG) nr 3821/85 om sociallagstiftning på vägtransportområdet samt om upphävande av rådets direktiv 88/599/EEG (EUT L 102, 2006, s. 35)].”

12 I artikel 48 andra stycket i förordningen föreskrivs följande:

”[Denna förordning] ska, med förbehåll för övergångsbestämmelserna i artikel 46, tillämpas från och med den 2 mars 2016. …”

Förordning nr 561/2006

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

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

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

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

16 I den lydelse av artikel 13.1 som var tillämplig vid tidpunkten för den i det nationella målet aktuella lagöverträdelsen, var fordon som används för leverans av färdigblandad betong inte upptagna i den förteckningen.

17 Nämnda artikel 13.1 har emellertid ändrats genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/1054 av den 15 juli 2020 om ändring av förordning (EG) nr 561/2006 vad gäller minimikrav om maximal daglig körtid och körtid per vecka, minimigränser för raster och minsta dygns- och veckovila och av förordning (EU) nr 165/2014 vad gäller positionsbestämning med hjälp av färdskrivare (EUT L 249, 2020, s. 1).

18 Till följd av denna ändring, som är tillämplig från och med den 20 augusti 2020, nämns i artikel 13.1 numera under led r fordon som används för leverans av färdigblandad betong bland de fordon som kan omfattas av undantag från artiklarna 5–9 i förordning nr 561/2006.

Förordning (EG, Euratom) nr 2988/95

19 I artikel 1 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (EGT L 312, 1995, s. 1) föreskrivs följande:

”1. För att skydda Europeiska gemenskapernas finansiella intressen antas härmed allmänna regler om enhetliga kontroller och om administrativa åtgärder och sanktioner rörande oegentligheter i förhållande till gemenskapsrätten.

2. Med oegentligheter avses varje överträdelse av en bestämmelse i gemenskapsrätten som är följden av en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör och som har lett eller skulle ha kunnat leda till en negativ ekonomisk effekt för gemenskapernas allmänna budget eller budgetar som de förvaltar, antingen genom en otillbörlig utgift eller genom minskning eller bortfall av inkomster som kommer från de egna medel som uppbärs direkt för gemenskapernas räkning.”

20 I artikel 2.2 i förordningen föreskrivs följande:

”Administrativa sanktioner får endast beslutas om de har införts genom en gemenskapsrättsakt som föregår oegentligheten. Om förändringar senare görs i de bestämmelser om administrativa sanktioner som finns i en gemenskapsrättsakt, skall de bestämmelser som är minst ingripande tillämpas retroaktiv.”

Slovakisk rätt

21 I artikel 50.6 i Ústava Slovenskej republiky (Republiken Slovakiens konstitution) stadgas följande:

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

22 I 2 § i zákon č. 461/2007 Z. z. o používaní záznamového zariadenia v cestnej doprave (lag nr 461/2007 om användning av färdskrivare vid vägtransporter) av den 13 september 2007 föreskrivs följande:

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

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

23 I 38 § punkt 1 a moment 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. z 13. septembra 2007 (lag nr 462/2007 om arbetstidens förläggning vid transporter och om ändring av lag nr 125/2006 om yrkesinspektion och om ändring av lag nr 82/2005 om olagligt arbete och olaglig anställning samt om ändring av vissa lagar, i dess lydelse enligt lag nr 309/2007 av den 13 september 2007) föreskrivs följande:

”Den som framför ett fordon utan färdskrivare eller med färdskrivare utan genomförd giltig periodisk besiktning, eller som använder färdskrivaren på ett felaktigt sätt, gör sig skyldig till en lagöverträdelse.”

24 Zákon č. 162/2015 Správny súdny poriadok (lag nr 162/2015 om införande av förvaltningsprocesslagen) av den 21 maj 2015 (nedan kallad förvaltningsprocesslagen) trädde i kraft den 1 juli 2016.

25 145 § i förvaltningsprocesslagen lyder enligt följande:

”1) En delgiven dom vinner laga kraft om inte annat anges nedan.

2) En dom från en förvaltningsdomstol vinner laga kraft en månad efter delgivningen, eller när kassationsbesvär inges mot denna dom inom samma frist, när avgörandet avser

…

c) överklagande till förvaltningsdomstol av administrativa sanktionsåtgärder

…”

26 I 438 § punkt 1 i samma lag föreskrivs följande:

”Lagakraftvunna avgöranden från en förvaltningsdomstol får överklagas genom kassationsbesvär …”

27 Enligt 440 § punkt 1 i förvaltningsprocesslagen gäller följande:

”Kassationsbesvär får endast grundas på att förvaltningsdomstolen, antingen under målets handläggning eller i domstolsavgörandet, har åsidosatt lagen genom att:

a) förvaltningsdomstolen inte var behörig att pröva målet,

b) den person som agerade i egenskap av part i målet inte hade talerätt,

c) parten inte hade full rättslig handlingsförmåga vid förvaltningsdomstolen eller inte företräddes av en rättslig ställföreträdare eller ombud som agerade för partens räkning,

d) ett lagakraftvunnet avgörande redan hade meddelats i samma fråga eller ett förfarande redan hade inletts i samma mål,

e) målet prövades av en domare som var jävig eller av en förvaltningsdomstol i rättsvidrig sammansättning,

f) fel i förfarandet vid förvaltningsdomstolen har hindrat en part från att utöva de processuella rättigheter som tillkommer denne i en sådan utsträckning att rätten till en rättvis rättegång har åsidosatts,

g) förvaltningsdomstolsavgörandet meddelades på grundval av en felaktig rättstillämpning.

h) förvaltningsdomstolen har beslutat att avvika från [Högsta förvaltningsdomstolens] fasta praxis,

i) den bindande rättsliga uppfattning som uttryckts i upphävandet av den genom kassationsbesvär överklagade domen inte har beaktats av förvaltningsdomstolen, eller

j) talan ogillades på ett rättsstridigt sätt.”

28 I 454 § i förvaltningsprocesslagen föreskrivs följande:

”Vid prövningen av målet ska kassationsdomstolen grunda sig på den situation som rådde vid den tidpunkt då förvaltningsdomstolen meddelade eller avkunnade den överklagade domen.”

29 I 462 § i förvaltningsprocesslagen föreskrivs följande:

”1) Om kassationsdomstolen, vid sin prövning, finner att kassationsbesväret är välgrundat, ska den undanröja det överklagade avgörandet och, beroende på dess art, återförvisa målet till förvaltningsdomstolen för vidare handläggning eller avsluta förfarandet, i förekommande fall överlämna målet till den myndighet som är behörig att pröva saken.

2) Om kassationsdomstolen finner att förvaltningsmyndighetens angripna beslut eller angripna åtgärd strider mot lag, och förvaltningsdomstolen har ogillat överklagandet, kan kassationsdomstolen ändra det avgörande som förvaltningsdomstolen i lägre instans har meddelat och upphäva myndighetens angripna beslut eller angripna åtgärd samt återförvisa målet för fortsatt handläggning.

…”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

30 Genom förvaltningsbeslut av den 8 december 2016 fälldes T.T. till ansvar för en överträdelse av 38 § punkt 1 a moment 1 i lag nr 462/2007, eftersom han, den 4 november 2015, hade transporterat betong ombord på ett fordon tillhörande BAJI Trans varvid detta fordon var utrustat med en färdskrivare som inte hade varit föremål för någon giltig periodisk besiktning. T.T. ålades därför en sanktionsavgift på 200 euro.

31 T.T. begärde omprövning av beslutet av den 8 december 2016 men den 3 april 2017 fann Nationella yrkesinspektionen inte skäl att ändra nämnda beslut.

32 T.T. och BAJI Trans överklagade dessa förvaltningsbeslut till Krajský súd v Bratislave (Regiondomstolen i Bratislava, Slovakien).

33 Den 27 mars 2019 avvisade Krajský súd v Bratislave (Regiondomstolen i Bratislava) BAJI Trans överklagande och ogillade T.T.:s överklagande. Krajský súd v Bratislave (Regiondomstolen i Bratislava) ansåg bland annat att skyldigheten att använda färdskrivare i vägtransportfordon föreskrevs i artikel 3 i förordning nr 3821/85 och i 2 § punkt 1 i lag nr 461/2007, utan inverkan på de undantag som anges i artiklarna 3 och 13 i förordning nr 561/2006. Dessa undantag omfattade emellertid inte fordon avsedda för transport av betong.

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

35 T.T. och BAJI Trans inkom den 24 augusti 2020 med en inlaga vari de påpekade att förordning nr 561/2006 hade ändrats genom förordning 2020/1054. Denna ändring, vidtagen efter det att de gett in sitt kassationsbesvär, fick enligt dem till följd att de gärningar som begåtts den 4 november 2015 inte längre var lagvidriga. En sådan ändring ska således beaktas i enlighet med artikel 50.6 i Republiken Slovakiens konstitution.

36 Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Högsta förvaltningsdomstolen, Republiken Slovakien), som är hänskjutande domstol i detta mål, påbörjade den 1 augusti 2021 prövningen av samtliga mål som hade prövats av förvaltningsavdelningen vid Najvyšší súd Slovenskej republiky (Högsta domstolen, Republiken Slovakien) fram till den 31 juli 2021, inbegripet det mål som anhängiggjorts genom T.T.:s och BAJI Trans kassationsbesvär.

37 Den hänskjutande domstolen har för det första påpekat följande. Principen om *lex mitior* slås fast i artikel 49 i stadgan, och denna artikel kan endast tillämpas om det nationella målet rör en situation där en medlemsstat tillämpar unionsrätten i den mening som avses i stadgans artikel 51.1.

38 De i det nationella målet aktuella nationella lagarna har antagits för att genomföra förordningarna nr 3821/85 och nr 165/2014, inbegripet den skyldighet som följer av dessa förordningar att inrätta ett sanktionssystem. Av den anledningen lutar den hänskjutande domstolen åt att anse dels att Nationella yrkesinspektionen har tillämpat unionsrätten, i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan, när den har uttalat sig om frågan om T.T.:s ansvar och vidtagit sanktionsåtgärder mot TT, dels att den hänskjutande domstolen själv kommer att tillämpa unionsrätten när den avgör det anhängiga överklagandet. Den hänskjutande domstolen önskar emellertid klarhet från EU-domstolen i frågan huruvida denna tolkning är riktig.

39 För det andra har den hänskjutande domstolen uppgett följande. För att tillgodose de krav som uppställs i artikel 6 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen), måste såväl de förvaltningsmyndigheter som har i uppgift att vidta sanktionsåtgärder av straffrättslig karaktär, som de domstolar som med full prövningsrätt prövar ett överklagande av dessa förvaltningsbeslut, vara skyldiga att tillämpa principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning. Den hänskjutande domstolen anser att samma resonemang torde göra sig gällande vad beträffar artikel 49.1 i stadgan. Den hänskjutande domstolen vill emellertid få klarhet i om denna bestämmelse är tillämplig såväl i det ärende där den administrativa sanktionsåtgärden vidtas som i det domstolsförfarande varigenom sanktionsåtgärdens lagenlighet prövas.

40 För det tredje vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida den, i egenskap av kassationsdomstol, har att beakta lindrigare strafflagstiftning som antagits efter avkunnandet av det enligt nationell rätt lagakraftvunna domstolsavgörandet som BAJI Trans och T.T. har överklagat.

41 Den hänskjutande domstolen har i detta avseende påpekat följande. EU-domstolen har redan uttalat att principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning är tillämplig på straffrättsliga förfaranden som ska avgöras slutligt, men den har aldrig har uttalat sig om hur man ska bedöma om ett sådant avgörande vunnit laga kraft.

42 Den hänskjutande domstolen anser sig ha att beakta de grundläggande principerna för påföljdsutmätning, däribland principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning, även då något yrkande därom inte framställts.

43 Enligt slovakisk rätt ska kassationsbesvär teoretiskt sett betraktas som ett extraordinärt rättsmedel, just av den anledningen att sådana besvär riktar sig mot ett lagakraftvunnet domstolsavgörande. Vidare anser den hänskjutande domstolen sig vara bunden av de rättsliga förhållanden som rådde då avgörandet meddelades.

44 Den hänskjutande domstolen har emellertid även påpekat att de i slovakisk lag föreskrivna grunderna för kassationsbesvär är allmänt hållna och i princip omfattar alla rättsliga och processuella fel. Den som anför kassationsbesvär har dessutom i princip rätt att få sitt besvär avgjort och rätt till att kassationsbesvärsmålet i vederbörlig ordning och direkt följer upp förfarandet vid en förvaltningsdomstol i lägre instans.

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

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

2) [För det fall den första frågan besvaras jakande:] Ska artikel 49.1 i [stadgan] och den däri fastställda principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning tolkas så, att de även är tillämpliga på vidtagande av sanktionsåtgärder för administrativa överträdelser när frågan om ansvar och påföljd först avgörs av en förvaltningsmyndighet och inte av en domstol, och att denna princip därefter även är tillämplig på förvaltningsdomstols överprövning av förvaltningsmyndighetens beslut?

3) [För det fall den andra frågan besvaras jakande:] Ska artikel 49 i [stadgan] och den däri fastställda principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning tolkas så, att de är tillämpliga på nationella förvaltningsärenden eller på nationella domstolsförfaranden, oavsett i vilket handläggningsskede de befinner sig?

4) [För det fall den tredje frågan besvaras nekande:] Enligt vilka kriterier ska detta handläggningsskede fastställas? Ska i det konkreta fallet artikel 49 i [stadgan] och den däri fastställda principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning tolkas så, att de är tillämpliga i ett förvaltningsförfarande angående ett rättsmedel, såsom ett kassationsbesvär, och att en domstol, såsom Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Högsta förvaltningsdomstolen, Republiken Slovakien), som prövar kassationsbesväret i andra och sista instans, således måste beakta en ändring av tillämpliga föreskrifter i lagar till förmån för den som begått den administrativa överträdelse som var föremål för förfarandet vid en förvaltningsmyndighet och inte vid en domstol, vilken först ägde rum efter det att det lagakraftvunna avgörandet från förvaltningsdomstolen i lägre instans, vilket är föremål för prövning [i domstol i sista instans], hade meddelats?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

46 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 51.1 i stadgan ska tolkas så, att en medlemsstat tillämpar unionsrätten, i den mening som avses i denna bestämmelse, när den, i enlighet med artikel 19.1 i förordning nr 3821/85 och artikel 41.1 i förordning nr 165/2014, gentemot föraren av ett fordon vidtar en administrativ sanktionsåtgärd på grund av att denne åsidosatt sina skyldigheter enligt dessa förordningar.

47 Den slovakiska regeringen har inledningsvis gjort gällande att svaret på denna fråga är så uppenbart att det inte är nödvändigt att besvara frågan. Såvitt den slovakiska regeringen därigenom ska anses ha gjort gällande att den första frågan inte kan tas upp till sakprövning, erinrar EU-domstolen om följande. Även om det antas att svaret på en tolkningsfråga inte lämnar något utrymme för rimligt tvivel, innebär detta inte att frågan inte kan tas upp till sakprövning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 december 2011, Painer, C-145/10, EU:C:2011:798, punkt 65, och dom av den 11 maj 2023, MOMTRADE RUSE, C-620/21, EU:C:2023:395, punkt 38).

48 Efter att ha gjort denna precisering påpekar EU-domstolen att det följer av artikel 51.1 i stadgan att bestämmelserna däri riktar sig till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten.

49 De grundläggande rättigheter som garanteras i unionens rättsordning är således tillämpliga i samtliga fall som regleras av unionsrätten, men inte i andra fall (dom av den 26 februari 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 19).

50 Enligt fast rättspraxis tillämpar en medlemsstat unionsrätten, i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan, när den fullgör sin skyldighet enligt en unionsrättsakt att föreskriva sanktionsåtgärder för de lagöverträdelser som avses i denna rättsakt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 februari 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 27, och dom av den 19 oktober 2023, G. ST. T (Proportionaliteten av påföljden vid intrång), C-655/21, EU:C:2023:791, punkt 43).

51 Innan förordning 2020/1054 trädde i kraft föreskrevs det såväl i förordning nr 3821/85, som var tillämplig vid tidpunkten för T.T.:s lagöverträdelse, som i förordning nr 165/2014, utan någon möjlighet till undantag, att det skulle finnas en färdskrivare i sådana fordon som det som är aktuellt i det nationella målet, liksom att färdskrivaren skulle vara föremål för periodisk

besiktning. Det framgår dessutom av artikel 19.1 i förordning nr 3821/85 och av artikel 41.1 i förordning nr 165/2014 att medlemsstaterna enligt dessa bestämmelser är skyldiga att vidta sanktionsåtgärder för överträdelser av bestämmelserna i dessa förordningar.

52 De slovakiska myndigheterna har således – genom att anta 38 § punkt 1 a moment 1 i lag nr 462/2007, och genom att ålägga T.T. en administrativ sanktionsavgift för att den 4 november 2015 ha framfört ett fordon för transport av färdigblandad betong utan att iaktta skyldigheten att regelbundet låta besiktiga den färdskrivare som fordonet borde vara utrustat med – tillämpat unionsrätten, i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan.

53 Med detta sagt handlar det nationella målet närmare bestämt om huruvida det var möjligt att vidta sanktionsåtgärder gentemot T.T. för denna överträdelse, innan förordning 2020/1054 trädde i kraft, trots att fordon för transport av färdigblandad betong enligt slovakisk rätt numera inte måste vara försedda med någon färdskrivare, genom den kombinerade effekten av denna förordning och 2 § punkt 2 i lag nr 461/2007.

54 För att ge den hänskjutande domstolen ett fullständigt svar påpekar EU-domstolen vidare att den slovakiska lagstiftaren, genom en sådan ändring av tillämplig nationell lagstiftning, även har tillämpat unionsrätten, i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan.

55 Den slovakiska lagstiftaren har nämligen härigenom använt sig av möjligheten enligt artikel 3.2 i förordning nr 165/2014 att undanta de fordonskategorier som avses i artikel 13.1 i förordning nr 561/2006, i dess kompletterade lydelse enligt förordning 2020/1054, från skyldigheten att ha färdskrivare.

56 När en medlemsstat vidtar åtgärder med stöd av sitt utrymme för skönsmässigt beslutande eller skönsmässig bedömning såsom utgörande en del av ett enligt en unionsrättsakt inrättat system ska nämnda medlemsstat, enligt fast praxis från EU-domstolen, anses tillämpa unionsrätten i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 juni 2017, Florescu m.fl., C-258/14, EU:C:2017:448, punkt 48, och dom av den 29 juli 2024, protectus, C-185/23, EU:C:2024:657, punkt 59).

57 Således handlar det nationella målet om nationell lagstiftning som utgör tillämpning av unionsrätten, i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan. Detta innebär att de krav som följer av de i stadgan stadfästa grundläggande rättigheterna ska iakttas (se för ett liknande resonemang, dom av den 4 oktober 2024, Real Madrid Club de Fútbol, C-633/22, EU:C:2024:843, punkt 41 och där angiven rättspraxis).

58 Artikel 51.1 i stadgan ska således tolkas så, att en medlemsstat tillämpar unionsrätten, i den mening som avses i denna bestämmelse, när den dels, i enlighet med artikel 19.1 i förordning nr 3821/85 och artikel 41.1 i förordning nr 165/2014, gentemot föraren av ett fordon vidtar en administrativ sanktionsåtgärd på grund av att denne åsidosatt sina skyldigheter enligt dessa förordningar, dels använder sig av den i artikel 3.2 i förordning nr 165/2014 föreskrivna möjligheten att undanta vissa vägtransportfordon från dessa skyldigheter.

Den andra frågan

59 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 49.1 sista meningen i stadgan ska tolkas så, att den kan tillämpas på en administrativ sanktionsåtgärd som har vidtagits med stöd av en bestämmelse som, efter det att sanktionsåtgärden vidtagits, har ändrats på ett sätt som är förmånligare för den person gentemot vilken sanktionsåtgärden vidtagits.

60 I artikel 49.1 sista meningen i stadgan föreskrivs att om efter lagöverträdelsens begående ny lag stiftas som föreskriver ett lindrigare straff så ska detta tillämpas.

61 I denna bestämmelse stadfästs således principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning; denna princip återfinns även i artikel 7 i Europakonventionen (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, den 17 september 2009, Scoppola mot Italien (nr 2), CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, § 109.)

Tillämpningsområdet för artikel 49.1 sista meningen i stadgan

62 Det framgår av förklaringarna avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna (EUT C 303, 2007, s. 17), avseende stadgans artikel 49, att denna bestämmelse är tillämplig på det straffrättsliga området.

63 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 52 i sitt förslag till avgörande framgår det av EU-domstolens fasta praxis att tre kriterier är relevanta vid bedömningen av huruvida en sanktionsåtgärd är av straffrättslig karaktär, bland annat vid tillämpningen av artikel 49 i stadgan. Det första kriteriet är den rättsliga kvalificeringen av lagöverträdelsen i nationell rätt, det andra kriteriet är överträdelsens art och det tredje kriteriet är hur sträng den sanktionsåtgärd är som kan komma att vidtas gentemot den berörde (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 juni 2012, Bonda, C-489/10, EU:C:2012:319, punkt 37, och dom av den 4 maj 2023, Agenția Națională de Integritate, C-40/21, EU:C:2023:367, punkt 34).

64 Även om det ankommer på den hänskjutande domstolen att utifrån dessa kriterier kontrollera huruvida den gentemot T.T. påförda sanktionsavgiften har straffrättslig karaktär i den mening som avses i artikel 49.1 i stadgan, kan EU-domstolen emellertid, när den meddelar ett förhandsavgörande, bidra med preciseringar för att vägleda den hänskjutande domstolen vid dess bedömning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 maj 2023, Agenția Națională de Integritate, C-40/21, EU:C:2023:367, punkt 36).

65 Vad gäller det första kriteriet avseende den rättsliga kvalificeringen av lagöverträdelsen i nationell rätt, framgår det av de uppgifter som lämnats av den hänskjutande domstolen att den i det nationella målet aktuella lagöverträdelsen anses utgöra en administrativ överträdelse enligt slovakisk rätt.

66 Tillämpningen av artikel 49 i stadgan omfattar emellertid – även såvitt avser lagöverträdelser som inte kvalificeras som ”straffrättsliga” enligt nationell rätt – förfaranden och sanktionsåtgärder som ska anses ha en straffrättslig karaktär sett till de båda andra kriterierna i punkt 63 ovan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 juni 2021, Latvijas Republikas Saeima (Prickning), C-439/19, EU:C:2021:504, punkt 88, och dom av den 14 september 2023, Vinal, C-820/21, EU:C:2023:667, punkt 49).

67 Det andra kriteriet, avseende lagöverträdelsens art, innebär att det ska prövas huruvida den aktuella åtgärden bland annat har ett repressivt syfte, något som är kännetecknande för en sanktionsåtgärd av straffrättslig karaktär i den mening som avses i artikel 49 i stadgan, varvid den omständigheten att åtgärden även har ett förebyggande syfte inte i sig kan anses innebära att den förlorar sin karaktär av straffrättslig sanktionsåtgärd. Straffrättsliga sanktionsåtgärder är nämligen till sin natur sådana att de syftar till att både beivra och förebygga olagliga handlingar. En åtgärd som inskränker sig till att gottgöra den skada som orsakats genom lagöverträdelsen i fråga är däremot inte av straffrättslig karaktär (dom av den 22 juni 2021, Latvijas Republikas Saeima (Prickning), C-439/19, EU:C:2021:504, punkt 89, och dom av den 14 september 2023, Vinal, C-820/21, EU:C:2023:667, punkt 50).

68 I förevarande fall framstår det som om syftet med de administrativa sanktionsavgifter som åläggs för åsidosättande av skyldigheterna avseende färdskrivare ombord på vissa fordonstyper och besiktning därav är såväl att avskräcka som att beivra dessa lagöverträdelser; syftet är dock inte att gottgöra den skada som orsakats med anledning av dessa överträdelser.

69 EU-domstolen har dessutom uttalat att den omständigheten att den aktuella åtgärden inte riktar sig till den breda allmänheten, utan till en särskild personkrets som, på grund av att personerna däri idkar en i unionsrätten specifikt reglerad verksamhet, måste uppfylla de villkor som uppställs i unionsrätten, kan tyda på att åtgärden inte har ett repressivt syfte och således bidra till att fastställa att åtgärden inte är av straffrättslig karaktär, förutsatt att samma åtgärd begränsar sig till att frånta den som åtgärden riktar sig till vissa särskilda rättigheter som denne har tillerkänts enligt unionsrätten, på grund av att den behöriga förvaltningsmyndigheten ansåg att villkoren för att bevilja nämnda rättigheter inte längre var uppfyllda (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 september 2023, Vinal, C-820/21, EU:C:2023:667, punkt 53 och där angiven rättspraxis). Det är emellertid uppenbart att den sanktionsavgift som är i fråga i det nationella målet inte har ett sådant syfte.

70 Vad gäller det tredje kriteriet, avseende strängheten i den vidtagna sanktionsåtgärden, konstaterar EU-domstolen att detta ska bedömas i förhållande till den högsta påföljd som föreskrivs i de relevanta bestämmelserna (dom av den 14 september 2023, Vinal, C-820/21, EU:C:2023:667, punkt 55 och där angiven rättspraxis).

71 I förevarande fall påpekades det vid förhandlingen att en lagöverträdelse, såsom den som begåtts av T.T., förskyllde en administrativ sanktionsavgift på högst 1 699 euro. Såsom den slovakiska regeringen påpekade vid förhandlingen förefaller denna sanktionsavgift dessutom kunna förenas med ett körförbud på två år. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida sådana sanktionsåtgärder, betraktade tillsammans, kan framstå som tillräckligt stränga för att kunna kvalificeras som repressiva och därmed som att de har straffrättslig karaktär.

72 Därvid ska även beaktas att nyttjande av en av en godkänd verkstad icke besiktigad färdskrivare utgör en mycket allvarlig lagöverträdelse enligt punkt H.1 i bilaga III till direktiv 2006/22, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2020/1057 av den 15 juli 2020 (EUT L 249, 2020, s. 49). Enligt artikel 41.1 i förordning nr 165/2014 ska medlemsstaterna nämligen anta bestämmelser om sanktionsåtgärder som inte bara är effektiva, proportionerliga, avskräckande och icke-diskriminerande utan som dessutom står i överensstämmelse med de överträdelsekategorier som föreskrivs i direktiv 2006/22.

73 Om den hänskjutande domstolen emellertid, efter en prövning av samtliga relevanta omständigheter, finner att sanktionsavgifterna inte är av straffrättslig karaktär och att artikel 49.1 sista meningen i stadgan följaktligen inte är tillämplig i det nationella målet, finns det ingen unionsbestämmelse som kräver att principen om *lex mitior* iakttas.

74 Närmare bestämt kan den hänskjutande domstolen inte grunda sin bedömning på den allmänna unionsrättsliga principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning.

75 EU-domstolen har visserligen uttalat att det fanns en sådan princip redan innan stadgan trädde i kraft, och EU-domstolen har därvid hänfört sig till medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner (dom av den 3 maj 2005, Berlusconi m.fl., C-387/02, C-391/02 och C-403/02, EU:C:2005:270, punkterna 68 och 69). Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 67 i sitt förslag till avgörande finns det emellertid inte någon gemensam konstitutionell tradition som skulle kunna ligga till grund för att utvidga principen om *lex mitior* till att även gälla sanktionsåtgärder som inte är av straffrättslig karaktär.

76 Denna bedömning vinner stöd i att stadgans upphovsmän valt att begränsa tillämpningsområdet för principen om lindrigare strafflagstiftning, såsom den garanteras i artikel 49.1 sista meningen i stadgan, till att endast omfatta åtgärder på det straffrättsliga området, och bedömningen vinner dessutom stöd i att tillämpningsområdet för artikel 7 i Europakonventionen även är begränsat till enbart sådana åtgärder.

77 Bedömningen att den allmänna principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning endast avser det straffrättsliga området vederläggs inte heller av vad som föreskrivs i artikel 2.2 andra meningen i förordning nr 2988/95. Däri föreskrivs att det ankommer på de behöriga myndigheterna att retroaktivt tillämpa senare förändringar genom bestämmelser i sektorsspecifik unionslagstiftning om införande av mindre ingripande administrativa sanktionsåtgärder på ett beteende som utgör en oegentlighet som kan skada unionens ekonomiska intressen, i den mening som avses i artikel 1.1 i denna förordning.

78 I denna bestämmelse föreskrivs visserligen att unionsbestämmelser som minskar strängheten i systemet med administrativa sanktionsåtgärder ska tillämpas retroaktivt, utan att dess tillämpningsområde är begränsat till att enbart avse sanktionsåtgärder av straffrättslig karaktär.

79 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 70 i sitt förslag till avgörande, visar den omständigheten att unionslagstiftaren i artikel 2.2 i förordning nr 2988/95 ansett det vara nödvändigt att utvidga den allmänna unionsrättsliga principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning till att omfatta samtliga administrativa sanktionsåtgärder som vidtas avseende oegentligheter som kan skada unionens ekonomiska intressen, i den mening som avses i artikel 1 i denna förordning, oavsett om de är av straffrättslig karaktär eller inte, just att denna princip inte som sådan kan tillämpas på sanktionsåtgärder som inte är av straffrättslig karaktär.

Tillämpningsvillkoren för artikel 49.1 sista meningen i stadgan

80 Skyldigheten enligt artikel 49.1 sista meningen i stadgan att tillämpa en lag som antagits efter det att lagöverträdelsen begicks villkoras av att lagen ”föreskriver ett lindrigare straff”.

81 Tillämpningen av denna bestämmelse förutsätter således att det, över tid, föreligger på varandra följande lagar och vilar på konstaterandet att denna följd av lagar speglar en ändrad inställning till gärningsmannens fördel i den aktuella rättsordningen till antingen den straffrättsliga

kvalificeringen av vilka gärningar som kan anses utgöra en lagöverträdelse eller till den påföljd som ska utdömas för en sådan överträdelse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 juli 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, punkt 107 och där angiven rättspraxis).

82 Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har dessutom redan slagit fast att artikel 7 i Europakonventionen inte garanterar en retroaktiv tillämpning av en lagändring till gärningsmannens fördel när denna ändring endast föranletts av att de faktiska omständigheterna har förändrats sedan lagöverträdelsen begicks och att den följaktligen är ovidkommande vid prövningen av överträdelsen som sådan (Europadomstolen, 18 oktober 2022, Morck Jensen mot Danmark, CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, § 52).

83 I förevarande fall har T.T (se punkt 52 ovan) blivit föremål för sanktionsåtgärder för att den 4 november 2015 ha framfört ett fordon för leverans av färdigblandad betong med en färdskrivare som inte hade varit föremål för giltig periodisk besiktning.

84 Artikel 3.2 i förordning nr 3821/85, som var tillämplig vid tidpunkten för den aktuella lagöverträdelsen, föreskrev innan den upphävdes genom förordning nr 165/2014 att medlemsstaterna från den förordningen hade rätt att undanta de fordon som avses i artikel 13.1 och 13.3 i förordning nr 561/2006. Samma möjlighet tillerkänns fortfarande medlemsstaterna genom artikel 3.2 i förordning nr 165/2014, som är tillämplig från och med den 2 mars 2016.

85 Vidare föreskriver förordning 2020/1054 att den kategori fordon som används för leverans av färdigblandad betong ska läggas till de fordonskategorier som avses i artikel 13.1 i förordning nr 561/2006, det vill säga de fordonskategorier för vilka medlemsstaterna får bevilja undantag, varvid denna ändring är tillämplig från och med den 20 augusti 2020.

86 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 78 i sitt förslag till avgörande ger förordning 2020/1054 – i det att den lägger till dessa fordon till de fordon som redan nämnts i artikel 13.1 i förordning nr 561/2006 – vid handen att unionslagstiftaren har ändrat inställning vad gäller frågan huruvida det ska finnas en färdskrivare ombord på dessa fordon som i princip endast färdas en ganska kort sträcka.

87 En sådan ändring skiljer sig således från de fall där EU-domstolen har haft tillfälle att slå fast att en ändring av tillämplig lagstiftning, även om den är till fördel för den tilltalade eller dömda personen, inte kan omfattas av tillämpningsområdet för principen om *lex mitior*, av det skälet att en sådan ändring inte kunde ändra rekvisiten för lagöverträdelsen utan endast, med avseende på denna överträdelse, utgjorde en förändring av en faktisk situation, eller uteslutande var motiverad av en ny rent ekonomisk och teknisk bedömning från unionslagstiftarens sida som inte ifrågasatte oegentligheten i den aktuella personens tidigare beteende (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 2016, Paoletti m.fl., C-218/15, EU:C:2016:748, punkterna 32–36, och dom av den 7 augusti 2018, Clergeau m.fl., C-115/17, EU:C:2018:651, punkterna 34–40).

88 Unionsbestämmelserna om skyldigheten att förse vissa fordon med färdskrivare och att säkerställa den periodiska besiktningen därav ändrades således, efter det att T.T. begått lagöverträdelsen, på ett sätt som kunde vara fördelaktigt för honom om de slovakiska myndigheterna, i enlighet med artikel 3.2 i förordning nr 165/2014, beslutade att undanta denna typ av fordon från skyldigheten att ha färdskrivare.

89 I 2 § punkt 2 i lag nr 461/2007 föreskrivs att fordon av alla de kategorier som anges i artikel 13.1 i förordning nr 561/2006 är undantagna från skyldigheten att ha färdskrivare.

90 Såsom påpekats i punkt 55 ovan har den slovakiska lagstiftaren således beslutat att använda sig av den möjlighet som föreskrivs i artikel 3.2 i förordning nr 165/2014 och därvid undanta alla fordonskategorier som räknas upp i artikel 13.1 i förordning nr 561/2006 från skyldigheten att ha färdskrivare, och den slovakiska lagstiftaren har därvid anfört samma skäl som unionslagstiftaren.

91 Såsom den slovakiska regeringen har påpekat i sitt skriftliga yttrande och vid förhandlingen förefaller det således som att utredningen i målet ger vid handen att avskaffandet, i slovakisk rätt, av skyldigheten att förse fordon avsedda för transport av färdigblandad betong med färdskrivare återspeglar en ändrad ståndpunkt från den slovakiska lagstiftarens sida, i fråga om att beivra sådana gärningar som de som läggs T.T. till last; det ankommer emellertid på den hänskjutande domstolen att pröva detta.

92 Slutligen erinrar EU-domstolen om att artikel 49 i stadgan medför åtminstone samma garantier som de som föreskrivs i artikel 7 i Europakonventionen, vilken är den artikel som i enlighet med artikel 52.3 i stadgan ska beaktas som lägsta tillåtna skyddsnivå (dom av den 29 juli 2024, Alchaster, C-202/24, EU:C:2024:649, punkt 92 och där angiven rättspraxis). EU-domstolen ska därför säkerställa att dess tolkning i förevarande mål garanterar en skyddsnivå som tar hänsyn till skyddsnivån enligt artikel 7 i Europakonventionen, såsom den tolkats av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (dom av den 10 november 2022, DELTA STROY 2003, C-203/21, EU:C:2022:865, punkt 44 och där angiven rättspraxis).

93 De krav som uppställs i artikel 49.1 i stadgan för en eventuell tillämpning av principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning, såsom dessa krav framgår av punkt 81 ovan, säkerställer, med beaktande av praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (se punkt 82 ovan), en skyddsnivå för denna princip som inte står i strid med den skyddsnivå som garanteras i artikel 7 i Europakonventionen, såsom den artikeln tolkats av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

94 Artikel 49.1 sista meningen i stadgan ska således tolkas så, att den kan tillämpas på en administrativ sanktionsåtgärd av straffrättslig karaktär som har vidtagits med stöd av en bestämmelse som, efter det att sanktionsåtgärden vidtagits, har ändrats på ett sätt som är förmånligare för den person gentemot vilken sanktionsåtgärden vidtagits, såvitt denna ändring återspeglar en ändrad ståndpunkt i fråga om den straffrättsliga rubriceringen av de gärningar som begåtts av denna person eller i fråga om den påföljd som ska utmätas.

Den tredje och den fjärde frågan

95 EU-domstolen kommer att pröva den tredje och den fjärde frågan gemensamt. Den hänskjutande domstolen har ställt dessa båda frågor för att få klarhet i huruvida artikel 49.1 sista meningen i stadgan ska tolkas så, att en domstol – som har att pröva ett kassationsbesvär gentemot ett avgörande från domstol som ogillar ett överklagande av en administrativ sanktionsavgift av straffrättslig karaktär som omfattas av unionsrättens tillämpningsområde – är skyldig att tillämpa en lagstiftning som är förmånligare för den till ansvar fällda personen och som har trätt i kraft efter det att domstolsavgörandet meddelades, oberoende av om detta avgörande anses ha vunnit laga kraft enligt nationell rätt.

96 För det första har EU-domstolen redan uttalat att den i artikel 49.1 sista meningen i stadgan stadfästa regeln om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning är tillämplig så länge det inte har meddelats någon fällande lagakraftvunnen dom (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 2015, Delvigne, C-650/13, EU:C:2015:648, punkt 56).

97 Denna regel innebär nämligen att från och med den dag då det i den berörda rättsordningen ansågs att det inte längre var nödvändigt att beivra ett visst beteende eller beivra detta lika strängt, ska en sådan ändrad bedömning tillämpas omedelbart på samtliga straffrättsliga förfaranden som ännu inte har avslutats genom en fällande lagakraftvunnen dom.

98 Denna tolkning av artikel 49.1 sista meningen i stadgan strider inte mot den skyddströskel som föreskrivs i artikel 7 i Europakonventionen. Enligt praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna innebär nämligen den i artikel 7.1 i Europakonventionen stadfästa principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning att om den strafflag som gällde vid tidpunkten för lagöverträdelsen och senare strafflagar som antogs före det att en lagakraftvunnen dom meddelades skiljer sig åt, så ska rätten tillämpa de bestämmelser som är förmånligast för den tilltalade (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, 17 september 2009, Scoppola mot Italien (nr 2), CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, § 109).

99 För det andra gäller att även om straffprocessrätten omfattas av medlemsstaternas befogenhet i den mån unionen inte har lagstiftat på området, ska medlemsstaterna vid utövandet av denna befogenhet icke desto mindre iaktta de skyldigheter som åligger dem enligt unionsrätten, däribland de grundläggande rättigheter som stadfästs i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 april 2024, Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano, C-178/22, EU:C:2024:371, punkt 44).

100 Bedömningen av om den fällande domen vunnit laga kraft ska således företas utifrån rättsreglerna i den medlemsstat där domen meddelades (se, analogt, dom av den 5 juni 2014, M, C-398/12, EU:C:2014:1057, punkt 36). Inte desto mindre kvarstår faktum att detta begrepp, såvitt avser tillämpningen av artikel 49.1 sista meningen i stadgan, ska ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela unionen, eftersom begreppet bestämmer omfattningen av den rättighet som garanteras i denna bestämmelse och följaktligen omfattningen av de förpliktelser som medlemsstaterna har enligt densamma.

101 Således finner EU-domstolen – i likhet med vad generaladvokaten har påpekat i punkt 99 i sitt förslag till avgörande – följande. Att en fällande dom enligt nationell rätt anses ha vunnit laga kraft är inte av avgörande betydelse för tillämpningen av artikel 49.1 sista meningen i stadgan av den domstol som har att pröva ett överklagande av den fällande domen.

102 En fällande dom kan nämligen inte anses ha vunnit laga kraft, i den mening som avses i artikel 49.1 sista meningen i stadgan, när den kan bli föremål för ett ordinärt rättsmedel, det vill säga varje form av överklagande som utgör en del av den normala handläggningen av ett mål och som i sig utgör en processuell utveckling som var och en av parterna rimligen måste räkna med (se, analogt, dom av den 22 november 1977, Industrial Diamond Supplies, 43/77, EU:C:1977:188, punkt 37).

103 Så är fallet när den till ansvar fällda personen eller den myndighet som ansvarar för lagföringen kan – inom en lagfäst talefrist och utan att därvid behöva visa att det föreligger exceptionella omständigheter, såsom ett behov av att i lagens intresse säkerställa konsekvent rättspraxis – överklaga vid domstol för att få den fällande domen eller påföljden upphävd eller ändrad; detta gäller oaktat att ett sådant rättsmedel enligt nationell rätt anses utgöra ett extraordinärt rättsmedel, vilket, i enlighet med vad den hänskjutande domstolen uppgett (se punkt 43 ovan), är fallet enligt slovakisk rätt. Så länge denna talefrist inte har löpt ut, eller så länge överklagandet inte

avgjorts, kan det nämligen inte anses att denna fällande dom och denna påföljd definitivt har medfört att lagföring inte längre är möjlig, såvitt avser tillämpningen av artikel 49.1 sista meningen i stadgan.

104 Den suspensiva verkan av ett överklagande av en fällande dom utgör dessutom – utan att detta därvid är av avgörande betydelse – ett indicium på att överklagandet avser ett avgörande som inte kan anses ha vunnit laga kraft såvitt avser tillämpningen av denna bestämmelse.

105 När ett domstolsavgörande kan bli föremål för kassationsbesvär, under de omständigheter som avses i punkt 103 ovan, kan detta avgörande inte vinna laga kraft, såvitt avser tillämpningen av artikel 49.1 sista meningen i stadgan, förrän parterna har uttömt detta rättsmedel eller låtit talefristen gå ut utan att ha ingett något sådant besvär.

106 Artikel 49.1 sista meningen i stadgan innebär således att en kassationsdomstol i princip är skyldig att låta den som begått en lagöverträdelse, varvid påföljden för denna överträdelse följer av en tillämpning av unionsrätten, omfattas av sådana straffrättsliga bestämmelser som är till förmån för vederbörande, även om dessa bestämmelser har trätt i kraft efter det att det domstolsavgörande som är föremål för kassationsbesväret har meddelats.

107 Denna bedömning påverkas inte av att det överklagade avgörandet enligt nationell rätt endast kan undanröjas om det är rättsstridigt eller om kassationsdomstolen är skyldig att avgöra målet mot bakgrund av den situation som rådde den dag då avgörandet meddelades. Såsom framgår av punkt 97 ovan ankommer det nämligen på varje domstol att låta den som begått en lagöverträdelse omfattas av den strafflag som är förmånligare för vederbörande, så länge den fällande domen inte har vunnit laga kraft.

108 I förevarande mål framgår följande av beslutet om hänskjutande. T.T. inkom med kassationsbesvär till den hänskjutande domstolen inom den talefrist som anges i tillämplig nationell lagstiftning, utan att T.T. därvid behövt visa några exceptionella omständigheter. Vidare har den hänskjutande domstolen i vart fall möjlighet att undanröja det avgörande som meddelades av Krajský súd v Bratislava (Regiondomstolen i Bratislava) den 27 mars 2019.

109 Med förbehåll för den hänskjutande domstolens prövning kan det avgörande som meddelades den 27 mars 2019 av Krajský súd v Bratislave (Regiondomstolen i Bratislava) således inte anses utgöra en lagakraftvunnen dom vid tillämpningen av artikel 49.1 sista meningen i stadgan.

110 Om den hänskjutande domstolen finner att den administrativa sanktionsavgift som ålagts T.T. är av straffrättslig karaktär, är denna domstol således skyldig att tillämpa den lagstiftning som är mest förmånlig för T.T., i den mening som avses i artikel 49.1 sista meningen i stadgan, nämligen 2 § punkt 2 i lag nr 461/2007, jämförd med förordning 2020/1054; detta gäller oaktat att denna lagstiftning trädde i kraft efter det att Krajský súd v Bratislave (Regiondomstolen i Bratislava) meddelade det avgörande som enligt nationell rätt ansetts ha vunnit laga kraft. Denna skyldighet påverkas inte av att den hänskjutande domstolen enligt nationell rätt har att ta ställning till den situation som rådde vid den tidpunkt då detta avgörande meddelades.

111 När det inte är möjligt att tolka en nationell bestämmelse i överensstämmelse med vad som är påkallat enligt unionsrätten, kräver principen om unionsrättens företräde att den nationella domstol som inom ramen för sin behörighet har att tillämpa unionsbestämmelser underlåter att

tillämpa varje bestämmelse i nationell rätt som strider mot unionsbestämmelser med direkt effekt (dom av den 24 juni 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, punkterna 58 och 61, och dom av den 20 februari 2024, X (Avsaknad av skäl för uppsägning), C-715/20, EU:C:2024:139, punkt 72).

112 Artikel 49.1 sista meningen i stadgan är formulerad i klara och precisa ordalag och den är inte förenade med något villkor. Detta innebär att bestämmelsen har direkt effekt.

113 Om den hänskjutande domstolen finner att den enligt nationell rätt inte får tillämpa de skyddsregler som följer av artikel 49.1 sista meningen i stadgan, och att det inte är möjligt att tolka nationell rätt EU-konformt, är den således skyldig att inom ramen för sin behörighet säkerställa det skydd som enskilda tillerkänns enligt artikel 49.1 sista meningen i stadgan och att säkerställa att denna bestämmelse ges full verkan och därvid om så erfordras underlåta att tillämpa nationella bestämmelser som strider däremot.

114 Artikel 49.1 sista meningen i stadgan ska således tolkas så, att en domstol – som har att pröva ett kassationsbesvär gentemot ett avgörande från domstol som ogillar ett överklagande av en administrativ sanktionsavgift av straffrättslig karaktär som omfattas av unionsrättens tillämpningsområde – i princip är skyldig att tillämpa nationell lagstiftning som är förmånligare för den till ansvar fällda personen och som har trätt i kraft efter det att domstolsavgörandet meddelades, oberoende av om detta avgörande anses ha vunnit laga kraft enligt nationell rätt.

Rättegångskostnader

115 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) **Artikel 51.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska tolkas så,**

   att en medlemsstat tillämpar unionsrätten, i den mening som avses i denna bestämmelse, när den dels, i enlighet med artikel 19.1 i rådets förordning (EEG) nr 3821/85 av den 20 december 1985 om färdskrivare vid vägtransporter, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 561/2006 av den 15 mars 2006, och artikel 41.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 165/2014 av den 4 februari 2014 om färdskrivare vid vägtransporter, om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 3821/85 om färdskrivare vid vägtransporter och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 561/2006 om harmonisering av viss sociallagstiftning på vägtransportområdet, gentemot föraren av ett fordon vidtar en administrativ sanktionsåtgärd på grund av att denne åsidosatt sina skyldigheter enligt dessa förordningar, dels använder sig av den i artikel 3.2 i förordning nr 165/2014 föreskrivna möjligheten att undanta vissa vägtransportfordon från dessa skyldigheter.

2) **Artikel 49.1 sista meningen i stadgan om de grundläggande rättigheterna ska tolkas så,**

att den kan tillämpas på en administrativ sanktionsåtgärd av straffrättslig karaktär som har vidtagits med stöd av en bestämmelse som, efter det att sanktionsåtgärden vidtagits, har ändrats på ett sätt som är förmånligare för den person gentemot vilken sanktionsåtgärden vidtagits, såvitt denna ändring återspeglar en ändrad ståndpunkt i fråga om den straffrättsliga rubriceringen av de gärningar som begåtts av denna person eller i fråga om den påföljd som ska utmätas.

3) Artikel 49.1 sista meningen i stadgan om de grundläggande rättigheterna ska tolkas så,

att en domstol – som har att pröva ett kassationsbesvär gentemot ett avgörande från domstol som ogillar ett överklagande av en administrativ sanktionsavgift av straffrättslig karaktär som omfattas av unionsrättens tillämpningsområde – i princip är skyldig att tillämpa nationell lagstiftning som är förmånligare för den till ansvar fällda personen och som har trätt i kraft efter det att domstolsavgörandet meddelades, oberoende av om detta avgörande anses ha vunnit laga kraft enligt nationell rätt.

Underskrifter