

Sag C-671/18

Anmodning om præjudiciel afgørelse

Dato for indlevering:

29. oktober 2018

Forelæggende ret:

Sąd Rejonowy w Chełmnie (Polen)

Afgørelse af:

16. oktober 2018

Anmodende part:

Centraal Justitieel Incassobureau, Ministerie van Veiligheid en Justitie (CJIB)

[udelades]

KENDELSE

16. oktober 2018

Der Sąd Rejonowy w Chełmnie, Wydział II Karny (anden afdeling for straffesager), har i sammensætningen

[udelades]

i retsmødet [udelades]

[udelades]

vedrørende anerkendelse af en administrativ bøde

afsagt følgende kendelse:

I. Den Europæiske Unions Domstol forelægges i henhold til artikel 267 TEUF (EUT 2012, C 326 af 26.10.2012, s. 47) følgende spørgsmål vedrørende fortolkningen af EU-retten:

1. Skal artikel 7, stk. 2, litra i), nr. iii), og artikel 20, stk. 3, i Rådets rammeafgørelse 2005/214/RIA af 24. februar 2005 om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på bødestrafte (EUT 2005, L 76, s. 16) som ændret ved Rådets rammeafgørelse 2009/299/RIA af 26. februar 2009 (EUT 2009, L 81, s. 24) fortolkes således, at den pågældende ret kan afslå at fuldbyrde en afgørelse fra en anden myndighed i udstedelsesstaten end en domstol, hvis den fastslår, at forkyndelsen af afgørelsen er sket på en måde, som tilsidesætter den berørtes ret til et effektivt forsvar for en domstol?

2. Navnlig: Kan afslaget støttes på, at det konstateres, at den berørte person, der som regel opholder sig i fuldbyrdesstaten – til trods for, at de gældende regler i udstedelsesstaten for forkyndelse og fristerne for at anfægte en afgørelse som omhandlet i artikel 1, litra a), nr. ii) og iii), i Rådets rammeafgørelse 2005/214/RIA var overholdt – på det trin i proceduren, der går forud for indbringelsen af sagen for retten, ikke havde nogen reel og effektiv mulighed for at forsvare sine rettigheder, idet [org. s. 2] fristen for at reagere hensigtsmæssigt på afgørelsen om pålæggelse af sanktionen var utilstrækkelig?

3. Kan omfanget af den retsbeskyttelse, der gælder for personer, som skal pålægges en bøde, i henhold til artikel 3 i Rådets rammeafgørelse 2005/214/RIA afhænge af, om sagen vedrørende udstedelse af bøden er en administrativ sag, en sag om overtrædelse af ordensforskrifter eller en straffesag?

4. Er det i lyset af de mål og principper, som er forankret i Rådets rammeafgørelse 2005/214/RIA, bl.a. i artikel 3, tilladt at fuldbyrde afgørelser, som er truffet af en anden myndighed i udstedelsesstaten end en domstol, og som er truffet på grundlag af udstedelsesstatens bestemmelser og drager den person til ansvar for en overtrædelse af færdselsloven, i hvis navn køretøjet er indregistreret, dvs. afgørelser, som alene støttes på de oplysninger, der er indhentet gennem den grænseoverskridende udveksling af motorregisterdata, uden at der er gennemført nogen efterforskning i sagen og navnlig uden at den faktiske gerningsmand er fastslået?

II. Sagen udsættes i henhold til artikel 22 i Kodeks postępowania karnego (strafferetsplejeloven). [Org. s. 3].

PRÆMISSER

I. Retsgrundlag

[udelades] [artikel] 1, litra a), nr. ii) og iii), artikel 3, artikel 7, stk. 2, litra i), nr. iii), og artikel 20, stk. 3, i Rådets rammeafgørelse 2005/214/RIA af 24. februar

2005 om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på bødestraffe (EUT 2005, L 76, s. 16) som ændret ved Rådets rammeafgørelse 2009/299/RIA af 26. februar 2009 (EUT 2009, L 81, s. 24) (herefter »rammeafgørelsen«).

1. Polsk ret

Rammeafgørelsen er gennemført i polsk ret ved den polske strafferetsplejelovs kapitel 66b (artikel 611ff til 611fm).

Strafferetsplejelovens artikel 611 ff, § 1, er affattet således:

»Såfremt en af Den Europæiske Unions medlemsstater (»udstedelsesstaten« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i bestemmelserne i dette kapitel) anmoder om fuldbyrdelse af en endelig bødestraf, har den ret i første instans, i hvis retskreds gerningsmanden har formue, oppebærer indtægt eller har sædvanligt eller midlertidigt ophold, kompetence til at behandle sagen. Udtrykket »bødestraf« i dette kapitel betegner

den i afgørelsen nævnte gerningsmands pligt til at betale

1) et pengebeløb som straf for en strafbar handling [...]«

Strafferetsplejelovens artikel 611fg er affattet således:

»Fuldbyrdelse af en afgørelse i henhold til artikel 611ff., § 1, kan afslås, såfremt

1) det forhold, der har givet anledning til afgørelsen, ikke udgør en strafbar handling ifølge polsk ret, medmindre der herved ifølge udstedelsesstatens lovgivning er tale om en strafbar handling som nævnt i artikel 607w eller om tilsidesættelse af [...]

c) færdselssikkerheden [...]

9) det fremgår af den i artikel 611ff, § 2, omhandlede attest, at den person, som afgørelsen vedrører, ikke blev behørigt oplyst om muligheden for og retten til at anfægte afgørelsen

10) det fremgår af den i artikel 611ff, § 2, omhandlede attest, at afgørelsen blev truffet uden gerningsmandens tilstedeværelse, medmindre: [...]

b) gerningsmanden, efter at have modtaget en kopi af afgørelsen samt oplysning om retten til, fristen for samt fremgangsmåden for at fremsætte begæring om, at samme sag på ny foretages i udstedelsesstaten under hans deltagelse, ikke fremsætter en sådan begæring inden for den ved lov fastsatte frist, eller erklærer, at han ikke anfægter afgørelsen [...]«

Artikel 116b, § 1, i Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (procesreglement i sager vedrørende mindre alvorlige lovovertrædelser) er affattet således:

»Bestemmelserne i straffeprocelseslovens kapitel 66a og 66b finder tilsvarende anvendelse for så vidt angår en anmodning rettet til en af Den Europæiske Unions medlemsstater om fuldbyrdelse af en bødestraf, strafferetlige sanktioner i form af yderligere godtgørelse, pligt til at betale erstatning eller pligt til at betale sagsomkostninger eller omkostninger i forbindelse med fuldbyrdelse af bødestraffen, som er blevet pålagt af en ret eller af en anden myndighed [org. s. 4] i en af Den Europæiske Unions medlemsstater.«

II. De faktiske omstændigheder i hovedsagen

1. Ved skrivelse af 24. maj 2018 anmodede Centraal Justitieel Incassobureau (herefter »CJIB«) Sąd Rejonowy w Chełmnie (retten i første instans i Chełmnie) om at anerkende og fuldbyrde afgørelse af 9. november 2017 [udelades], hvormed Z.P. blev pålagt en bøde for en overtrædelse af færdselslovgivningen. Skrivelsen var vedlagt en attest på polsk som omhandlet i rammeafgørelsens artikel 4 samt den afgørelse, hvormed bøden blev pålagt.
2. [udelades] Lovovertrædelsen blev konstateret ved hjælp af bilens registreringsnummer, idet det i Nederlandene, som det fremgår af afgørelsen, er den person, i hvis navn det pågældende køretøj er registreret, der drages til ansvar. [udelades] CJIB udstedte derfor den 9. november 2017 en afgørelse, hvorved Z.P. blev pålagt en bøde på 232 EUR. Da afgørelsen ikke blev anfægtet over for anklagemyndigheden, blev den endelig den 21. december 2017.
3. CJIB erklærede, at denne instans er en afdeling af det nederlandske justits- og sikkerhedsministerium og bl.a. varetager fuldbyrdelsen af bøder for overtrædelser af færdselslovgivningen. Ved den attest, som blev forelagt retten, bekræftes det endvidere, at den pågældende person har haft mulighed for at indbringe sagen for en domstol, som også har kompetence i straffesager.
4. De nederlandske myndigheder sendte Z.P. den første skrivelse (afgørelse), hvorved bøden blev pålagt, på polsk og forsynet med en række belæringer om muligheden for at anfægte afgørelsen, samt med oplysning om, at anfægtelsen skulle indsendes inden den 21. december 2017. Det afgørende for rettidig indsendelse af anfægtelsen er poststemplets dato. Desuden skal klagen være modtaget senest en uge efter ovennævnte dato. I afgørelsen henvises også til hjemmesiden www.cjib.nl/mandatkarny.
5. [udelades] Z.P. [udelades] har [overfor den forelæggende ret] forklaret, at han solgte køretøjet med registreringsnummer CCH92KL i 2014 [udelades]. Han underrettede forsikringsselskabet om salget, men ikke [udelades] den myndighed, som står for registrering i det relevante register. [udelades] Z.P. har fremlagt købekontrakter for køretøjet i original og regningen samt korrespondancen med

CJIB vedrørende den foreliggende bøde og andre bøder, som samme myndighed har pålagt ham i de seneste måneder.

6. Han har over for retten forklaret, at han indtil det tidspunkt, hvor han modtog indkaldelsen til retsmødet, ikke var klar over, at den post, som de nederlandske myndigheder havde sendt ham, var officielle dokumenter, da forsendelsernes form og indhold var uforståelige for ham. Den af CJIB udstedte afgørelse om pålæggelsen af bøden var blevet tilsendt ham, men han kunne ikke nævne tilsendelsesdatoen, da der havde været flere sådanne skrivelser [org. s. 5] inden for et par måneder [udelades]. Som bevis for sit anbringende har han forelagt den modtagne korrespondance fra CJIB for retten, som faktisk blev tilsendt på polsk (pålæggelse af bøderne) og nederlandsk (sandsynligvis oplysninger om rykkergebyrer ved manglende betaling inden for fristen).
7. Retten har i henhold til rammeafgørelsens artikel 7, stk. 3, anmodet den nederlandske myndighed om oplysninger om datoen for forkyndelsen af den afgørelse, hvormed bøden blev pålagt. Spørgsmålet blev besvaret med, at myndigheden i udstedelsesstaten ikke havde kendskab til tidspunktet for forkyndelsen.

[udelades]

III. Spørgsmålet, om de præjudicielle spørgsmål kan antages til realitetsbehandling

1. [udelades]
2. [udelades] Fortolkningen af rammeafgørelsen vil være af betydning for den nationale domstols afgørelse og navnlig gøre det muligt at besvare spørgsmålet om, hvorvidt betingelserne for at afslå at fuldbyrde den udenlandske myndigheds afgørelse er opfyldt.

IV. Begrundelse for de præjudicielle spørgsmål

1. I dom af 14. november 2013, Baláž, C-60/12, fastslog Domstolen, at adgang til prøvelse ved en domstol med kompetence i navnlig straffesager i rammeafgørelsens forstand ikke må være underlagt betingelser, der gør den umulig eller uforholdsmæssigt vanskelig. Den påpegede desuden, at muligheden for at få sagen prøvet ved en domstol med kompetence i navnlig straffesager i lyset af rammeafgørelsens artikel 1, litra a), nr. iii), kan gøres afhængig af, at der iagttages en forudgående administrativ procedure. I denne henseende har den omstændighed, at den berørte person ikke har iværksat nogen appel, og at den omhandlede bødestraf følgelig er blevet endelig, ingen indvirkning på anvendelsen af rammeafgørelsens artikel 1, litra a), nr. iii), eftersom det fremgår af denne bestemmelse, at det er tilstrækkeligt, at den pågældende »har haft

lejlighed« til at få sagen prøvet ved en domstol med kompetence i navnlig straffesager [org. s. 6].

2. I den pågældende afgørelse havde Domstolen imidlertid ikke lejlighed til at komme ind på spørgsmålet om de proceduremæssige garantier, som må tilkomme den berørte person på procestrinnet før sagens indbringelse for en domstol med kompetence navnlig i straffesager, for at det kan lægges til grund, at den pågældende virkelig »havde lejlighed til« at få sagen prøvet ved en domstol.
3. Spørgsmålet om, hvorvidt den berørte person i overensstemmelse med rammeafgørelsens artikel 1, litra a), nr. ii) og iii), »har haft lejlighed til at få sagen prøvet ved en domstol« skal bedømmes ud fra rammeafgørelsens mål og principper.
4. Som det særligt fremgår af rammeafgørelsens artikel 1 og 6 samt første og anden betragtning hertil, har rammeafgørelsen til formål at indføre en effektiv mekanisme til grænseoverskridende anerkendelse og fuldbyrdelse af de afgørelser, hvorved en fysisk eller juridisk person endeligt er blevet pålagt en bødestraf for at have begået en af de i rammeafgørelsens artikel 5 opregnede lovovertrædelser. Muligheden for at anerkende en bødestraf mod en person, som efter at have fået afgørelsen forkyndt og have modtaget udførlig belæring om retten til genoptagelse af sagen ikke har anmodet om genoptagelse eller iværksat appel, blev indført ved Rådets rammeafgørelse 2009/299/RIA om ændring af rammeafgørelse 2005/214/RIA. Formålene med ændringen var at styrke de proceduremæssige rettigheder for personer, der er genstand for en straffesag, at lette det rettlige samarbejde i straffesager og navnlig at forbedre den gensidige anerkendelse af retsafgørelser mellem medlemsstater.
5. De instrumenter, der er fastsat i rammeafgørelsen, er baseret på princippet om gensidig anerkendelse, som udgør grundlaget for det rettlige samarbejde i EU [udelades]. Dette princip beror på gensidig tillid til medlemsstaternes retssystemer, navnlig på tilliden til, at staterne respekterer de grundlæggende rettigheder og de principper, der er anerkendt i artikel 6 i traktaten om Den Europæiske Union og i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«). Dette gælder også for overholdelsen af internationale konventioner, som medlemsstaterne har undertegnet, navnlig den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«)
6. Princippet om gensidig anerkendelse, som ligger til grund for rammeafgørelsens systematik, betyder, at medlemsstaterne som regel er forpligtet til at anerkende en afgørelse, hvormed der er pålagt en bødestraf, og som er blevet fremsendt i henhold til rammeafgørelsens artikel 4, uden at andre formelle betingelser skal være opfyldt, og straks skal træffe alle nødvendige foranstaltninger for at fuldbyrde afgørelsen.

7. Desuden indeholder rammeafgørelsen en række bestemmelser, som tilsigter at beskytte den berørte persons grundlæggende rettigheder. Det drejer sig især om proceduremæssige garantier, som giver domstolen i fuldbyrdelsesstaten mulighed for at afvise at anerkende og fuldbyrde en afgørelse under bestemte betingelser.
8. Anerkendelse eller fuldbyrdelse af en afgørelse kan kun afvises under strenge betingelser (Domstolens dom af 29.1.2013, Radu, C-396/11, præmis 36, og den deri nævnte retspraksis). En domstol i fuldbyrdelsesstaten kan følgelig kun afslå at anerkende eller fuldbyrde en afgørelse om pålæggelse af en bødestraf, når en af de i rammeafgørelsens artikel 7, stk. 1 og 2, samt artikel 20, stk. 3, opregnede grunde foreligger, dvs. når den i rammeafgørelsens artikel 4 omhandlede attest, som er vedlagt afgørelsen om betaling af en bøde, giver anledning til at formode, at grundlæggende rettigheder eller almindelige retsprincipper i henhold til artikel 6 TEU er blevet tilsidesat (jf. i denne retning dom af 14.11.2013, Baláz, C-60/12, præmis 28 og 31). **[Org. s. 7].**
9. Når den forelæggende ret overfører de ovenfor beskrevne principper på den foreliggende sag, ser den en risiko for tilsidesættelse af retten til effektiv domstolsprøvelse, som ligger i, at der ikke ydes en rimelig frist til at iværksætte appellen under den forudgående administrative procedure.
10. Ifølge fast retspraksis er muligheden for domstolsprøvelse af enhver beslutning truffet af en national myndighed nemlig et almindeligt fællesskabsretligt princip, der udspringer af medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner og er hjemlet i artikel 6 og 13 i den europæiske menneskerettighedskonvention og desuden er forankret i chartrets artikel 47 (jf. dom af 3.12.1992, Oleificio Borelli mod Kommissionen, C-87/81, præmis 14, samt af 19.6.2003, Eribrand, C-467/01, præmis 53).
11. Rammeafgørelsens artikel 3, som bl.a. refererer til artikel EMRK samt til chartrets artikel 47 og 48, har til formål at sikre personer, mod hvem der føres en sag om fuldbyrdelse af en bødestraf, rettigheder, som ikke kun er teoretiske og illusoriske, men som også udfolder deres virkning i praksis. Når medlemsstaterne lægger til grund, at muligheden for at få sagen prøvet ved en domstol afhænger af, om de forudgående administrative muligheder er udtømt, synes det derfor at være berettiget at lægge til grund, at den pågældende person også på dette trin i proceduren må have visse proceduremæssige minimumsrettigheder, som giver den pågældende mulighed for effektivt at gøre denne ret gældende. Det kan nemlig ikke udelukkes, at den forudgående administrative procedure i udstedelsesstaten er udformet på en sådan måde, at den berørte person ikke har adgang til en domstol eller kun på uforholdsmæssigt vanskelige betingelser.
12. Den forelæggende ret deler den opfattelse, som generaladvokat Sharpston gav udtryk for i sit forslag til afgørelse Baláz (C-60/12, punkt 84), hvorefter den nationale ret i fuldbyrdelsesstaten skal indhente passende oplysninger, hvis den er i tvivl om, hvorvidt de garantier, der følger af de grundlæggende rettigheder, er overholdt.

13. Retten i den stat, hvor afgørelsen om pålæggelse af en bødestraf fuldbyrdes, skal således, da afgørelsen er truffet af en myndighed, som ikke er en domstol, have mulighed for at konstatere, om afgørelsen er truffet under overholdelse af de grundlæggende rettigheder og de grundlæggende retsprincipper i henhold til artikel 6 i traktaten, herunder retten til at blive oplyst om detaljerne i og grunden til den anklage, der rettes mod den berørte person, på et for denne forståeligt sprog, muligheden for at forberede sit forsvar inden for en passende frist, retten til passende retlig bistand og gratis tolkebistand.
14. I forbindelse med den foreliggende sag er der opstået tvivl med hensyn til den måde, den nederlandske myndighed har forkyndt bødef afgørelsen på, og fristen for at anfægte den over for anklagemyndigheden. Skrivelsen til Z.P. er dateret den 9. november 2017, mens fristen for at anfægte den blev sat til den 21. december 2017. Forkyndelsen skete ved aflevering i modtagerens postkasse. Fristen for at anfægte afgørelsen begyndte ikke at løbe ved den faktiske forkyndelse af skrivelsen, men derimod den dag, hvor den blev afsendt af den nederlandske myndighed. Ifølge de oplysninger, der foreligger for den forelæggende ret, er denne måde at beregne klagefristerne på samt forkyndelsesformen i overensstemmelse med udstedelsesstatens ret.
15. Rammeafgørelsens primære formål er at skabe en effektiv mekanisme for grænseoverskridende anerkendelse og fuldbyrdelse af endelige afgørelser. [udelades] Disse formål kan ikke virkeliggøres ved på nogen som helst måde at svække den faktiske iagttagelse af retten til forsvar for de personer, der er blevet pålagt en bødestraf [org. s. 8]. Det er derfor vigtigt ikke bare at sikre, at et dokument adressat faktisk modtager det omhandlede dokument, men også, at adressaten sættes i stand til at få kendskab til og fuldt ud at forstå meningen med og omfanget af den retslige procedure, der er indledt over for den pågældende i udlandet, således at den pågældende kan forberede sit forsvar og varetage sine rettigheder på effektiv vis i afsenderstaten (dette har Domstolen fastslået i sager, som omhandlede forkyndelser af retslige og udenretslige dokumenter i civil- og handelssager, jf. dom af 2.3.2017, Henderson, C-345/15, EU:C:2017:157, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis)
16. Den forelæggende ret ønsker desuden at understrege, at ifølge de principper, der fremgår af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, skal fristen for at iværksætte appel begynde den dag, hvor appellanten faktisk kunne få kendskab til retsafgørelsen (jf. Den Europæiske Menneskerettigheds dom af 26.1.2017, Ivanova og Ivashova mod Rusland, CE:ECHR:2017:0126JUD000079714, § 57, og den deri nævnte retspraksis). Det ser derfor ud til, at fristen for at iværksætte appel i de tilfælde, der er omfattet af rammeafgørelsen, skal regnes fra dagen for forkyndelsen og ikke fra dagen for afsendelsen.
17. Efter den forelæggende rets opfattelse udgør korrekt forkyndelse af en bødef afgørelse, navnlig i tilfælde af en grænseoverskridende forkyndelse som i den foreliggende sag, et væsentligt formkrav, som er en forudsætning for, at det overhovedet er muligt at varetage retten til forsvar effektivt. I henhold til artikel

19 TEU, som konkretiserer den i artikel 2 TEU forankrede respekt for menneskerettighederne, påhviler det de nationale domstole og Domstolen at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten. Derfor er de domstole, der varetager fuldbyrdelsen af en bøde, som er pålagt af en myndighed (som ikke er en domstol), navnlig forpligtet til at prøve, om den person, hvem bøden er blevet pålagt, er blevet berøvet visse rettigheder.

18. Den forelæggende ret henviser endvidere til, at der ikke kan drages negative konklusioner af den omstændighed, at modtageren af dokumenter ikke har gjort tilsidesættelser i forbindelse med forkyndelsen gældende inden for den angivne frist, da det i betragtning af den manglende korrekte belæring ikke står fast, at den berørte person effektivt kunne påberåbe sig denne omstændighed.
19. Følgelig skal rammeafgørelsens artikel 7, stk. 2, litra i), nr. iii), sammenholdt med artikel 20, stk. 3, efter den forelæggende rets opfattelse fortolkes således, at den giver tilladelse til at afslå at fuldbyrde en afgørelse, såfremt det konstateres, at afgørelsen er blevet forkyndt på en måde, som kunne forpurre retten til effektivt at anfægte afgørelsen såvel under den forudgående procedure (f.eks. en administrativ procedure) som direkte for en domstol.
20. Med sit tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om Rådets rammeafgørelse 2005/214/RIA tillader en forskellig behandling af personer, som skal pålægges en bødestraf, afhængigt af, om den procedure, i hvilken bøden skal pålægges, er en administrativ sag, en sag om tilsidesættelse af en ordensforskrift eller en straffesag.
21. I henhold til rammeafgørelsens artikel 5, stk. 1, omfatter dens anvendelsesområde »overtrædelse af bestemmelser i færdselslovgivningen«. Den forelæggende ret er sig bevidst, at overtrædelser af færdselslovgivningen ikke behandles på samme måde i medlemsstaterne, da de i nogle medlemsstater anses for administrative overtrædelser, mens andre medlemsstater klassificerer dem som strafbare handlinger.
22. Dette medfører, at de berørte personer allerede på det stadium, hvor bøden pålægges, kan påberåbe sig forskellige proceduremæssige garantier. I straffesager har den anklagede henholdsvis [org. s. 9] den berørte person principielt ret til effektive retsmidler og adgang til en upartisk domstol, ligesom uskyldsformodningen og retten til forsvar er gældende. Afgørelser truffet af myndigheder i administrative procedurer opfylder grundlæggende ikke kravene i EMRK's artikel 6 eller de indholdsmæssigt tilsvarende krav i chartrets artikel 47 og 48.
23. Med det fjerde spørgsmål ønskes det oplyst, om det på grundlag af artikel 20, stk. 3, kan afslås at anerkende og fuldbyrde en bødestraf, som er udstedt af en administrativ myndighed, såfremt det fremgår allerede af afgørelsen, at bøden er blevet pålagt uden forudgående gennemførelse af nogen form for efterforskning.

24. I den foreliggende sag blev bøden pålagt en fysisk person, som opholder sig i en anden medlemsstat, alene på grundlag af bilens registreringsnummer og de oplysninger, som blev indhentet gennem den grænseoverskridende udveksling af indregistreringsoplysninger for køretøjer. Det fremgår af afgørelsen, at myndigheden ikke foretog nogen form for skridt til at efterforske, hvem der faktisk var ansvarlig for overtrædelsen af færdselslovgivningen, for at kunne pålægge en bestemt bøde (for overtrædelse af hastighedsbegrænsningen).
25. [udelades] I henhold til artikel 1, litra b), nr. i), betegner [udelades] udtrykket »bødestraf« pligten til at betale et beløb, som det ved afgørelse pålægges en person at betale på grund af domfældelse for begåelse af en strafbar handling. Princippet om det strafferetlige ansvar kræver, at skylden henføres til den, der har begået en bestemt gerning. Begåelse af en lovovertrædelse i henhold til rammeafgørelsens bestemmelser kræver dermed efter den forelæggende rets opfattelse, at der foreligger en bestemt handling eller undladelse fra gerningsmanden til en forbudt handling, mens den omstændighed, at han i et register er opført som ejer af et køretøj, ikke er tilstrækkelig i sig selv.
26. I polsk ret hører overtrædelser af hastighedsbegrænsningen under lovgivningen om overtrædelse af ordensforskrifter. Ansvar for denne lovovertrædelse kan dog kun tilskrives den person, der har begået en sådan lovovertrædelse, dvs. føreren af det køretøj, der har overtrådt færdselslovgivningen. Såfremt gerningsmanden ikke er bekendt, opfordrer myndigheden den person, der er registreret som ejer eller medejer af køretøjet, til at oplyse, hvem der førte køretøjet på gerningstidspunktet.
27. Den ordning, der gælder i Nederlandene, gør det uden tvivl lettere for myndighederne at fuldbyrde bødepålæg for lovovertrædelser, som begås af førere af køretøjer, som er indregistreret i en anden medlemsstat. Den fører imidlertid til, at personer, der i det pågældende register er registreret som ejer eller bruger af et køretøj, bliver pålagt ansvars for overtrædelser af færdselsreglerne, som er begået med dette køretøj, uanset om de faktisk har begået denne overtrædelse.
28. Desuden skal det bemærkes, at en myndighed, som ikke er en domstol [udelades], ikke tager hensyn til en række omstændigheder, som kan være væsentlige for at fastslå, om den berørte persons adgang til en domstol er knyttet til betingelser, som gør det umuligt eller urimeligt vanskeligt at gøre brug af denne ret. De eneste oplysninger, som myndigheden råder over, er for- og efternavn, adresse og alder på den person, i hvis navn køretøjet er indregistreret. Den undersøger hverken, hvem der faktisk har overtrådt færdselsreglerne, eller om køretøjet har flere medejere, eller om den person, i hvis navn køretøjet er indregistreret, med hensyn til alder, helbredstilstand eller andre faktorer har evnen til effektivt at forsvare sine rettigheder. **[Org. s. 10].**
29. I denne forbindelse skal det også bemærkes, at de regler, der har ført til, at den administrative myndighed har truffet den afgørelse, der er genstand for den foreliggende sag, er baseret på en tanke, som ikke kendes i strafferetten, nemlig en »skyldsformodning« mod en person, der er registreret som ejer af et køretøj, der er

blevet anvendt til at begå en lovovertrædelse, og at den [bøde]straffede person pålægges bevisbyrden for, at han ikke har begået overtrædelsen af færdselslovgivningen, både i den administrative procedure og i den senere retssag. Det fremgår nemlig af den afgørelse, der er blevet fremsendt i den foreliggende sag, at den [bøde]straffede person for at opnå en annullation af afgørelsen, skal a) bevise, at en tredjemand mod hans vilje har benyttet køretøjet, og at ejeren ikke kunne have forhindret dette, selv ikke under udvisning af den i trafikken påkrævede omhu, [eller] b) dokumentere, at han har udlejet køretøjet for en periode på højst tre måneder til erhvervsmæssige formål, [eller] c) fremlægge en attest, hvoraf det fremgår, at han ikke længere var ejer eller bruger af køretøjet.

30. Den forelæggende ret gør endvidere opmærksom på, at foranstaltninger til forbedring af færdselssikkerheden – og sådanne foranstaltninger er der efter den forelæggende rets opfattelse utvivlsomt tale om i forbindelse med handlinger, som sigter mod den grænseoverskridende håndhævelse af bøder for overtrædelser af færdselslovgivningen, som pålægges ejere af køretøjer og ikke de gerningsmænd, der faktisk har begået lovovertrædelserne – hører til det trafikpolitiske område og dermed skal bedømmes i lyset af artikel 91, stk. 1, litra 3) TEUF, da de er omfattet af »foranstaltninger til forbedring af transportsikkerheden« som omhandlet i denne bestemmelse, og ikke i lyset af artikel 82, stk. 1, TEUF (jf. lignende Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, C-43/12, EU:C:2014:298, præmis 47 og 48).
31. På tilsvarende vis anføres det udtrykkeligt i betragtningerne til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/413 af 11. marts 2015 om fremme af grænseoverskridende udveksling af oplysninger om trafikikkerhedsrelaterede færdselslovsovertrædelser (EUT 2015, L 68, af 13.3.2015, s. 9), at forbedring af trafikikkerheden er et af de vigtigste mål i Unionens transportpolitik, og at et vigtigt led i denne politik er konsekvent håndhævelse af sanktioner for færdselslovsovertrædelser begået i Unionen, som er til stor fare for trafikikkerheden.
32. Den forelæggende ret er derfor af den opfattelse, at rammeafgørelsens artikel 20, stk. 3, og artikel 3 skal fortolkes således, at en domstol i fuldbyrdesstaten for en bødestraf, der er blevet pålagt i forbindelse med en overtrædelse af bestemmelser i færdselslovgivningen som omhandlet i rammeafgørelsens artikel 5, stk. 1, kan afslå at fuldbyrde denne bøde mod en person, mod hvem afgørelsen kun er truffet på grundlag af oplysninger, som er indhentet gennem den grænseoverskridende udveksling af motorregisteroplysninger, uden at der er gennemført nogen form for efterforskning af, hvem der har overtrådt færdselslovgivningen og under hvilke faktiske omstændigheder.

V. Sammenfatning

Såfremt Domstolen fjerner den ovenfor beskrevne tvivl, vil gøre det muligt at bedømme, om betingelserne for at afslå at anerkende dommen foreligger. En

præjudiciel afgørelse er således nødvendig for at kunne træffe afgørelse i den sag, der verserer for den nationale domstol.

I tilslutning til anmodningen om præjudiciel afgørelse har den forelæggende ret udsat sagen i henhold til strafferetsplejelovens artikel 22.

ARBEJDSDOKUMENT