

**Sag C-654/20****Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

15. november 2020

**Forelæggende ret:**

Apelativen sad Sofia (appeldomstol i Sofia, Bulgarien)

**Afgørelse af:**

9. november 2020

**Anklagemyndighed i straffesagen:**

Apelativna prokuratura Sofia

**Domfældt/gerningsmand i straffesagen:**

VD

**Hovedsagens genstand**

Hovedsagen er en ekstraordinær procedure til prøvelse af en endelig dom. Sagen blev indledt ved den forelæggende ret ved en statsadvokats begæring om ophævelse af en dom afsagt i appelsagen og hjemvisning af sagen til fornyet behandling ved appelretten i en anden sammensætning, subsidiært ophævelse af dommen afsagt i appelsagen og stadfæstelse af dommen afsagt af retten i første instans, hvorved gerningsmanden blev kendt skyldig i at have begået en strafbar handling, men frikendt for det strafferetlige ansvar. Gerningen, som blev behandlet ved de nævnte retter, består i at føre motorkøretøj i perioden for suspension af kørekortet, som var pålagt som administrativ sanktion.

**Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen**

Den præjudicielle anmodning er støttet på artikel 267, stk. 2, TEUF og vedrører fortolkningen af det strafferetlige legalitetsprincip samt artikel 49, stk. 3, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«). Den forelæggende ret anmoder om afklaring af spørgsmålet om, hvorvidt

nationale retlige bestemmelser er forenelige med EU-retten, som for samme gerning fastsætter muligheden for at idømme enten en administrativ sanktion eller en straf for en strafbar handling, uden at fastsætte kriterier for bedømmelsen af, om gerningsmanden ifalder et forvaltningsretligt eller et strafferetligt ansvar.

### **Præjudicielle spørgsmål**

1. Er det strafferetlige legalitetsprincip til hinder for en national bestemmelse, som for en og samme gerning, der består i at føre motorkøretøj i perioden for den suspension af kørekortet, som var pålagt som administrativ tvangsforanstaltning, samtidig fastsætter et forvaltningsretligt og et strafferetligt ansvar, uden at der findes kriterier for en objektiv sondring mellem de to former for ansvar?
2. Såfremt Den Europæiske Unions Domstol besvarer det første spørgsmål benægtende: Hvilke beføjelser har den nationale domstol med henblik på at sikre en effektiv anvendelse af EU's retsprincipper?
3. Er en straf i form af frihedsstraf fra et til tre år og bøde på 200-1 000 leva (BGN) for den strafbare handling, der består i at føre motorkøretøj i perioden for den suspension af kørekortet, som er pålagt som administrativ tvangsforanstaltning, forholdsmæssig som omhandlet i artikel 49, stk. 3, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder?

### **Den Europæiske Unions regler og retspraksis**

Traktaten om Den Europæiske Union: Artikel 6, stk. 3

Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde: Artikel 90 og artikel 91, stk. 1, litra c)

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder: Artikel 49

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/126/EF om kørekort: Artikel 11, stk. 2

Konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder: Artikel 5, stk. 1

Dom af 3. maj 2007, *Advocaten voor de Wereld*, C-303/05, EU:C:2007:261, præmis 49 og 50 og den deri nævnte retspraksis

Dom af 12. februar 2019, *TC*, C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, præmis 59 og 60 og den deri nævnte retspraksis

Dom af 16. juli 2015, *Chmielewski*, C-255/14, EU:C:2015:475, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis

Kendelse af 12. juli 2018, Pinzaru og Cirstinoiu, C-707/17, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:574, præmis 26

### **Nationale bestemmelser**

Nakazatelen kodeks (straffeloven): Artikel 9, stk. 2, artikel 78a og 343c.

Nakazatelno-protsesualen kodeks (strafferetsplejeloven): Artikel 301, stk. 1, artikel 305, stk. 6, artikel 375-380

Zakon za dvizhenieto po patishtata (færdselsloven): Artikel 150, 150a, 151a, 171, 177.

Naredba N° 3 ot 11.5.2011 za iziskvaniata za fizicheska godnost kam vodachite na motorni prevozni sredstva i reda za izvarshvane na meditsinskite pregledi za ustanovyavane na fizicheskata godnost za vodachite ot razlichnite kategorii (bekendtgørelse nr. 3 af 11.5.2011 om de fysiske krav til førere af motorkøretøjer og betingelserne for gennemførelse af lægeundersøgelser med henblik på af fastslå den fysiske egnethed for førere i forskellige klasser), udstedt af sundhedsministeren

Naredba N° 3 ot 29.08.2011 za pridobivane na pravosposobnost za provezhdane na izpiti na kandidatite za vodachi na motorni prevozni sredstva (bekendtgørelse nr. 3 af 29.8.2011 om opnåelse af kvalifikation til at gennemføre prøver for førere af motorkøretøjer), udstedt af ministeren for uddannelse, ungdom og videnskab

Naredba N° 38 ot 16.04.2004 za usloviata i reda za provezhdaneto na izpitite na kandidati za pridobivane na pravosposobnost za upravlenie na motorno prevozno sredstvo i reda za provezhdane na proverochnite izpiti (bekendtgørelse nr. 38 af 16.4.2004 om betingelser og vilkår for afholdelse af prøver for ansøgere om førerbevis til motorkøretøj og vilkårene for afholdelse af bekræftelsesprøver), udstedt af ministeren for trafik og kommunikation

Naredba N° 31 ot 26.07.1999 za iziskvaniata, usloviata i reda za pridobivane na pravosposobnost za upravlenie na motorno prevozno sredstvo (bekendtgørelse nr. 31 af 26.7.1999 om krav, betingelser og vilkår for erhvervelse af førerbevis til motorkøretøj), udstedt af transportministeren og ministeren for uddannelse og videnskab

### **Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen**

- 1 Den sigtede har føreret og kørekort. Den 9. maj 2018 blev hans kørekort inddraget ved anordning udstedt af Oblasten direktor (regionaldirektør) for Ministerstvo na vatreshnite raboti (indenrigsministeriet) om pålæggelse af en administrativ tvangsforanstaltning, da han ikke havde betalt bøder, som han var

blevet pålagt for overtrædelser af færdselsloven som administrative sanktioner. Suspensionen af kørekortet blev fastsat, indtil de skyldige bøder var betalt. Den 23. august 2018 blev sigtede standset af politibetjente med henblik på kontrol, da han kørte en personbil uden lys på en befærdet boulevard i Blagoevgrad. Betjentene konstaterede, at hans kørekort var suspenderet. Der blev derfor udstedt en afgørelse mod ham, hvori der blev konstateret en administrativ forseelse.

- 2 Ved anordning udstedt af statsadvokaten ved Rayonna prokuratura Blagoevgrad (kredsanklagemyndigheden i Blagoevgrad) blev der den 19. marts 2019 indledt en straffesag mod den sigtede, fordi han den 23. august 2018 havde ført motorkøretøj i den periode, hvor hans kørekort var suspenderet ved en administrativ tvangsforanstaltning – en handling, som anklagemyndigheden kvalificerede som en strafbar handling i henhold til artikel 343c, stk. 3, sammenholdt med stk. 1 i Nakazatelen kodeks (herefter »NK«). I henhold til denne bestemmelse straffes den, der fører motorkøretøj i den periode, hvor hans kørekort er suspenderet ved en administrativ tvangsforanstaltning, med frihedsstraf på op til tre år og bøde på 200-1 000 leva (BGN). Under afhøringen erkendte den sigtede de faktiske omstændigheder og forklarede, at hans arbejde krævede anvendelse af en bil, at han led tab, da han ikke kunne arbejde på grund af inddragelsen af hans kørekort, og at han den dag, hvor han begik handlingen, var nødt til at køre bil for at hente medicin, som der var akut behov for til hans alvorligt syge bror.
- 3 I sagen i første instans lagde Rayonen sad Blagoevgrad (kredsdomstolen i Blagoevgrad) til grund, at sigtede begik en strafbar handling, da han kørte personbilen på en befærdet boulevard og derved handlede uansvarligt og overtrådte færdselsreglerne. Samtidig frikendte denne domstol ham i henhold til NK's artikel 78a, stk. 1, for det strafferetlige ansvar, da den strafbare handling i henhold til denne bestemmelse straffes med frihedsstraf i op til tre år, og sigtede indtil dette tidspunkt ikke var dømt og ikke allerede var frikendt for det strafferetlige ansvar. I henhold til denne bestemmelse, som fastsætter en bøde på 1 000-5 000 leva (BGN), blev han idømt en bøde på 1 000 leva (BGN).
- 4 I appelsagen ophævede Okrazhen sad Blagoevgrad (regional domstol i Blagoevgrad) dommen afsagt af Rayonen sad (kredsdomstol), frifandt den sigtede og fastslog, at hans handling ikke udgjorde en strafbar handling, da den kun indebærer en ringe risiko for samfundet og følgelig skal kvalificeres som en administrativ forseelse. Derfor pålagde domstolen ham en administrativ sanktion på 300 leva (BGN) i henhold til artikel 177, stk. 1, nr. 2, i Zakon za dvizhenieto po patishnata (herefter »ZDvP«). Ifølge denne bestemmelse pålægges en person, som fører motorkøretøj, selv om hans kørekort er suspenderet, en bøde på 100-300 leva (BGN). Appeldomstolen fastslog, at den sigtede ganske vist var straffet gentagne gange for administrative forseelser i henhold til ZDvP, men at den i denne sag omhandlede gerning kun indebærer en ringe risiko for samfundet, da den sigtede hverken er dømt eller straffet for begåede strafbare handlinger eller pålagt administrative sanktioner på grund af en gerning, som har at gøre med at føre motorkøretøj uden kørekort i den periode, hvor førerretten er inddraget eller kørekortet er suspenderet. Den nævnte domstol tog også hensyn til, at den sigtede

erkendte de konstaterede omstændigheder, angrede hændelsen og som grund for at køre bilen oplyste, at kan skulle købe medicin til sin syge bror.

- 5 Sagen for den forelæggende ret blev iværksat ved begæring fremsat af Apelativen prokuror (statsadvokaten for appelsager) ved Apelativna prokuratura Sofia (appelanklagemyndigheden i Sofia) om ophævelse af dommen afsagt af Okrazhen sad Blagoevgrad (regional domstol i Blagoevgrad) og hjemvisning af sagen til fornyet behandling ved denne domstol i en anden sammensætning. Statsadvokaten for appelsager har nedlagt subsidiær påstand om ophævelse af dommen i appelsagen og stadfæstelse af dommen afsagt af Rayonen sad Blagoevgrad (kredsdomstolen i Blagoevgrad).

### **De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter**

- 6 Statsadvokaten for appelsager er af den opfattelse, at Okrazhen sad Blagoevgrad (regional domstol i Blagoevgrad) begik en materiel og retlig fejl, da den lagde til grund, at den omtvistede handling kun indebærer en ringe risiko for samfundet. Statsadvokaten for appelsager mener, at betingelserne for at anvende NK's artikel 9, stk. 2 – hvorefter en handling, som ganske vist formelt opfylder kriterierne for en ved lov reguleret strafbar handling, men som på grund af sin ringe betydning ikke udgør en risiko for samfundet eller åbenbart kun en ringe risiko for samfundet, ikke skal kvalificeres som en strafbar handling – ikke er opfyldt, da den sigtede gentagne gange er blevet pålagt sanktioner for overtrædelser af ZDvP. Den sigtede opfyldte kriterierne for den strafbare handling som omhandlet i NK's artikel 343c, stk. 3, sammenholdt med stk. 1, og for denne strafbare handling er det ikke nødvendigt, at risikoen for samfundet faktisk er realiseret.
- 7 Den forelæggende ret anfører ingen argumenter fra sigtede.

### **Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen**

- 8 Den forelæggende ret anfører, at medlemsstaterne i henhold til direktiv 2006/126 kan indføre egne nationale straffelove og -bestemmelser, som fastsætter strafferetlige eller administrative foranstaltninger i forbindelse med inddragelse eller annullation af førerretten.
- 9 Den anfører, at det følger af Domstolens faste praksis, at så længe der ikke er gennemført nogen EU-retlig harmonisering på området for sanktioner ved manglende opfyldelse af betingelserne i en EU-retlig ordning, er medlemsstaterne beføjet til at træffe bestemmelser om de sanktioner, som de finder rimelige. Medlemsstaterne skal dog udøve deres beføjelser på dette område under iagttagelse af EU-retten og dennes almindelige grundsætninger og dermed under iagttagelse af legalitetsprincippet proportionalitetsprincippet (dom af 16.7.2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis samt kendelse af 12.7.2018, Pinzaru og Cirstinoiu, C-707/17, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:574, præmis 26). Navnlig må de repressive

foranstaltninger, der er tilladt i en national lovgivning, ikke overskride grænserne for, hvad der er nødvendigt for gennemførelsen af de formål, der lovligt forfølges med denne lovgivning.

- 10 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at den foreliggende sag vedrører anvendelsen af EU-retten inden for den fælles transportpolitik og navnlig foranstaltningerne til at forbedre færdselssikkerheden. Den mener, at den bulgarske domstol i den foreliggende sag, når den anvender EU-retten, kan påberåbe sig chartrets artikel 49, fordi chartret i henhold til dets artikel 51 finder anvendelse i hovedsagen.
- 11 Med henblik på gennemførelsen af direktiv 2006/126 i national ret vedtog den bulgarske lovgiver ændringer til ZDvP og ovenfor nævnte bekendtgørelse nr. 3 af 11. maj 2011, bekendtgørelse nr. 3 af 29. august 2011 og bekendtgørelse nr. 31 af 26. juli 1999. På den anden side var bestemmelserne om de sanktioner, der er fastsat for overtrædelser af kravet om, at der for at føre motorkøretøj kræves et behørigt udstedt og gyldigt kørekort, allerede gældende før udstedelsen af direktivet. Navnlig blev de strafbare handlinger i NK's artikel 343c, stk. 1 og 2, vedtaget i 1995, og kriterierne for forseelserne i henhold til ZDvP's artikel 177, stk. 1, har eksisteret siden vedtagelsen af denne lov i 1999.
- 12 I 2016 blev der indført en ny strafbar handling, nemlig bestemmelsen i NK's artikel 343c, stk. 3, hvormed det blev gjort strafbart af føre motorkøretøj i den periode, hvor kørekortet er suspenderet som følge af en administrativ tvangsforanstaltning. Et helt identisk kriterium for en administrativ forseelse er imidlertid fastsat i ZDvP's artikel 177, stk. 1, nr. 2, allerede siden vedtagelsen af denne lov i 1999.
- 13 Den forelæggende ret bemærker, at det indtil vedtagelsen af denne nye strafbare handling i NK's artikel 343c, stk. 3, fremgik klart og entydigt af de i NK's artikel 343c, stk. 1 og 2, omhandlede strafbare handlinger, at strafferetten og retten vedrørende administrative forseelser står i et subsidiært forhold til hinanden. Det fastsættes således i NK's artikel 343c, stk. 1, at det er strafbart at føre et motorkøretøj i den periode, hvor førerretten er inddraget, efter at den pågældende er blevet pålagt en sanktion for en administrativ forseelse. I henhold til NK's artikel 343c, stk. 2, er det strafbart at begå en sådan handling inden for et år efter, at den er blevet sanktioneret som administrativ forseelse i form af at føre motorkøretøj uden kørekort. I forbindelse med de to strafbare handlinger i NK's artikel 343c, stk. 1 og 2, foretages der således en entydig sondring mellem det strafferetlige og det forvaltningsretlige ansvar, idet det er en obligatorisk forudsætning for en anklage for disse strafbare handlinger, at der først er pålagt en administrativ sanktion. Derfor er det strafferetlige ansvar i begge tilfælde subsidiært i forhold til ansvaret på grund af en administrativ forseelse.
- 14 I modsætning til dette kræver den nye strafbare handling i NK's artikel 343c, stk. 3, ikke, at der først pålægges en administrativ sanktion, før det strafferetlige ansvar indtræder. Under disse omstændigheder mangler der objektive kriterier for

sondringen mellem den strafbare handling i henhold til NK's artikel 343c, stk. 3, og det allerede eksisterende og helt identiske kriterium for den administrative forseelse i henhold til ZDvP's artikel 177, stk. 1, nr. 2. Forskellene mellem de nævnte kriterier for en strafbar handling og en forseelse består i de respektive fastsatte sanktioner og de (strafferetlige eller forvaltningsretlige) procedureregler for at pålægge dem, men ikke i de objektive kriterier.

- 15 Den forelæggende ret konstaterer, at lovgiver ikke anførte nogen konkret begrundelse for at kriminalisere det at føre motorkøretøj i den periode, hvor kørekortet er suspenderet. Det første lovforslag om ændring og supplering af NK indeholdt faktisk hverken en ændring eller en supplering af NK's artikel 343c. Forslaget om vedtagelse af et nyt stk. 3 til denne bestemmelse blev først stillet af to parlamentsmedlemmer efter vedtagelsen af lovforslaget i førstebehandlingen. De to medlemmer begrundede forslaget med en sætning, hvoraf det fremgår, at de opfattede den foreslåede nye strafbare handling som identisk med de strafbare handlinger i NK's artikel 343c, stk. 1 og 2. Hverken i retsudvalget eller under debatterne i forbindelse med første- og andenbehandlingen af lovforslaget i plenum i Narodno sabranie (det bulgarske parlament) blev der anført grunde til at indføje det nye stk. 3 i NK's artikel 343c.
- 16 I henhold til artikel 11, stk. 3, i Zakon za normativnite aktove (lov om retsforskrifter, herefter »ZNA«) ophæves, ændres eller suppleres retsforskrifter ved en udtrykkelig bestemmelse i den nye retsakt, ændrings- eller suppleringsretsakten. Efter suppleringen af artikel 343c med det nye stk. 3 i 2016 blev kriteriet for den administrative forseelse i ZDvP's artikel 177, stk. 1, nr. 2, ikke udtrykkeligt ophævet, selv om lovgiver havde lejlighed til det, da der i 2018 blev foretaget andre ændringer af denne artikel 177. Det nævnte kriterium for den administrative forseelse blev imidlertid bevaret uændret.
- 17 I den bulgarske retsteori og retspraksis lægges det enstemmigt til grund, at den grundlæggende sondring mellem lovgivningen om administrative forseelser og det strafferetlige ansvar sker ud fra graden af den risiko for samfundet, som gerningen indebærer. Lovgiver fastsatte imidlertid ingen supplerende objektive omstændigheder, som begrunder, at den nævnte gerning udgør en øget risiko for samfundet, og kræver, at den kriminaliseres. Den forelæggende ret bemærker, at det at køre motorkøretøj i perioden, hvor kørekortet er suspenderet, indebærer en ringere risiko for samfundet, end hvis motorkøretøjet føres af en gerningsmand, som allerede er blevet idømt en sanktion i form af inddragelse af førerretten, og som er blevet sanktioneret for denne gerning i en administrativ procedure.
- 18 Da der ikke findes objektive kriterier for at afgøre, om gerningen er en strafbar handling eller en administrativ forseelse, er beslutningen i sidste ende alene op til den administrative myndigheds skøn, idet denne kan pålægge en administrativ sanktion i form af en bøde eller anmode anklagemyndigheden om at indlede en straffesag på grund af en strafbar handling. Under disse omstændigheder fører den parallelle anvendelse af det strafferetlige kriterium i NK's artikel 343c, stk. 3, og kriteriet for en administrativ forseelse i ZDvP's artikel 177, stk. 1, nr. 2, til, at

gerningsmændene behandles forskelligt for en og samme gerning, da de kan pålægges sanktioner af forskellig sværhedsgrad, nemlig enten en frihedsstraf på op til tre år samt en bøde på 200-1 000 leva (BGN), hvis man lægger en strafbar handling til grund, eller en bøde på 100-300 leva (BGN), hvis man lægger en administrativ forseelse til grund.

- 19 Den forelæggende ret anfører, at den forskellige behandling af tilfælde med samme faktiske omstændigheder er i strid med princippet om ligebehandling af borgerne, som er forankret i artikel 6 i Konstitutsia na Republika Bulgaria (Republikken Bulgariens forfatning). Det er ikke foreneligt med grundlæggende EU-retlige principper og principperne om retssikkerhed og beskyttelse af den berettigede forventning, at borgerne ikke er i stand til at forudse konsekvenserne af gerningen. Desuden er den manglende overensstemmelse i loven mellem gerningens samfundsfarlige og strafferetlige karakter i strid med chartrets artikel 49, som forankrer legalitetsprincippet i forbindelse med strafbare handlinger og straffe samt proportionalitetsprincippet, da en gerning under samme faktiske omstændigheder kan være såvel en strafbar handling som en administrativ forseelse, hvilket fører til diskrepans mellem gerningens og den fastsatte sanktions sværhedsgrad.
- 20 Som følge heraf er de bulgarske retters retspraksis modstridende i tilfælde, hvor der føres motorkøretøj i den periode, hvor kørekortet er inddraget som følge af en administrativ tvangsforanstaltning. Den forelæggende ret anfører konkrete eksempler på såvel domme, hvor man har fulgt anklagemyndighedens opfattelse af, at gerningen skal kvalificeres som en strafbar handling, som eksempler på domme, hvor domstolene fastslår, at gerningen udgør en administrativ forseelse, og frifinder de anklagede for skylden for den gerning, der lægges dem til last i anklagen. Der anføres også tilfælde, hvor anklagemyndigheden indstillede straffesagen, og gerningsmanden blev pålagt en administrativ sanktion.
- 21 Den forelæggende ret undersøger også retspraksis fra Den Europæiske Unions Domstol. Den anfører, at princippet om, at strafbare forhold og straffe skal have lovhjemmel, ifølge dom af 3. maj 2007, *Advocaten voor de Wereld* (C-303/05, EU:C:2007:261, præmis 49 og 50), indebærer, at loven klart skal definere overtrædelserne og den straf, de medfører. Dette krav er opfyldt, når en person ud fra den relevante bestemmelses ordlyd og, om fornødent, ved hjælp af retternes fortolkning heraf kan vide, hvilke handlinger og undladelser der medfører strafansvar. Den forelæggende ret citerer også dom af 12. februar 2019, *TC* (C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, præmis 59 og 60), hvorefter gennemførelsen af en frihedsberøvelsesforanstaltning kræver, at der foreligger et retsgrundlag herfor, som skal efterleve krav om klarhed, forudsigelighed, tilgængelighed og beskyttelse mod vilkårlighed.
- 22 Den forelæggende ret anfører endvidere Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom fra 2010 i sagen *Medvedyev mod Frankrig*, hvori det anføres, at legalitetsprincippet kræver, at »alle love er tilstrækkeligt præcise for at undgå enhver risiko for vilkårlighed og for at give borgerne



mulighed for – eventuelt efter at have indhentet sagkyndig rådgivning – i et rimeligt omfang i forhold til retssagens omstændigheder at kunne forudse de konsekvenser, som en bestemt handling kan føre til«.

ARBEJDSDOKUMENT