

**Mål C-654/20****Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

15 november 2020

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

Apelativen sad Sofia (Appellationsdomstolen i Sofia, Bulgarien)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

9 november 2020

**Åtalande myndighet i brottmålsförfarandet:**

Apelativna prokuratura Sofia

**Dömd/tilltalad i brottmålsförfarandet:**

VD

**Saken i det nationella målet**

Det nationella målet är ett extraordinärt förfarande för omprövning av ett avgörande som vunnit laga kraft. Målet anhängiggjordes vid den hänskjutande domstolen på en allmän åklagares ansökan om upphävande av en dom som meddelats inom ramen för ett överklagande och om återförvisande av ärendet till appellationsdomstolen i en annan sammansättning för förnyad prövning, i andra hand om upphävande av domen i andra instans och fastställande av domen i första instans, i vilken det fastställdes att den tilltalade gjort sig skyldig till brott, men friades från straffrättsligt ansvar. Gärningen som var föremål för förhandling i målet vid de nämnda domstolarna bestod i att den tilltalade framfört ett motorfordon under tiden som hans körkort var återkallat, vilket är en administrativ påföljd.

**Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande**

Begäran om förhandsavgörande grundar sig på artikel 267 andra stycket FEUF och avser tolkningen av den straffrättsliga legalitetsprincipen och artikel 49.3 i

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan). Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida det är förenligt med unionsrätten att nationell lagstiftning föreskriver en möjlighet att påföra antingen en administrativ påföljd eller ett straff på grund av att en brottslig gärning begåtts avseende samma handling, utan att det fastställs kriterier på grundval av vilka det är möjligt att bedöma huruvida administrativt eller straffrättsligt ansvar ska fastställas för gärningsmannen.

### **Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande**

1. Utgör den straffrättsliga legalitetsprincipen hinder för en nationell bestämmelse, enligt vilken det för ett och samma handlande, nämligen framförandet av ett motorfordon under tiden som förarens körkort har återkallats, såsom en administrativ sanktion, samtidigt föreskrivs ett förvaltningsrättsligt och ett straffrättsligt ansvar, utan att det finns kriterier som möjliggör en objektiv avgränsning mellan de båda ansvarskategorierna?
2. För det fall att Europeiska unionens domstol besvarar den första frågan nekande: Vilka befogenheter har en nationell domstol när det gäller att säkerställa en effektiv tillämpning av Europeiska unionens rättsprinciper?
3. Är ett frihetsstraff på upp till tre år, och böter på minst 200 och högst 1 000 leva (BGN), för brottet framförandet av ett motorfordon under tiden som förarens körkort har återkallats, såsom en administrativ sanktion, oproportionerligt i den mening som avses i artikel 49.3 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna?

### **Anförda unionsbestämmelser och anförd praxis från EU-domstolen**

Fördraget om Europeiska unionen: artikel 6.3

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt: artikel 90 och artikel 91.1 c

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna: artikel 49

Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/126/EG av den 20 december 2006 om körkort: artikel 11.2

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna: artikel 5.1

Dom av den 3 maj 2007, *Advocaten voor de Wereld*, C-303/05, EU:C:2007:261, punkterna 49 och 50 och där angiven rättspraxis

Dom av den 12 februari 2019, *TC*, C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, punkterna 59 och 60 och där angiven rättspraxis

Dom av den 16 juli 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, punkt 21 och där angiven rättspraxis

Beslut av den 12 juli 2018, Pinzaru och Cirstinoiu, C-707/17, ej publicerat, EU:C:2018:574, punkt 26

### **Anförda nationella bestämmelser**

Nakazatelen kodeks (strafflagen): artikel 9.2, artiklarna 78a och 343c.

Nakazatelno-protsesualen kodeks (straffprocesslagen): artikel 301.1, artikel 305.6, artiklarna 375–380.

Zakon za dvizhenieto po patishtata (vägtrafiklagen): artiklarna 150, 150a, 151a, 171 och 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 (förordning nr 3 av den 11 maj 2011 om krav på fysisk lämplighet för förare av motorfordon och förfaringssättet vid genomförandet av medicinska undersökningar för att bedöma den fysiska lämpligheten för förare av olika fordonskategorier), vilken antagits av hälsoministeriet

Naredba N° 3 ot 29.08.2011 za pridobivane na pravospobnost za provezhdane na izpiti na kandidatite za vodachi na motorni prevozni sredstva (förordning nr 3 av den 29 augusti 2011 om förvärv av rätten att genomföra test för personer som söker förarbehörighet), vilken antagits av ministeriet för utbildning, ungdomar och vetenskap

Naredba N° 38 ot 16.04.2004 za usloviata i reda za provezhdaneto na izpitite na kandidati za pridobivane na pravospobnost za upravlenie na motorno prevozno sredstvo i reda za provezhdane na proverochnite izpiti (förordning nr 38 av den 16 april 2004 om villkor och förfaringssätt för genomförande av test för personer som söker förarbehörighet och förfaringssätt för genomförande av verifieringsprov), vilken antagits av trafik- och kommunikationsministeriet

Naredba N° 31 ot 26.07.1999 za iziskvaniata, usloviata i reda za pridobivane na pravospobnost za upravlenie na motorno prevozno sredstvo (förordning nr 31 av den 26 juli 1999 om krav, villkor och förfaringssätt för förvärv av förarbehörighet), vilken antagits av transportministeriet och ministeriet för utbildning och vetenskap

### **Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet**

- 1 Den tilltalade, VD, innehar rätten att framföra ett motorfordon och ett körkort. Den 9 maj 2018 återkallades hans körkort genom ett beslut om administrativa

tvångsåtgärder som meddelades av Oblasten direktor (den regionala direktören) vid Ministerstvo na vatrešnite raboti (inrikesministeriet), eftersom han inte hade betalat böter för trafikförseelser som han hade ålagts i form av administrativa påföljder. Enligt beslutet gällde återkallandet av körkortet fram till dess att VD betalar de aktuella böterna. Den 23 augusti 2018 stoppades VD av polistjänstemän vid en kontroll när han framförde en personbil utan ljus på en livligt trafikerad gata i Blagoevgrad. Polistjänstemännen konstaterade att hans körkort var återkallat. Till följd av detta meddelades ett beslut mot VD, om fastställelse av en administrativ överträdelse.

- 2 Genom beslut av åklagaren vid Rayonna prokuratura Blagoevgrad (den lokala åklagarmyndigheten i Blagoevgrad) inleddes ett brottmålsförfarande mot den tilltalade den 19 mars 2019, eftersom han den 23 augusti 2018 framfört ett motorfordon under tiden som hans körkort var återkallat, såsom en administrativ sanktion, – en gärning som åklagaren rubricerade som ett brott av straffrättslig art enligt artikel 343c.3 jämförd med 343c.1 i Nakazatelen kodeks (nedan kallad NK). Enligt nämnda bestämmelse ska den som framför motorfordon under tiden som dennes körkort återkallats, såsom en administrativ sanktion, dömas till fängelse i högst tre år och böter på minst 200 och högst 1 000 leva (BGN). Under förhöret erkände den tilltalade de faktiska omständigheterna och förklarade att det är nödvändigt att köra bil i hans arbete, att han åsamkas förluster eftersom han inte kan arbeta på grund av hans körkort har återkallats, och att han på dagen då han begick den aktuella gärningen var tvungen att använda sin bil för att hämta medicin åt sin svårt sjuka bror som var i akut behov av denna.
- 3 I förfarandet i första instans fann Rayonen sad Blagoevgrad (Distriktsdomstolen i Blagoevgrad) att VD hade gjort sig skyldig till brott, då han hade framfört personbilen på en livligt trafikerad gata och agerat vårdslöst i samband med detta, samt underlåtit att efterleva trafikreglerna. Samtidigt frikände denna domstol honom från straffrättsligt ansvar enligt artikel 78a.1 NK, eftersom brottet straffas med högst tre års fängelse enligt denna bestämmelse, och eftersom VD vid den aktuella tidpunkten inte tidigare hade blivit dömd och inte tidigare hade frikänts från straffrättsligt ansvar. I enlighet med denna bestämmelse, vilken föreskriver böter på minst 1 000 och högst 5 000 leva (BGN), dömdes han att betala böter på 1 000 leva (BGN).
- 4 I målet om överklagande upphävde Okrazhen sad Blagoevgrad (Regionala domstolen i Blagoevgrad) domen som meddelats av Rayonen sad, frikände VD och fann att gärningen som han gjort sig skyldig till inte utgjorde ett straffrättsligt brott, eftersom allvaret hos gärningen från social synpunkt endast var obetydligt och den således skulle rubriceras som en ordningsförseelse. På denna grund ålade domstolen VD en administrativ påföljd till ett belopp på 300 leva (BGN) enligt artikel 177.1 punkt 2 i Zakon za dvizhenieto po patishtata (vägtrafiklagen, nedan kallad ZDvP). Enligt nämnda bestämmelse ska en person som framför ett motorfordon trots att hans körkort är återkallat betala böter på minst 100 och högst 300 leva (BGN). Appellationsdomstolen fann att VD visserligen har bedömts skyldig till ordningsförseelser enligt ZDvP flera gånger, men att allvaret hos den

ifrågavarande gärningen från social synpunkt dock är obetydlig, eftersom VD inte dömts eller straffats för allvarigare brott tidigare, och inte heller har ålagts en administrativ påföljd som hänger samma med att ha framfört ett motorfordon utan körkort under tiden då hans rätt att framföra motorfordon återkallats, eller under tiden då hans körkort omhändertagits. Nämda domstol tog även hänsyn till att VD erkände de omständigheter som lagts honom till last, ångrade händelsen, och som skäl för att han framfört fordonet angett att han var tvungen köpa medicin till sin sjuka bror.

- 5 Förfarandet vid den hänskjutande domstolen inleddes genom ansökan av Apelativen prokuror (åklagaren med ansvar för överklagandet) vid Apelativna prokuratura Sofia (åklagarmyndigheten med ansvar för överklagandet i Sofia) om upphävande av domen som meddelats av Okrazhen sad Blagoevgrad och om återförvisande av ärendet till denna domstol i en annan sammansättning för förnyad prövning. Åklagarmyndigheten med ansvar för överklagandet har i andra hand yrkat att domen i andra instans ska upphävas och domen från Rayonen sad Blagoevgrad fastställas.

### **Parternas huvudargument**

- 6 Åklagarmyndigheten med ansvar för överklagandet anser att Okrazhen sad Blagoevgrad gjorde en felaktig rättstillämpning i materiellt hänseende när den fann att allvaret hos den aktuella gärningen från social synpunkt endast är obetydligt. Åklagarmyndigheten med ansvar för överklagandet anser att villkoren för tillämpning av artikel 9.2 NK – enligt vilken en gärning som visserligen formellt uppfyller rekvisiten för en brottslig gärning som föreskrivs enligt lag, men som på grund av dess ringa betydelse ändå inte är allvarlig ur social synpunkt eller som med tanka på gärningens allvar uppenbart är obetydlig ur social synpunkt, inte ska rubriceras som ett brott – inte är uppfyllda, eftersom VD vid flera tidigare tillfällen straffats för brott mot ZDvP. VD har uppfyllt rekvisiten för brottet som fastställs enligt artikel 343c.3 jämförd med 343c.1 NK. För detta brott krävs inte att faran för allmänheten faktiskt förverkligas.
- 7 Den hänskjutande domstolen har inte återgett VD:s argument.

### **Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs**

- 8 Den hänskjutande domstolen anser att det följer av direktiv 2006/126 att medlemsstaterna har rätt att meddela egna nationella straffrättsliga bestämmelser och ordningsbestämmelser som fastställer straffrättsliga eller administrativa åtgärder i samband med återkallelse eller ogiltigförklaring av körkort.
- 9 Den hänskjutande domstolen erinrar om att det framgår av domstolens fasta praxis att så länge lagstiftningen om vilka sanktioner som ska tillämpas vid underlåtenhet att uppfylla krav som införts genom unionslagstiftning inte har harmoniserats inom unionen, har medlemsstaterna befogenhet att välja de påföljder som de

finner lämpliga. De är dock skyldiga att vid utövandet av denna behörighet följa unionsrätten och dess allmänna principer, följaktligen också proportionalitetsprincipen (dom av den 16 juli 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, punkt 21 och där angiven rättspraxis, och beslut av den 12 juli 2018, Pinzaru och Cirstinoiu, C-707/17, ej publicerat, EU:C:2018:574, punkt 26). I synnerhet får de repressiva åtgärder som tillåts enligt nationell lagstiftning inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med lagstiftningen i fråga.

- 10 Den hänskjutande domstolen anser att förevarande mål rör tillämpningen av unionsrätten på området för den gemensamma transportpolitiken och i synnerhet vad gäller åtgärder för att förbättra trafiksäkerheten. Den anser vidare att den bulgariska domstolen i förevarande fall ska beakta artikel 49 i stadgan när den tillämpar unionsrätten, eftersom det följer av artikel 51 i stadgan att den är tillämplig i målet vid den nationella domstolen.
- 11 I syfte att införliva direktiv 2006/126 med nationell rätt har den bulgariska lagstiftaren antagit ändringar i ZDvP och i den nämnda förordning nr 3 av den 11 maj 2011, förordning nr 3 av den 29 augusti 2011 och förordning nr 31 av den 26 juli 1999. Å andra sidan gällde bestämmelserna om påföljder för underlåtelse att uppfylla kravet på innehav av ett körkort som utfärdats i behörig ordning vid framförande av ett motorfordon redan innan direktivet antogs. I synnerhet infördes straffrättsliga gärningar i artikel 343c.1 och 343c.2 NK år 1995, och ordningsföreseelser i artikel 177.1 ZDvP existerar sedan denna lag antogs år 1999.
- 12 År 2016 infördes straffrättslig gärning, nämligen den i artikel 343c.3 NK, genom vilket straff infördes för framförande av ett fordon under tiden som förarens körkort återkallats, såsom en administrativ sanktion. En identisk ordningsföreseelse föreskrivs emellertid i artikel 177.1 punkt 2 ZDvP redan sedan denna lag antogs år 1999.
- 13 Den hänskjutande domstolen påpekar att det fram till dess att denna nya straffrättsliga gärning i artikel 343c.3 NK infördes år 2016 klart och entydigt framgick av definitionen av gärningarna i artikel 343c.1 och 2 NK att straffrätten och lagstiftningen om administrativa föreseelser står i ett subsidiärt förhållande till varandra. I överensstämmelse med detta föreskrivs enligt artikel 343c.1 NK straff för den som framför ett motorfordon under tiden som dennes körkort återkallats, efter att samma person har blivit föremål för en administrativ påföljd för samma gärning. Enligt artikel 343c.2 NK föreskrivs straff för den som begår en sådan gärning inom ett år från det att denne har blivit föremål för en administrativ påföljd för att ha framfört ett motorfordon utan körkort. Det kan således konstateras att det i definitionerna av de båda gärningarna enligt artikel 343c.1 och 2 NK görs en klar avgränsning mellan straffrättsligt och administrativt ansvar, eftersom det är en tvingande förutsättning att en administrativ påföljd har påförts tidigare för att straffansvar enligt någon av dessa bestämmelser ska kunna komma i fråga. Följaktligen är straffrättsligt ansvar enligt båda bestämmelserna subsidiärt i förhållande till det administrativa ansvaret.

- 14 I motsats till detta krävs enligt den nya gärningen i artikel 343c.3 NK inte att en administrativ påföljd har påförts innan straffrättsligt ansvar kan aktualiseras. Under dessa omständigheter saknas det objektiva kriterier för en avgränsning mellan den straffrättsliga gärningen i artikel 343c.3 NK från den redan existerande och exakt identiska ordningsförseelsen i artikel 177.1 punkt 2 ZDvP. Skillnaderna mellan de nämnda gärningarna av straffrättslig och av administrativ art består i de påföljder som föreskrivs i respektive fall och de (straffrättsliga eller administrativa) processuella reglerna för att utdöma påföljder. Däremot skiljer sig inte de objektiva rekvisiten.
- 15 Den hänskjutande domstolen konstaterar att lagstiftaren inte har gett någon konkret motivering till att kriminalisera framförandet av ett motorfordon under tiden som körkortet har återkallats. Det första utkastet till lagen om ändring och komplettering av NK innehöll varken en ändring eller komplettering av artikel 343c NK. Förslaget att införa ett nytt tredje stycke till denna artikel framfördes av två parlamentsledamöter först efter att lagförslaget antagits vid den första behandlingen. De båda parlamentsledamöterna motiverade förslaget med en mening, av vilken det framgår att de ansåg att den nya föreslagna gärningen är identiskt med de i artikel 343c.1 och 2 NK. Det framfördes inga skäl för att införa det nya tredje stycket i artikel 343c NK varken i utskottet för rättsliga frågor eller i debatterna i Narodno sabranies (Bulgariens nationalförsamling) plenum i samband med den första och andra behandlingen av lagförslaget.
- 16 Enligt artikel 11.3 i Zakon za normativnite aktove (lagen om rättsakter, nedan kallad ZNA) ska lagstiftning upphävas, ändras eller kompletteras genom en uttrycklig bestämmelse i en ny rättsakt, en ändringsrättsakt eller en kompletterande rättsakt. Efter tillägget av det nya tredje stycket i artikel 343c NK år 2016 upphävdes inte ordningsförseelsen i artikel 177.1 punkt 2 ZDvP uttryckligen, trots att lagstiftaren hade möjlighet att göra detta samtidigt som andra ändringar gjordes i artikel 177 år 2018. Nämnda ordningsförseelse lämnades emellertid kvar i oförändrad lydelse.
- 17 I bulgarisk doktrin och rättspraxis är den förhärskande uppfattningen att den grundläggande avgränsningen mellan lagstiftningen om ordningsförseelser och om det straffrättsliga ansvaret ska ske på grundval av vilken grad av fara för samhället som gärningen utgör. Lagstiftaren föreskrev dock inte några ytterligare objektiva omständigheter som motiverar varför den aktuella gärningen skulle vara allvarligare ur social synpunkt på ett sätt som innebär att den bör kriminaliseras. Den hänskjutande domstolen påpekar att framförandet av ett motorfordon under tiden som förarens körkort är återkallat innebär en mindre allvarlig fara för samhället än framförandet av ett motorfordon av en gärningsman vars körkort har återkallats och som redan har blivit föremål för en administrativ påföljd för denna gärning.
- 18 Då det saknas objektiva kriterier för att fastställa huruvida gärningen ska anses utgöra ett allvarligt brott eller en ordningsförseelse kan den behöriga myndigheten efter eget skön välja att antingen påföra en administrativ påföljd i form av böter

eller begära att åklagarmyndigheten ska verka för att inleda ett straffrättsligt förfarande. Under dessa omständigheter leder den parallella tillämpningen av lagstiftningen avseende det allvarigare brottet i artikel 343c.3 NK och om ordningsförseelsen i artikel 177.1 punkt 2 ZDvP till att personer som gör sig skyldiga till brott behandlas olika med avseende på en och samma gärning, eftersom olika stränga påföljder kan komma i fråga; fängelse i högst tre år och böter på minst 200 och högst 1 000 leva (BGN) om man anser att det utgör ett allvarligt brott, eller böter på minst 100 och högst 300 leva (BGN) om man anser att det är fråga om en ordningsförseelse.

- 19 Den hänskjutande domstolen påpekar att olikabehandlingen av liknande fall strider mot principen om likabehandling av medborgarna som fastslagits i artikel 6 i Konstitutsia na Republika Bulgaria (Republiken Bulgariens författning). Att den enskilde inte kan förutse följderna av en viss handling är oförenligt med grundläggande unionsrättsliga principer såsom principen om rättssäkerhet och skyddet för berättigade förväntningar. Dessutom strider den bristande överensstämmelsen mellan gärningens allvar ur social synpunkt å ena sidan och dess straffrättsliga karaktär som föreskrivs enligt lag å andra sidan mot artikel 49 i stadgan – i vilken den straffrättsliga legalitetsprincipen och proportionalitetsprincipen stadfästs – då samma faktiska omständigheter både kan vara ett allvarligt brott och en ordningsförseelse, vilket leder till en konflikt mellan lagöverträdelsens allvar och straffets grad.
- 20 Av denna anledning är de bulgariska domstolarnas rättspraxis inte enhetlig i mål som gäller framförande av ett motorfordon under tiden som körkortet har återkallats, såsom en administrativ sanktion. Den hänskjutande domstolen har anfört konkreta exempel på både domar i vilka åklagarens uppfattning att gärningen ska anses vara ett allvarligt brott vunnit gehör, och domar i vilka domstolarna funnit att gärningen utgör en ordningsförseelse och på den grunden har friat de tilltalade från ansvar för gärningen som lagts dem till last. Den hänskjutande domstolen har dessutom anfört exempel på fall där åklagarmyndigheten lagt ner åtalet och gärningsmannen blivit föremål för en administrativ påföljd i stället.
- 21 Den hänskjutande domstolen behandlar även EU-domstolens praxis. Den har påpekat att det framgår av domen av den 3 maj 2007, *Advocaten voor de Wereld* (C-303/05, EU:C:2007:261, punkterna 49 och 50) att den straffrättsliga legalitetsprincipen innebär att brotten och de påföljder som de leder till tydligt måste definieras i lag. Detta villkor är uppfyllt när en enskild av den relevanta bestämmelsens lydelse och, vid behov, med hjälp av domstolarnas tolkning av lydelsen, kan utläsa vilka handlingar och underlåtenhetshandlingar som leder till straffrättsligt ansvar. Den hänskjutande domstolen hänvisar även till domen av den 12 februari 2019, *TC* (C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, punkterna 59 och 60) enligt vilken genomförandet av en frihetsberövande åtgärd är underkastat kraven på rättslig grund, klarhet, förutsebarhet, tillgänglighet och skydd mot godtycklighet.



- 22 Den hänskjutande domstolen har dessutom hänvisat till 2010 års dom från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i målet Medvedyev mot Frankrike, i vilken det konstateras att legalitetsprincipen kräver att ”alla lagar ska vara tillräckligt precisa för att skydda mot godtycklighet och göra det möjligt för de enskilda att – i förekommande fall med hjälp av sakkunnigas råd – i rimlig utsträckning och med hänsyn till omständigheterna i målet förutse vilka följder en viss handling kan få”.

ARBETSDOKUMENT