



Rättsfallssamlingen

Mål C-524/15

**Brottmål
mot
Luca Menci**

(begäran om förhandsavgörande från Tribunale di Bergamo)

”Begäran om förhandsavgörande – Mervärdesskatt – Direktiv 2006/112/EG – Underlåtenhet att betala mervärdesskatt – Påföljder – Nationell lagstiftning som föreskriver en administrativ påföljd och en straffrättslig påföljd för samma gärning – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artikel 50 – Principen *ne bis in idem* – Den administrativa påföljdens straffrättsliga karaktär – En och samma överträdelse – Artikel 52.1 – Begränsningar av principen *ne bis in idem* – Villkor”

Sammanfattning – Domstolens dom (stora avdelningen) av den 20 mars 2018

1. *Europeiska unionens egna medel – Skydd för unionens finansiella intressen – Bekämpande av bedrägerier och annan olaglig verksamhet – Skyldighet för medlemsstaterna att fastställa ändamålsenliga och avskräckande påföljder – Räckvidd – Skattebrott på mervärdesskatteområdet*

(Artikel 325 FEUF)

2. *Grundläggande rättigheter – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Tillämpningsområde – Genomförande av unionsrätten – Nationell lagstiftning som föreskriver administrativa och straffrättsliga påföljder i syfte att säkerställa uppbörden av mervärdesskatt och att bekämpa bedrägerier – Omfattas*

(Artikel 325 FEUF; Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artiklarna 50 och 51.1; rådets direktiv 2006/112, artiklarna 2 och 273)

3. *Grundläggande rättigheter – Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna – Instrument som inte formellt har införlivats med unionsrätten*

(Artikel 6.3 FEUF; Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 52.3)

4. *Grundläggande rättigheter – Principen *ne bis in idem* – Villkor för tillämpning – Kumulering av förfarande och påföljder av straffrättslig karaktär – Bedömningskriterier – Rättslig kvalificering av överträdelsen i nationell rätt, överträdelsens art och påföljdens stränghet*

(Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 50)

5. *Grundläggande rättigheter – Principen ne bis in idem – Villkor för tillämpning – En och samma överträdelse – Bedömningskriterier – Samma avgörande faktiska omständigheter*

(Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 50)

6. *Grundläggande rättigheter – Principen ne bis in idem – Begränsning – Nationell lagstiftning som medger kumulering av en administrativ påföljd av straffrättslig karaktär och en straffrättslig påföljd – Tillåtet – Villkor – Begränsning måste svara mot ett syfte av allmänintresse – Syfte att säkerställa uppbörden av all den mervärdesskatt som ska betalas – Omfattas*

(Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artiklarna 50 och 52.1)

7. *Grundläggande rättigheter – Principen ne bis in idem – Begränsning – Nationell lagstiftning som medger kumulering av en administrativ påföljd av straffrättslig karaktär och en straffrättslig påföljd – Tillåtet – Villkor – Iakttagande av proportionalitetsprincipen – Räckvidd*

(Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artiklarna 49.3, 50 och 52.1)

8. *Grundläggande rättigheter – Principen ne bis in idem – Fastställd i artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och artikel 4 i protokoll nr 7 till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna – Samma innebörd och räckvidd – Det skydd som säkerställs av stadgan påverkar inte det skydd som säkerställs av Europakonventionen*

(Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artiklarna 50, 52.3 och 53)

9. *Grundläggande rättigheter – Principen ne bis in idem – Begränsning – Nationell lagstiftning som medger att ett straffrättsligt förfarande inleds, för underlåtenhet att betala mervärdesskatt, mot en person som redan varit föremål för en administrativ påföljd av straffrättslig karaktär för samma gärning – Tillåtlighet – Villkor – Kontroll av den nationella domstolen*

(Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artiklarna 50 och 52.1)

1. Se domen.

(se punkterna 19 och 20)

2. Eftersom administrativa påföljder som de nationella skattemyndigheterna ålägger och straffrättsliga förfaranden som inleds med anledning av överträdelser på mervärdesskatteområdet – såsom påföljderna och förfarandena i fråga i förevarande mål – har till syfte att säkerställa en riktig uppbörd av mervärdesskatt och förebygga skatteundandragande, utgör de ett genomförande av artiklarna 2 och 273 i direktiv 2006/112 och av artikel 325 FEUF, och således av unionsrätten i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan (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 5 april 2017, Orsi och Baldetti, C-217/15 och C-350/15, EU:C:2017:264, punkt 16). De måste följaktligen respektera den grundläggande rättighet som garanteras i artikel 50 i stadgan.

(se punkt 21)

3. Se domen.

(se punkt 22)

4. Vad gäller bedömningen av om sådana förfaranden och sådana påföljder som är i fråga i det nationella målet har straffrättslig karaktär är enligt domstolens praxis tre kriterier relevanta. Det första kriteriet är den rättsliga kvalificeringen av överträdelsen i nationell rätt, det andra kriteriet är överträdelsens art och det tredje kriteriet är arten av och hur sträng den påföljd är som den berörde kan åläggas (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 26 februari 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 35).

Tillämpningen av artikel 50 i stadgan är dock inte endast begränsad till sådana förfaranden och påföljder som betraktas som straffrättsliga enligt nationell rätt, utan den omfattar – oavsett kvalificeringen i intern rätt – även förfaranden och påföljder som ska anses ha en straffrättslig karaktär sett till de två andra kriterierna i punkt 26 i domen.

Vad gäller det andra kriteriet, om överträdelsens art, betyder det att det ska prövas om påföljden bland annat har ett repressivt syfte (se dom av den 5 juni 2012, Bonda, C-489/10, EU:C:2012:319, punkt 39). Härav följer att en påföljd som har ett repressivt syfte är av straffrättslig karaktär, i den mening som avses i artikel 50 i stadgan, och att enbart den omständigheten att den även har ett förebyggande syfte inte kan förta påföljden dess klassificering som en straffrättslig påföljd. En åtgärd som inskränker sig till att kompensera för den skada som vållats genom överträdelsen i fråga är däremot inte av straffrättslig karaktär.

(se punkterna 26, 30 och 31)

5. Enligt domstolens praxis är det avgörande kriteriet för om det ska anses vara fråga om samma gärning huruvida de faktiska omständigheterna är desamma, varmed avses en samling konkreta omständigheter, som är oupplösligt förbundna med varandra och som lett till att den berörda personen slutligt frikänts eller dömts till ansvar (se, analogt, dom av den 18 juli 2007, Kraaijenbrink, C-367/05, EU:C:2007:444, punkt 26 och där angiven rättspraxis, och dom av den 16 november 2010, Mantello, C-261/09, EU:C:2010:683, punkterna 39 och 40). Artikel 50 i stadgan förbjuder således att det till följd av olika förfaranden åläggs flera påföljder av straffrättslig karaktär för samma gärningar.

Dessutom är frågan hur omständigheterna och det skyddade rättsliga intresset ska kvalificeras enligt nationell rätt inte relevant för frågan huruvida det föreligger en enda överträdelse, eftersom omfattningen av det skydd som ges i artikel 50 i stadgan inte kan variera från en medlemsstat till en annan.

(se punkterna 35 och 36)

6. Vad gäller frågan huruvida den begränsning av principen *ne bis in idem* som blir följden av en nationell lagstiftning som den i fråga här svarar mot ett mål av allmänt samhällsintresse, framgår det av handlingarna i målet att den lagstiftningen syftar till att säkerställa att all den mervärdesskatt som ska betalas också kan uppbäras. Sett till den betydelse som domstolens praxis för att nå detta mål tillmäter bekämpandet av överträdelser på mervärdesskatteområdet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 december 2017, M.A.S. och M.B, C-42/17, EU:C:2017:936, punkt 34 och där angiven rättspraxis), kan en kumulering av förfaranden och påföljder av straffrättslig karaktär vara berättigad när dessa – i syfte att nå detta mål – avser kompletterande målsättningar rörande olika aspekter av samma överträdelse. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva om så är fallet.

Vad gäller överträdelser på mervärdesskatteområdet framstår det som berättigat att en medlemsstat dels söker avskräcka och vidta åtgärder med avseende på alla åsidosättanden, uppsåtliga eller ej, av bestämmelser om deklaration och uppbörd av mervärdesskatt, genom att ålägga administrativa

påföljder som i förekommande fall fastställs schablonmässigt, dels söker avskräcka och vidta åtgärder med avseende på allvarliga åsidosättanden av dessa bestämmelser som är särskilt skadliga för samhället och som motiverar strängare straffrättsliga påföljder.

(se punkterna 44 och 45)

7. Vad gäller proportionalitetsprincipen, fordrar den att en kumulering av förfaranden och påföljder enligt nationell lagstiftning, såsom den i fråga i förevarande fall, inte går utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med lagstiftningen i fråga. När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan ska den åtgärd väljas som är minst ingripande, och de vållade olägenheterna får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträlvade målen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 februari 2010, Müller Fleisch, C-562/08, EU:C:2010:93, punkt 43, dom av den 9 mars 2010, ERG m.fl., C-379/08 och C-380/08, EU:C:2010:127, punkt 86, och dom av den 19 oktober 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, punkterna 37 och 39 och där angiven rättspraxis).

Enligt den rättspraxis som nämns i punkt 20 i domen, har medlemsstaterna valfrihet beträffande vilka påföljder de ska tillämpa för att säkerställa en fullständig uppbörd av mervärdesskatt. Eftersom unionsrätten på området inte är harmoniserad, har medlemsstaterna rätt att välja ett system där överträdelse på mervärdesskatteområdet endast kan vara föremål för förfaranden och påföljder en enda gång likväl som ett system där förfaranden och påföljder kan kumuleras. Under dessa omständigheter kan en nationell lagstiftning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, inte anses vara oproportionerlig av den enda anledningen att den berörda medlemsstaten har valt att föreskriva att en sådan kumulering ska vara möjlig. I annat fall skulle denna medlemsstat berövas denna valfrihet.

Vad gäller frågan om en sådan nationell lagstiftning som den som är i fråga i det nationella målet är absolut nödvändig, måste denna lagstiftning till att börja med föreskriva tydliga och precisa bestämmelser som gör det möjligt för den enskilde att utläsa vilka handlingar och underlåtenheter som kan bli föremål för en sådan kumulering av förfaranden och påföljder.

En nationell lagstiftning, som den i fråga här, måste vidare säkerställa att den börda en sådan kumulering medför för den berörda personen inte går utöver vad som är strikt nödvändigt för att uppnå det mål som avses i punkt 44 i domen.

Vad gäller kumuleringen av förfaranden av straffrättslig karaktär, vilka, såsom framgår av handlingarna i målet, genomförs vart och ett för sig, förutsätter det krav som nämns i föregående punkt att det finns regler som säkerställer att det sker en samordning för att minska den ytterligare börda som en sådan kumulering medför för de berörda personerna till vad som är absolut nödvändigt.

Kumuleringen av påföljder av straffrättslig natur måste vidare åtföljas av bestämmelser som syftar till att garantera att de ålagda påföljdernas samlade stränghet motsvarar den aktuella överträdelsens allvar. Detta krav framgår inte bara av artikel 52.1 i stadgan utan även av principen om proportionerliga straff, som stadfästas i artikel 49.3 i stadgan. De bestämmelserna måste föreskriva en skyldighet för de behöriga myndigheterna att, för det fall en andra påföljd åläggs, se till att strängheten i de samlade påföljderna inte överstiger vad den konstaterade överträdelsens allvar motiverar.

(se punkterna 46, 47, 49, 52, 53 och 55)

8. Se domen.

(se punkterna 60–62)

9. Artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska tolkas på så sätt att den inte utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken straffrättsliga förfaranden får inledas mot en person för underlåtenhet att betala mervärdesskatt inom lagstadgade frister, trots att denna person för samma gärning redan ålagts en slutlig administrativ påföljd av straffrättslig karaktär i den mening som avses i nämnda artikel 50, förutsatt att lagstiftningen i fråga

- avser ett mål av allmänt samhällsintresse som kan motivera en sådan kumulering av förfaranden och påföljder, nämligen bekämpande av överträdelse på mervärdesskatteområdet, varvid förfarandena och påföljderna måste fylla kompletterande syften,
- innehåller bestämmelser som säkerställer en samordning som begränsar den ytterligare börda som en kumulering av förfaranden medför för de berörda personer till vad som är strikt nödvändigt, och
- föreskriver bestämmelser som säkerställer att de ålagda påföljdernas stränghet begränsas till vad som är strikt nödvändigt i förhållande till den berörda överträdelsens allvar.

Det ankommer på den nationella domstolen att, med hänsyn tagen till samtliga omständigheter i det nationella målet, säkerställa att den börda som konkret läggs på den berörda personen genom tillämpningen av den nationella lagstiftningen i fråga och genom den kumulering av förfaranden och påföljder som denna medger inte blir alltför tung i förhållande till överträdelsens allvar.

(se punkterna 63 och 64 samt punkterna 1 och 2 i domslutet)