



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 8 mars 2022*

”Begäran om förhandsavgörande – Frihet att tillhandahålla tjänster – Utstationering av arbetstagare – Direktiv 2014/67/EU – Artikel 20 – Påföljder – Proportionalitet – Direkt effekt – Principen om unionsrättens företräde”

I mål C-205/20,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Landesverwaltungsgericht Steiermark (Regionala förvaltningsdomstolen i Steiermark, Österrike) genom beslut av den 27 april 2020, som inkom till domstolen den 8 maj 2020, i målet

NE

mot

Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld,

ytterligare deltagare i rättegången:

Finanzpolizei Team 91,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice-ordföranden L. Bay Larsen (referent), avdelningsordförandena A. Prechal, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis, N. Jääskinen och I. Ziemele samt domarna J.-C. Bonichot, T. von Danwitz, M. Safjan, N. Piçarra, L.S. Rossi, A. Kumin och N. Wahl,

generaladvokat: M. Bobek,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Österrikes regering, genom A. Posch, J. Schmoll och C. Leeb, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: tyska.

- Tjeckiens regering, genom M. Smolek, J. Vlácil och J. Pavliš, samtliga i egenskap av ombud,
 - Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,
 - Europeiska kommissionen, genom B.-R. Killmann och L. Malferrari, båda i egenskap av ombud,
- och efter att den 23 september 2021 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande rör tolkningen av artikel 20 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/67/EU av den 15 maj 2014 om tillämpning av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI-förordningen) (EUT L 159, 2014, s. 11).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan NE och Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (förvaltningsmyndighet i distriktet Hartberg-Fürstenfeld, Österrike) angående de böter som NE påförts för olika överträdelser av österrikiska arbetsrättsliga bestämmelser.

Tillämpliga bestämmelser

Direktiv 2014/67

- 3 I artikel 20 i direktiv 2014/67 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska föreskriva sanktioner för överträdelser av nationella bestämmelser som har utfärdats med tillämpning av detta direktiv och ska vidta de åtgärder som krävs för att se till att dessa sanktioner genomförs och efterlevs. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Medlemsstaterna ska anmäla dessa bestämmelser till kommissionen senast den 18 juni 2016, och alla senare ändringar som gäller dem så snart som möjligt.”

Den österrikiska lagstiftningen

- 4 I 52 § punkterna 1 och 2 i Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (förvaltningsprocesslagen, BGBl. I, 33/2013), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet, föreskrivs följande:

”1. I varje dom genom vilken förvaltningsdomstolen fastställer ett administrativt beslut att ålägga ett bötesstraff (Straferkenntnis), ska även fastställas att den dömde ska bidra till kostnaderna för det straffrättsliga förfarandet.

2. Detta bidrag ska i administrativa överklagandeförfaranden uppgå till 20 procent av det ålagda bötesstraffet, dock minst 10 euro; för fängelsestraff ska en dags fängelse vid beräkningen motsvara 100 euro. ...”

- 5 I 26 § punkt 1 i Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz (lag om bekämpning av lönedumpning och social dumpning, BGBI. I, 44/2016), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad LSD-BG), föreskrivs följande:

”Den som i egenskap av arbetsgivare eller företag som utstationerar arbetstagare, i den mening som avses i 19 § punkt 1,

1. underlåter att göra en anmälan eller att anmäla senare ändringar av uppgifterna (ändringsanmälan) i strid med 19 §, eller underlåter att göra detta i rätt tid eller på ett fullständigt sätt, eller

...

3. inte håller de erforderliga handlingarna tillgängliga, i strid med 21 § punkt 1 eller punkt 2, eller inte omedelbart ställer dem till skattemyndighetens ... förfogande i elektronisk form,

gör sig skyldig till en administrativ förseelse och ska av distriktsförvaltningsmyndigheten för varje arbetstagare bestraffas med böter på 1 000–10 000 euro och vid upprepad överträdelse på 2 000–20 000 euro.”

- 6 27 § punkt 1 LSD-BG har följande lydelse:

”Den som underlåter att överlämna de erforderliga handlingarna, i strid med 12 § punkt 1 led 3, gör sig skyldig till en administrativ förseelse och ska av distriktsförvaltningsmyndigheten för varje arbetstagare bestraffas med böter på 500–5 000 euro och vid upprepad överträdelse på 1 000–10 000 euro. ...”

- 7 I 28 § LSD-BG anges följande:

”Den som i egenskap av

1. arbetsgivare inte bevarar lönehandlingar, i strid med 22 § punkt 1 eller punkt 1a, ...

...

gör sig skyldig till en administrativ förseelse, som ska beivras av den lokala förvaltningsmyndigheten med böter på 1 000–10 000 euro för varje arbetstagare, och vid upprepad överträdelse med böter på 2 000–20 000 euro, samt i fall där mer än tre arbetstagare berörs, med böter på 2 000–20 000 euro för varje arbetstagare, och vid upprepad överträdelse med böter på 4 000–50 000 euro.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 8 CONVOI s. r. o., som är ett bolag med säte i Slovakien, utstationerade arbetstagare till Niedec Global Appliance Austria GmbH, med säte i Fürstenfeld (Österrike).

- 9 På grundval av en inspektion som utfördes den 24 januari 2018 ålade förvaltningsmyndigheten i distriktet Hartberg-Fürstenfeld, genom beslut av den 14 juni 2018, NE, i hans egenskap av företrädare för CONVOI, böter på 54 000 euro för underlåtenhet att fullgöra ett antal skyldigheter som föreskrivs i LSD-BG, däribland skyldigheten att anmäla utstationeringen till den behöriga nationella myndigheten och att bevara lönehandlingar.
- 10 NE överklagade detta beslut till den hänskjutande domstolen, Landesverwaltungsgericht Steiermark (Regionala förvaltningsdomstolen i Steiermark, Österrike).
- 11 Genom beslut av den 9 oktober 2018 begärde den hänskjutande domstolen att EU-domstolen skulle meddela ett förhandsavgörande avseende frågan huruvida sådana sanktioner som de som föreskrivs i den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet är förenliga med unionsrätten och särskilt med proportionalitetsprincipen.
- 12 I beslut av den 19 december 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, ej publicerat, EU:C:2019:1108), slog domstolen fast att artikel 20 i direktiv 2014/67 ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för en nationell lagstiftning i vilken det föreskrivs att höga böter ska påföras vid underlåtenhet att uppfylla arbetsrättsliga skyldigheter avseende anmälan av arbetstagare och bevarande av lönehandlingar, varvid dessa böter
 - inte får understiga ett på förhand bestämt belopp,
 - ska påföras kumulativt för varje berörd arbetstagare och utan begränsning, och
 - till vilka det ska läggas en avgift för rättegångskostnader som motsvarar 20 procent av bötesbeloppet, för det fall att överklagandet mot beslutet att ålägga böterna ogillas.
- 13 Den hänskjutande domstolen har påpekat att den nationella lagstiftaren, trots detta beslut, inte har ändrat den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet. Med beaktande av bland annat övervägandena i dom av den 4 oktober 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810), och meningsskiljaktigheter mellan de österrikiska domstolarna vad gäller hur EU-domstolens praxis på området ska tillämpas, önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida och, i förekommande fall, i vilken utsträckning denna lagstiftning kan frångås.
- 14 Den hänskjutande domstolen anser i synnerhet att de slutsatser som den bör dra av nämnda beslut skulle kunna leda till att den antingen underlåter att tillämpa de delar av nämnda lagstiftning som utgör hinder för att ålägga proportionerliga sanktioner, eller avstår från att i sin helhet tillämpa de sanktionsbestämmelser som föreskrivs i denna lagstiftning.
- 15 Mot denna bakgrund beslutade Landesverwaltungsgericht Steiermark (Regionala förvaltningsdomstolen i Steiermark, Österrike) att vilandeförklara målen och ställa följande frågor till domstolen:

"1) Är kravet på att sanktioner ska vara proportionerliga, vilket föreskrivs i artikel 20 i [direktiv 2014/67] och vilket EU-domstolen har tolkat i sina beslut [av den 19 december 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, ej publicerat, EU:C:2019:1108), och av den 19 december 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-140/19, C-141/19 och C-492/19–C-494/19, ej publicerat, EU:C:2019:1103)], en direkt tillämplig bestämmelse i direktivet?

2) Om fråga 1 besvaras nekande:

Tillåter och kräver då en med unionsrätten förenlig tolkning av nationell rätt att den nationella domstolen eller förvaltningsmyndigheten – om inte en ny nationell bestämmelse har införts – kompletterar de nationella straffrättsliga bestämmelser som är tillämpliga i förevarande mål med de kriterier avseende kravet på proportionalitet som EU-domstolen har slagit fast i sina beslut [av den 19 december 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, ej publicerat, EU:C:2019:1108), och av den 19 december 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-140/19, C-141/19 och C-492/19–C-494/19, ej publicerat, EU:C:2019:1103)]?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

- 16 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 20 i direktiv 2014/67, i den del den kräver att de sanktioner som föreskrivs i den artikeln ska vara proportionerliga, har direkt effekt och således kan åberopas av enskilda vid nationella domstolar gentemot en medlemsstat som inte har införlivat denna artikel på ett korrekt sätt.
- 17 Det följer av domstolens fasta praxis att enskilda, i alla de fall då bestämmelserna i ett direktiv med avseende på sitt innehåll framstår som ovillkorliga och tillräckligt precisa, har rätt att åberopa dem inför den nationella domstolen gentemot staten, när denna inte har införlivat direktivet med nationell rätt inom utsatt tid eller inte har införlivat det på ett korrekt sätt (dom av den 6 november 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C-684/16, EU:C:2018:874, punkt 63 och där angiven rättspraxis).
- 18 Domstolen har preciserat att en unionsrättslig bestämmelse dels är ovillkorlig om den anger en skyldighet som inte är förenad med något villkor och inte heller, för att kunna verkställas eller medföra verkningar, kräver några ytterligare åtgärder från unionsinstitutionernas eller medlemsstaternas sida, dels är tillräckligt preciserad för att kunna åberopas av en enskild och tillämpas av en domstol om bestämmelsen på ett klart sätt anger en skyldighet (dom av den 14 januari 2021, RTS infra et Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel, C-387/19, EU:C:2021:13, punkt 46 och där angiven rättspraxis).
- 19 Domstolen har dessutom slagit fast att även om medlemsstaterna enligt ett direktiv har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning när de antar närmare bestämmelser för att genomföra direktivet, kan en bestämmelse i detta direktiv anses vara ovillkorlig och precis, om medlemsstaterna i bestämmelsen på ett klart sätt åläggs en skyldighet som ska leda till ett preciserat resultat och som inte är förenad med något villkor angående tillämpningen av den regel som anges däri (dom av den 14 januari 2021, RTS infra och Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel, C-387/19, EU:C:2021:13, punkt 47 och där angiven rättspraxis).
- 20 I förevarande fall framgår det av begäran om förhandsavgörande att den hänskjutande domstolen, mot bakgrund av beslutet av den 19 december 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, ej publicerat, EU:C:2019:1108), anser att den österrikiska lagstiftaren, genom att anta den nationella lagstiftning som är tillämplig i det nationella målet, inte på ett korrekt sätt har införlivat kravet på att sanktionerna ska vara proportionerliga, såsom föreskrivs i artikel 20 i direktiv 2014/67.

- 21 I denna bestämmelse föreskrivs det att medlemsstaterna ska fastställa sanktioner för överträdelse av nationella bestämmelser som har utfärdats med tillämpning av detta direktiv, och det preciseras att de sanktioner som föreskrivs bland annat ska vara proportionerliga.
- 22 Det ska för det första påpekas att kravet i nämnda bestämmelse på att sanktionerna ska vara proportionerliga är ovillkorligt.
- 23 Detta krav anges nämligen i absoluta ordalag i artikel 20 i direktiv 2014/67.
- 24 För det andra ska det erinras om att förbudet mot att vidta oproportionerliga sanktionsåtgärder, som är en följd av nämnda krav, inte kräver några åtgärder från unionsinstitutionernas sida, samtidigt som denna bestämmelse inte ger medlemsstaterna någon som helst rätt att villkora eller inskränka räckvidden av detta förbud (se, analogt, dom av den 15 april 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, punkt 62).
- 25 Den omständigheten att artikel 20 i direktivet ska införlivas påverkar inte den ovillkorliga karaktären hos det krav på att sanktioner ska vara proportionerliga som föreskrivs i denna artikel.
- 26 Det ska även tilläggas att en avvikande tolkning, enligt vilken den omständigheten att medlemsstaterna måste införliva det i artikel 20 angivna kravet på att sanktionerna ska vara proportionerliga fråntar bestämmelsen dess ovillkorliga karaktär, skulle innebära att berörda enskilda hindras från att, i förekommande fall, åberopa det förbud mot att vidta oproportionerliga sanktionsåtgärder som följer av detta krav. Det vore emellertid oförenligt med den bindande karaktär som tillkommer direktiv enligt artikel 288 FEUF att principiellt utesluta möjligheten för berörda personer att åberopa ett sådant förbud (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juni 2019, Craeynest m.fl., C-723/17, EU:C:2019:533, punkt 32 och där angiven rättspraxis).
- 27 Vad för det andra gäller frågan huruvida artikel 20 i direktiv 2014/67 är tillräckligt precis, i den del den föreskriver att sanktionerna ska vara proportionerliga, konstaterar domstolen att även om denna bestämmelse ger medlemsstaterna ett visst utrymme för skönsmässig bedömning för att fastställa vilka sanktioner som ska tillämpas vid överträdelse av nationella bestämmelser som antagits med stöd av detta direktiv, begränsas ett sådant utrymme för skönsmässig bedömning av det förbud mot att föreskriva oproportionerliga sanktioner som anges på ett allmängiltigt och tydligt sätt i nämnda bestämmelse.
- 28 Ett sådant krav på att sanktionerna ska vara proportionerliga ska således under alla omständigheter tillämpas av medlemsstaterna i enlighet med artikel 20 i nämnda direktiv. Den omständigheten att medlemsstaterna har ett utrymme för skönsmässig bedömning utesluter inte i sig att en domstolsprövning kan göras för att kontrollera huruvida den berörda medlemsstaten har överskridit de gränser som fastställts för detta utrymme för skönsmässig bedömning vid införlivandet av denna bestämmelse (se, analogt, dom av den 24 oktober 1996, Kraaijeveld m.fl., C-72/95, EU:C:1996:404, punkt 59, och dom av den 26 juni 2019, Craeynest m.fl., C-723/17, EU:C:2019:533, punkt 45).
- 29 Av dessa överväganden följer, tvärtemot vad som slogs fast i punkt 56 i dom av den 4 oktober 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810), att kravet i artikel 20 i direktivet på att sanktionerna ska vara proportionerliga är ovillkorligt och tillräckligt precist för att kunna åberopas av en enskild och tillämpas av nationella förvaltningsmyndigheter och domstolar.

- 30 Det ska understrykas att om en medlemsstat överskrider sitt utrymme för skönsmässig bedömning genom att anta en nationell lagstiftning som föreskriver oproportionerliga sanktioner vid överträdelse av de nationella bestämmelser som antagits med stöd av direktiv 2014/67, så måste den berörda personen, mot en sådan lagstiftning, direkt kunna åberopa det i artikel 20 i direktivet föreskrivna kravet att sanktionerna ska vara proportionerliga (se, analogt, dom av den 28 juni 2007, JP Morgan Fleming Claverhouse Investment Trust och The Association of Investment Trust Companies, C-363/05, EU:C:2007:391, punkt 61, och dom av den 28 november 2013, MDDP, C-319/12, EU:C:2013:778, punkt 51).
- 31 Det ska för övrigt erinras om att proportionalitetsprincipen, som är en allmän princip i unionsrätten, ska iakttas av medlemsstaterna när de genomför unionsrätten, och detta även när det inte har skett någon harmonisering av unionslagstiftningen i fråga om tillämpliga sanktioner (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 april 2017, Farkas, C-564/15, EU:C:2017:302, punkt 59, och dom av den 27 januari 2022, kommissionen/Spanien (Informationsskyldighet på skatteområdet), C-788/19, EU:C:2022:55, punkt 48). När medlemsstaterna vid ett sådant genomförande beslutar om sanktioner, och särskilt sanktioner av straffrättslig art, ska de iakttä artikel 49.3 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), enligt vilken straffets stränghet inte bör vara oproportionerlig i förhållande till lagöverträdelsen. Denna proportionalitetsprincip, som det endast erinras om i artikel 20 i direktiv 2014/67, är tvingande.
- 32 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första frågan besvaras enligt följande. Artikel 20 i direktiv 2014/67 har direkt effekt, i den del den kräver att de sanktioner som föreskrivs i den artikeln ska vara proportionerliga. Denna artikel kan således åberopas av enskilda vid nationella domstolar gentemot en medlemsstat som inte har införlivat den på ett korrekt sätt.

Den andra frågan

- 33 Domstolen påpekar inledningsvis att även om den andra frågan formellt har ställts för det fall den första frågan besvaras nekande, framgår det av beslutet om hänskjutande att den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att, rent allmänt, få klarhet i huruvida det – för det fall det är omöjligt för den att tolka den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet i överensstämmelse med det i artikel 20 i direktivet föreskrivna kravet att sanktionerna ska vara proportionerliga – ankommer på den att underlåta att tillämpa denna lagstiftning i sin helhet eller om den kan omtolka denna lagstiftning, så att den kan ålägga proportionerliga sanktioner.
- 34 Den hänskjutande domstolen har således ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida principen om unionsrättens företräde ska tolkas på så sätt att den ålägger de nationella myndigheterna en skyldighet att helt underlåta att tillämpa en nationell lagstiftning som strider mot kravet på proportionerliga sanktioner i artikel 20 i direktiv 2014/67 eller om den innebär att de nationella myndigheterna kan nöja sig med att underlåta att tillämpa en sådan lagstiftning endast i den utsträckning som är nödvändig för att kunna ålägga proportionerliga sanktioner.
- 35 Domstolen erinrar härvidlag om att principen om unionsrättens företräde, i syfte att säkerställa den fulla verkan av samtliga unionsrättsliga bestämmelser, bland annat innebär en skyldighet för de nationella domstolarna att i möjligaste mån tolka sin nationella rätt på ett sätt som är förenligt med unionsrätten (dom av den 24 juni 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, punkt 57).

- 36 Skyldigheten att göra en direktivkonform tolkning av nationell rätt har emellertid vissa begränsningar, och den kan i synnerhet inte tjäna som grund för att nationell rätt tolkas *contra legem* (dom av den 6 oktober 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, punkt 72 och där angiven rättspraxis).
- 37 Det ska även erinras om att principen om unionsrättens företräde innebär att en nationell domstol som inom ramen för sin behörighet ska tillämpa unionsbestämmelser är skyldig, om den inte kan tolka den nationella lagstiftningen i enlighet med kraven i unionsrätten, att säkerställa att kraven i unionsrätten ges full verkan i det mål som den har att avgöra genom att, på eget initiativ, om det behövs, underlåta att tillämpa varje nationell lagstiftning eller praxis, även senare sådan, som strider mot en bestämmelse i unionsrätten som har direkt effekt, utan att vare sig begära eller avvakta ett föregående upphävande av denna lagstiftning eller praxis genom lagstiftning eller på annan konstitutionell väg (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 juni 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, punkterna 58 och 61, och dom av den 21 december 2021, Euro Box Promotion m.fl., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 och C-840/19, EU:C:2021:1034, punkt 252).
- 38 Såsom framgår av prövningen av den första frågan uppfyller kravet i artikel 20 i direktiv 2014/67 på att sanktionerna ska vara proportionerliga villkoren för att ha direkt effekt.
- 39 För det fall att detta krav åberopas av en enskild vid en nationell domstol gentemot en medlemsstat som inte har införlivat det på ett korrekt sätt, ankommer det följaktligen på denna domstol att säkerställa att detta krav ges full verkan och att – om en tolkning av den nationella lagstiftningen som är förenlig med detta krav inte kan göras – på eget initiativ underlåta att tillämpa nationella bestämmelser som förefaller oförenliga med detta krav.
- 40 I förevarande fall framgår det av punkterna 32–41 i beslut av den 19 december 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, ej publicerat, EU:C:2019:1108), att även om en nationell lagstiftning som den som är i fråga i det nationella målet är lämplig för att uppnå de legitima mål som eftersträvas, så går den utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål på grund av kombinationen av dess olika särdrag, i synnerhet den omständigheten att böterna, vilka enskilt inte får understiga ett på förhand fastställt minimibelopp, ska kumuleras, utan övre gräns.
- 41 Det ska emellertid erinras om att sådana särdrag, betraktade var för sig, inte nödvändigtvis strider mot detta krav. Domstolen slog således, i punkt 35 i ovannämnda beslut, fast att en lagstiftning i vilken det föreskrivs böter vars storlek varierar beroende på antalet arbetstagare som berörs av ett åsidosättande av vissa arbetsrättsliga skyldigheter inte i sig framstår som oproportionerlig.
- 42 För att säkerställa att kravet i artikel 20 i direktiv 2014/67 på att sanktionerna ska vara proportionerliga får full verkan, ankommer det således på en nationell domstol som har att pröva ett mål om överklagande av ett beslut om en sanktion som har ålagts med stöd av den nationella lagstiftning som är tillämplig vid överträdelse av de nationella bestämmelser som antagits med stöd av detta direktiv att underlåta att tillämpa den del av den nationella lagstiftningen som föreskriver oproportionerliga sanktioner, för att se till att proportionerliga sanktioner åläggs, vilka samtidigt ska vara effektiva och avskräckande.
- 43 Även om domstolen, såsom det har erinrats om i punkt 40 ovan, har slagit fast att vissa metoder för att fastställa bötesbeloppet i LSD-BG inte är förenliga med artikel 20 i direktiv 2014/67, så har den inte ifrågasatt den princip som föreskrivs i samma bestämmelse, enligt vilken överträdelser av

nationella bestämmelser som har antagits med stöd av detta direktiv ska beivras, varvid den i punkt 32 i beslut av den 19 december 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstfeld (C-645/18, ej publicerat i rättsfallssamlingen, EU:C:2019:1108), betonade att den aktuella nationella lagstiftningen var lämpad för att uppnå de syften som eftersträvas med nämnda direktiv.

- 44 För att säkerställa att det i artikel 20 i samma direktiv föreskrivna kravet att sanktionerna ska vara proportionerliga tillämpas fullt ut är det i en sådan situation tillräckligt att underlåta att tillämpa de nationella bestämmelserna enbart i den utsträckning de utgör hinder för att ålägga proportionerliga påföljder, för att säkerställa att de påföljder som åläggs den berörda personen är förenliga med detta krav.
- 45 Mot bakgrund av de farhågor som den tjeckiska och den polska regeringen har gett uttryck för, ska det även preciseras att en sådan tolkning inte påverkas av rättssäkerhetsprincipen, den straffrättsliga legalitetsprincipen eller principen om likabehandling.
- 46 Vad för det första gäller rättssäkerhetsprincipen, erinrar domstolen om att denna princip bland annat fordrar att bestämmelser ska vara klara och precisa, så att enskilda på ett otvetydigt sätt kan få kännedom om sina rättigheter och skyldigheter och vidta åtgärder i enlighet därmed (dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 161 och där angiven rättspraxis).
- 47 Den straffrättsliga legalitetsprincipen, som stadfästs i artikel 49.1 i stadgan och som enligt domstolens praxis utgör ett särskilt uttryck för den allmänna rättssäkerhetsprincipen, förutsätter att lagen på ett tydligt sätt beskriver brotten och de straff som utdöms för dem (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 162 och där angiven rättspraxis).
- 48 Det ska dessutom påpekas att även om principen om förbud mot retroaktiv tillämpning av strafflag, som ingår i den straffrättsliga legalitetsprincipen, särskilt utgör hinder för att en domstol under ett straffrättsligt förfarande utökar det straffrättsliga ansvaret för de personer som är föremål för ett sådant förfarande (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 57 och där angiven rättspraxis), så utgör den däremot inte hinder för att dessa personer påförs lindrigare straff.
- 49 I förevarande fall framgår det av beslutet om hänskjutande att det nationella sanktionssystem som är i fråga i det nationella målet, på arbetsrättens område, reglerar överträdelser avseende anmälan av arbetstagare och bevarande av lönehandlingar samt föreskriver sanktioner för dessa överträdelser.
- 50 I ett sådant sammanhang leder iakttagandet av kravet på proportionalitet i artikel 20 i direktiv 2014/67 endast till att den hänskjutande domstolen mildrar strängheten i de sanktioner som kan åläggas.
- 51 Den omständigheten att den ålagda sanktionen, i ett fall som det som är aktuellt i det nationella målet, blir mindre sträng än den sanktion som föreskrivs i tillämplig nationell lagstiftning på grund av att den, i enlighet med detta krav, delvis inte tillämpas, kan dock inte anses strida mot rättssäkerhetsprincipen, den straffrättsliga legalitetsprincipen och principen om förbud mot retroaktiv tillämpning av strafflag.

- 52 Även om en nationell myndighet, för att säkerställa iakttagandet av kravet att de sanktioner som ska tillämpas vid överträdelse av de nationella bestämmelser som antagits med stöd av direktiv 2014/67 är proportionerliga, kan se sig nödsakad att underlåta att tillämpa vissa delar av den nationella lagstiftningen rörande dessa sanktioner när den ålägger en sådan sanktion, så kvarstår ändå faktum att sanktionen fortfarande åläggs med tillämpning av nämnda lagstiftning.
- 53 Även om det antas att den omständigheten att en nationell myndighet måste underlåta att tillämpa en del av nämnda nationella lagstiftning kan skapa viss oklarhet i fråga om vilka rättsregler som är tillämpliga på dessa överträdelser, strider detta förhållande ändå inte mot rättssäkerhetsprincipen och den straffrättsliga legalitetsprincipen.
- 54 För det andra är, såsom framgår av domstolens fasta praxis, principen om likhet inför lagen, som föreskrivs i artikel 20 i stadgan, en allmän princip i unionsrätten som innebär att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (dom av den 2 september 2021, État belge (Uppehållsrätt vid våld i hemmet), C-930/19, EU:C:2021:657, punkt 57 och där angiven rättspraxis).
- 55 Kravet på att situationerna ska vara lika för att man ska kunna konstatera att likabehandlingsprincipen har åsidosatts ska bedömas med beaktande av samtliga omständigheter som kännetecknar situationerna (dom av den 2 september 2021, État belge (Uppehållsrätt vid våld i hemmet), C-930/19, EU:C:2021:657, punkt 58 och där angiven rättspraxis).
- 56 Eftersom det proportionalitetskrav som föreskrivs i artikel 20 i direktiv 2014/67 innebär en begränsning av vilka sanktioner som kan åläggas, och detta krav ska iakttas av samtliga nationella myndigheter som har till uppgift att tillämpa det inom ramen för sin behörighet, samtidigt som dessa myndigheter får föreskriva olika påföljder beroende på hur allvarlig överträdelsen är med stöd av tillämplig nationell lagstiftning, kan ett sådant krav inte anses strida mot principen om likabehandling.
- 57 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den andra frågan besvaras enligt följande. Principen om unionsrättens företräde ska tolkas på så sätt att de nationella myndigheterna är skyldiga att underlåta att tillämpa en nationell lagstiftning som till viss del strider mot kravet på att sanktionerna ska vara proportionerliga, i den mening som avses i artikel 20 i direktiv 2014/67, dock endast i den utsträckning som är nödvändig för att proportionerliga sanktioner ska kunna åläggas.

Rättegångskostnader

- 58 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 20 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/67/EU av den 15 maj 2014 om genomförande av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden**

(IMI-förordningen) har direkt effekt, i den del den kräver att de sanktioner som föreskrivs i den artikeln måste vara proportionerliga. Denna artikel kan således åberopas av enskilda vid nationella domstolar gentemot en medlemsstat som inte har införlivat den på ett korrekt sätt.

- 2) Principen om unionsrättens företräde ska tolkas på så sätt att de nationella myndigheterna är skyldiga att underlåta att tillämpa en nationell lagstiftning som till viss del strider mot kravet på att sanktionerna ska vara proportionerliga, i den mening som avses i artikel 20 i direktiv 2014/67, dock endast i den utsträckning som är nödvändig för att proportionerliga sanktioner ska kunna åläggas.**

Underskrifter