



PRIOPĆENJE ZA MEDIJE br. 69/23

U Luxembourg 4. svibnja 2023.

Presuda Suda u predmetu C-40/21 | Agenția Națională de Integritate

Borba protiv korupcije: pravu Europske unije ne protivi se to da se osobi zabrani obavljanje bilo kakve javne dužnosti za koju se provode izbori tijekom tri godine ako je povrijedila pravila o sukobu interesa dok je obavljala takvu dužnost

Međutim, osoba o kojoj je riječ mora raspolagati mogućnošću da od suda zahtijeva nadzor nad takvom sankcijom, osobito s obzirom na poštovanje načela razmjernosti

Tužitelj iz glavnog postupka je 2016. izabran za gradonačelnika općine MN (Rumunjska). U izvješću izrađenom 2019. Agenția Națională de Integritate (ANI) (Državna agencija za integritet, Rumunjska) utvrdila je da on nije poštovao pravila koja uređuju sukobe interesa u upravnim stvarima. Kada bi to izvješće postalo konačno, tužitelj bi mandat automatski prestao te bi mu bila izrečena dodatna zabrana obavljanja javnih dužnosti za koje se provode izbori u trajanju od tri godine.

Tužitelj iz glavnog postupka podnio je tužbu kojom je zahtijevao poništenje tog izvješća, istaknuvši da se pravu Unije protivi nacionalno zakonodavstvo na temelju kojeg se osobi za koju se smatra da je postupala u situaciji sukoba interesa automatski izriče takva zabrana koja se ne može prilagođavati ovisno o težini počinjenje povrede¹. Odlučujući o toj tužbi sud koji je uputio zahtjev odlučio je upitati Sud o usklađenosti te zabrane s načelom razmjernosti kazni², pravom na rad³ i pravom na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje⁴, koji su zajamčeni Poveljom Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

Ocjena Suda

Kao prvo, Sud presuđuje da se članak 49. stavak 3. Povelje Europske unije ne primjenjuje na nacionalno zakonodavstvo kojim se predviđa, nakon upravnog postupka, izricanje mjere zabrane obavljanja bilo kakve javne dužnosti za koju se provode izbori u unaprijed utvrđenom trajanju od tri godine osobi u pogledu koje je utvrđeno postojanje sukoba interesa prilikom obavljanja takve dužnosti, ako ta mjera nije kaznenopravne prirode.

¹ Članak 25. Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative (Zakon br. 176/2010 o integritetu u obavljanju javnih funkcija i dužnosti, izmjenama i dopunama Zakona br. 144/2007 o stvaranju, ustrojstvu i funkcioniranju Državne agencije za integritet i o izmjenama i dopunama drugih normativnih akata) od 1. rujna 2010. Taj zakon provodi drugo mjerilo iz Priloga Odluci Komisije 2006/928/EZ od 13. prosinca 2006. o uspostavi mehanizma za suradnju i provjeru napretka Rumunjske u ispunjavanju posebnih mjerila na području reforme pravosuđa i borbe protiv korupcije (SL 2006., L 354, str. 56.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 65., str. 53.)

² Članak 49. stavak 3. Povelje

³ Članak 15. stavak 1. Povelje

⁴ Članak 47. Povelje

S tim u vezi, tri su kriterija relevantna za ocjenu kaznenopravne prirode sankcije: pravna kvalifikacija kažnjivog djela prema nacionalnom pravu, sama priroda kažnjivog djela i stupanj strogosti sankcije.

Najprije, kad je riječ o prvom kriteriju, ni automatski prestanak mandata u slučaju utvrđenja sukoba interesa ni zabrana obavljanja bilo koje javne dužnosti za koju se provode izbori u rumunjskom se pravu ne smatraju kaznenopravnim sankcijama. Nadalje, drugi kriterij podrazumijeva provjeru nastoji li se mjerom o kojoj je riječ postići osobito represivna svrha. Cilj zakonodavstva o kojem je riječ je osigurati integritet i transparentnost u obavljanju javnih dužnosti i funkcija i sprječavanje institucionalne korupcije. Stoga je svrha te zabrane, kao i automatskog prestanka mandata, očuvanje pravilnog funkcioniranja i transparentnosti države trajnim okončanjem situacija sukoba interesa. Stoga se takvom mjerom nastoji postići u bitnome preventivni, a ne represivni cilj. Što se tiče trećeg kriterija, takva se mjera zabrane ne sastoji od izricanja kazne zatvora ili novčane kazne, nego zabrane budućeg obavljanja određenih djelatnosti, to jest javnih dužnosti za koje se provode izbori, a odnosi se na točno određenu skupinu osoba koje imaju poseban status. Ona je ograničenog trajanja i ne odnosi se na pravo glasa.

Budući da navedena mjera nije kaznenopravne prirode, ne može se ispitati s obzirom na članak 49. stavak 3. Povelje.

Ipak, budući da se njime provodi pravo Unije, nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ u svakom slučaju mora biti usklađeno s načelom proporcionalnosti kao glavnim načelom prava Unije.

S tim u vezi, Sud je utvrdio, kao drugo, da se tom načelu ne protivi to zakonodavstvo pod uvjetom da, uzimajući u obzir sve relevantne okolnosti, njegova primjena dovodi do izricanja sankcije koja je razmjerna težini povrede koja se njome sankcionira, uzimajući u obzir cilj osiguranja integriteta i transparentnosti u obavljanju javnih dužnosti i funkcija i sprečavanja institucionalne korupcije. To nije tako kada, iznimno, utvrđeno nezakonito ponašanje, s obzirom na taj cilj, nije ozbiljno, dok je učinak navedene sankcije na osobnu, profesionalnu i financijsku situaciju te osobe osobito težak.

Stoga automatsko izricanje sankcije o kojoj je riječ omogućuje trajno okončanje situacije utvrđenog sukoba interesa te istodobno očuvanje funkcioniranja države i izabranih tijela o kojima je riječ. Usto, čini se da činjenica da su predviđeni i automatski prestanak mandata i automatska zabrana obavljanja bilo kakve druge javne dužnosti za koju se provode izbori u unaprijed utvrđenom trajanju koje je dovoljno dugo može odvratiti osobe koje obnašaju mandat za koji se provode izbori da se nađu u takvoj situaciji te ih može potaknuti da poštuju obveze koje imaju u tom području.

Usto, što se tiče nužnosti zabrane o kojoj je riječ, rumunjski zakonodavac je utvrdio njezino trajanje na tri godine uzimajući u obzir koliko radnje koje predstavljaju sukob interesa ozbiljno utječu na funkcioniranje države i društva. Dakle, navedena se zabrana izriče kao posljedica povrede koju je počinila osoba koja obavlja javne dužnosti za koje se provode izbori i koja je nedvojbeno teška. S tim u vezi, moraju se uzeti u obzir i utvrđeni opseg sukoba interesa i razina korupcije u nacionalnom javnom sektoru. Osim toga, navedena je zabrana vremenski ograničena i primjenjuje se samo na određene kategorije osoba koje obavljaju javne dužnosti te se odnosi samo na određene djelatnosti, tj. javne dužnosti za koje se provode izbori, pri čemu ne sprječava obavljanje nikakve druge profesionalne djelatnosti.

Naposljetku, kad je riječ o proporcionalnosti mjere o kojoj je riječ, s obzirom na težinu povrede javnog interesa koja proizlazi iz radnji korupcije i sukoba interesa, čak i onih najbeznačajnijih, koje su počinile osobe izabrane na izborima, u nacionalnom kontekstu visoke opasnosti od korupcije, ta mjera u načelu nije neproporcionalna s obzirom na kazneno djelo koje se njome sankcionira. Međutim, činjenica da u pogledu trajanja te zabrane nije predviđena nikakva mogućnost prilagodbe ne može isključiti mogućnost da, u određenim iznimnim slučajevima, ta sankcija može biti neproporcionalna.

Kao treće, Sud pojašnjava da pravo obnašanja mandata za koji se provode izbori, osvojenog nakon provedbe demokratskog izbornog postupaka, kao što je to mandat gradonačelnika, nije obuhvaćeno člankom 15. stavkom 1. Povelje.

Iako je tekst te odredbe oblikovan široko, njezino područje primjene ne uključuje pravo obnašanja, tijekom određenog trajanja, takvog mandata. Naime, članak 15. Povelje sadržan je u njezinoj glavi II., naslovljenoj „Slobode“, dok su posebne odredbe koje se odnose na pravo kandidiranja na izborima sadržane u različitoj glavi, odnosno glavi V., naslovljenoj „Prava građana“⁵. Sudska praksa Europskog suda za ljudska prava potvrđuje to tumačenje⁶.

Kao četvrto i posljednje, Sud utvrđuje da se članku 47. Povelje ne protivi nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ, pod uvjetom da osoba na koju se ono odnosi može djelotvorno pobijati zakonitost izvješća u kojem je sadržano utvrđenje postojanja sukoba interesa i sankcije izrečene na temelju tog izvješća, uključujući njezinu razmjernost.

Pravo na djelotvoran pravni lijek podrazumijeva, među ostalim, to da nositelj tog prava može pristupiti sudu nadležnom za osiguranje poštovanja prava koja mu jamči pravo Unije i, u tu svrhu, za ispitivanje svih pravnih i činjeničnih pitanja relevantnih za rješavanje spora koji se pred njim vodi. U predmetnom slučaju to pravo pretpostavlja da sud koji je uputio zahtjev može nadzirati zakonitost izvješća o ocjeni koje pobija tužitelj iz glavnog postupka i, po potrebi, poništiti to izvješće i sankcije koje su izrečene na temelju njega.

NAPOMENA: Prethodni postupak omogućuje sudovima država članica da u okviru postupka koji se pred njima vodi upute Sudu pitanja o tumačenju prava Unije ili o valjanosti nekog akta Unije. Sud ne rješava spor pred nacionalnim sudom. Na nacionalnom je sudu da predmet riješi u skladu s odlukom Suda. Ta odluka jednako obvezuje i druge nacionalne sudove pred kojima bi se moglo postaviti slično pitanje.

Neslužbeni dokument za medije koji ne obvezuje Sud.

[Cjelovit tekst](#) presude objavljuje se na stranici CURIA na dan objave.

Osoba za kontakt: Iliana Paliova ☎ (+352) 4303 4293

Snimke s objave presuda nalaze se na „[Europe by Satellite](#)“ ☎ (+32) 2 2964106

Ostanite povezani!



⁵ Vidjeti članke 39. i 40. Povelje koji se odnose na biračko pravo i pravo kandidiranja na izborima za Europski parlament odnosno na lokalnim izborima.

⁶ Vidjeti presudu ESLJP-a od 8. studenoga 2016., Savisaar protiv Estonije.