



PRESSEMEDDELELSE NR. 69/23

Luxembourg den 4. maj 2023

Domstolens dom i sag C-40/21 | Agenția Națională de Integritate

Bekæmpelse af korruption: EU-retten er ikke til hinder for, at en person forbydes at udøve ethvert offentligt hverv, hvortil valg finder sted, i tre år, hvis den pågældende har overtrådt reglerne om interessekonflikter ved udøvelsen af et sådant hverv

Den berørte person skal imidlertid kunne lade en sådan sanktion efterprøve af en domstol, navnlig med hensyn til overholdelsen af proportionalitetsprincippet

I 2016 blev sagsøgeren i hovedsagen valgt til borgmester i MN kommune (Rumænien). Agenția Națională de Integritate (ANI) (det nationale integritetsagentur, Rumænien) konstaterede i en rapport udarbejdet i 2019, at han ikke havde overholdt reglerne om interessekonflikter på forvaltningsrettens område. Såfremt denne rapport blev endelig, ophørte sagsøgeren i hovedsagens mandat i kraft af loven, og han ville blive pålagt et accessorisk forbud mod at udøve offentlige hverv, hvortil valg finder sted, for en periode på tre år.

Sagsøgeren i hovedsagen anlagde sag med påstand om annullation af denne rapport, idet han gjorde gældende, at EU-retten var til hinder for en national lovgivning, hvorefter der automatisk pålægges en person, der er blevet anset for at have handlet i en situation, hvor der forelå en interessekonflikt, et sådant forbud og uden mulighed for, at det tilpasses alvoren af den begåede overtrædelse ¹. Den forelæggende ret, der skulle behandle sagen, besluttede at forelægge Domstolen spørgsmål om dette forbuds forenelighed med princippet om proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf ², retten til at arbejde ³ samt adgangen til effektive retsmidler og til en upartisk domstol ⁴, der er sikret ved Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

Domstolens bemærkninger

For det første udtalte Domstolen, at chartrets artikel 49, stk. 3, ikke finder anvendelse på en national lovgivning, der efter en administrativ procedure fastsætter et forbud mod at udøve ethvert offentligt hverv, hvortil valg finder sted, i en på forhånd fastsat periode på tre år over for en person, med hensyn til hvilken det er blevet konstateret, at der

¹ Artikel 25 i 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 (lov nr. 176/2010 vedrørende integritet ved udøvelsen af offentlige hverv og embeder, om ændring og supplering af lov nr. 144/2007 om oprettelse, organisering og funktion af Agenția Națională de Integritate (det nationale integritetsagentur) samt om ændring og supplering af andre retsakter) af 1.9.2010. Denne lov gennemfører det andet benchmark i bilaget til Kommissionens beslutning 2006/928/EF af 13.12.2006 om oprettelse af en mekanisme for samarbejde og kontrol vedrørende Rumæniens fremskridt med opfyldelsen af specifikke benchmarks på [områderne] retsreform og bekæmpelse af korruption (EUT 2006, L 254, s. 56).

² Chartrets artikel 49, stk. 3.

³ Chartrets artikel 15, stk. 1.

⁴ Chartrets artikel 47.

foreligger en interessekonflikt ved udøvelsen af et sådant hverv, for så vidt som dette forbud ikke er af strafferetlig karakter.

I denne henseende er tre kriterier relevante for at vurdere, om en sanktion har strafferetlig karakter: den retlige kvalificering af overtrædelsen i national ret, selve overtrædelsens art og stregheden af sanktionen.

Hvad indledningsvis angår det første kriterium anses hverken mandatets ophør i kraft af loven i tilfælde af konstatering af en interessekonflikt eller forbuddet mod at udøve et ethvert offentligt hverv, hvortil valg finder sted, for strafferetlige sanktioner i rumænsk ret. Dernæst indebærer det andet kriterium, at det skal efterprøves, om den omhandlede foranstaltning bl.a. forfølger et repressivt formål. Den pågældende lovgivning har imidlertid til formål at sikre integritet og gennemsigtighed i udøvelsen af offentlige hverv og embeder samt at forebygge institutionel korruption. Formålet med dette forbud er ligesom formålet med bortfaldet af mandatet i kraft af loven således at sikre statens tilfredsstillende funktion og gennemsigtighed ved vedvarende at bringe situationer med interessekonflikter til ophør. En sådan foranstaltning forfølger derfor i det væsentlige et præventivt og ikke repressivt formål. Hvad angår det tredje kriterium består denne foranstaltning ikke i at pålægge en frihedsstraf eller en bøde, men i at forbyde den fremtidige udøvelse af bestemte aktiviteter, nemlig offentlige hverv, hvortil valg finder sted, der omfatter en afgrænset gruppe af personer med en særlig status. Den har en begrænset varighed og omfatter ikke stemmeret.

For så vidt som den nævnte foranstaltning ikke er af strafferetlig karakter, kan den ikke vurderes på grundlag af chartrets artikel 49, stk. 3.

Når dette er sagt, skal den omhandlede nationale lovgivning, for så vidt som den gennemfører EU-retten, under alle omstændigheder være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet som et almindeligt EU-retligt princip.

I denne henseende fastslog Domstolen for det andet, at dette princip ikke er til hinder for denne lovgivning, for så vidt som anvendelsen heraf, henset til alle de relevante omstændigheder, fører til, at der pålægges en sanktion, der er tilpasset grovheden af den overtrædelse, som lovgivningen undertrykker, henset til formålet om at sikre integritet og gennemsigtighed i udførelsen af offentlige hverv og embeder samt at forebygge institutionel korruption. Dette er ikke tilfældet, når den konstaterede ulovlige adfærd, henset til dette formål, undtagelsesvis ikke har noget element af grovhed, mens foranstaltningens indvirkning på denne persons personlige, erhvervsmæssige og økonomiske situation viser sig at være særligt indgribende.

Den automatiske pålæggelse af den omhandlede sanktion gør det således muligt vedvarende at bringe situationen med den konstaterede interessekonflikt til ophør og sikre funktionen af staten og de pågældende organer, hvortil valg finder sted. Den omstændighed, at der fastsættes både et ophør af mandatet i kraft af loven og et automatisk forbud mod at udøve ethvert hverv, hvortil valg finder sted, i en på forhånd fastsat periode, der er tilstrækkeligt lang, synes desuden at kunne afskrække personer, der udøver et valgmandat, fra at placere sig i en sådan situation og tilskynde dem til at overholde deres forpligtelser på området.

Hvad endvidere angår nødvendigheden af det omhandlede forbud har den rumænske lovgiver fastsat dets varighed til tre år under hensyntagen til, hvor iboende alvorlige de forhold, der udgør situationen med en interessekonflikt, er både for statens funktion og for samfundet. Dette forbud pålægges således som følge af en overtrædelse begået af en person, der udøver offentlige hverv, hvortil valg finder sted, og som er af en vis grovhed. I denne henseende skal der ligeledes tages hensyn til omfanget af interessekonflikter og det korruptionsniveau, der observeres i den nationale offentlige sektor. Desuden er det nævnte forbud tidsmæssigt begrænset, det finder kun anvendelse på visse kategorier af personer, der udøver særlige hverv, og det omfatter kun afgrænsede aktiviteter, nemlig offentlige hverv, hvortil valg finder sted, og hindrer ikke udøvelsen af enhver anden erhvervsmæssig aktivitet.

Hvad endelig angår den omhandlede foranstaltnings forholdsmæssighed synes den principielt ikke at være uforholdsmæssig i forhold til den overtrædelse, som den har til formål at sanktionere, henset til alvoren af indgrebet i offentlighedens interesse, der følger af folkevalgtes korruptionshandling og af selv de mindste interessekonflikter i en national sammenhæng med høj risiko for korruption. Når dette er sagt, gør den

omstændighed, at varigheden af dette forbud ikke er ledsaget af nogen mulighed for tilpasning, det ikke muligt at udelukke, at denne sanktion i visse undtagelsestilfælde kan vise sig at være uforholdsmæssig.

For det tredje præciserede Domstolen, at retten til at udøve et mandat, hvortil valg finder sted, der er opnået efter en demokratisk valgproces, såsom et borgmestermandat, ikke er omfattet af chartrets artikel 15, stk. 1.

Selv om denne bestemmelse er affattet bredt, omfatter dens anvendelsesområde ikke retten til at udøve et sådant mandat i en bestemt periode. Chartrets artikel 15 er nemlig indeholdt i dets afsnit II med overskriften »Friheder«, mens der findes særlige bestemmelser om valgbarhed ved valg i et særskilt afsnit, nemlig afsnit V med overskriften »Borgerrettigheder«⁵. Praxis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol støtter denne fortolkning⁶.

For det fjerde fastslog Domstolen, at chartrets artikel 47 ikke er til hinder for den pågældende nationale lovgivning, forudsat at den omhandlede person faktisk har mulighed for at anfægte lovligheden af den rapport, hvori det er blevet konstateret, at der foreligger en interessekonflikt, og den sanktion, der er pålagt på grundlag heraf, herunder dens forholdsmæssighed.

Adgangen til effektive retsmidler indebærer bl.a., at indehaveren af denne ret har adgang til en retsinstans, der har kompetence til at sikre overholdelsen af de rettigheder, som EU-retten sikrer vedkommende, og som med henblik herpå kan undersøge alle faktiske og retlige forhold, der er relevante for at afgøre den tvist, der er indbragt for den. I det foreliggende tilfælde forudsætter denne adgang, at den forelæggende ret kan efterprøve lovligheden af vurderingsrapporten, der vedrører sagsøgeren i hovedsagen, og i givet fald annullere denne rapport og de sanktioner, der er pålagt på grundlag heraf.

BEMÆRKNING: Gennem en præjudiciel forelæggelse kan retterne i medlemsstaterne i forbindelse med retssager, der verserer for dem, forelægge Domstolen spørgsmål vedrørende fortolkningen af EU-retten eller gyldigheden af en EU-retsakt. Domstolen træffer ikke afgørelse i den nationale retstvist. Det tilkommer den nationale ret at afgøre sagen i overensstemmelse med Domstolens afgørelse, der på tilsvarende måde er bindende for andre nationale retter i sager vedrørende en tilsvarende problemstilling.

Dette er et ikke-officielt dokument til mediernes brug og forpligter ikke Domstolen.

[Dommen](#) offentliggøres på webstedet CURIA på afsigelsesdagen.

Kontakt i Kontoret for Presse og Information: Gitte Stadler ☎ (+352) 4303 3127

Billeder fra domsafsigelsen er tilgængelige via »[Europe by Satellite](#)« ☎ (+32) 2 2964106

Følg Domstolen online!



⁵ Jf. chartrets artikel 39 og 40 vedrørende stemmeret og valgbarhed henholdsvis til Europa-Parlamentet og kommunale valg.

⁶ Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 8.11.2016, Savisaar mod Estland.