



LEHDISTÖTIEDOTE nro 69/23

Luxemburgissa 4.5.2023

Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-40/21 | Agenția Națională de Integritate

Korruption torjunta: unionin oikeus ei ole esteenä sille, että henkilöä kielletään kolmen vuoden ajan hoitamasta julkisia tehtäviä, joihin valitaan vaalilla, mikäli hän ei ole noudattanut eturistiriitoja koskevia sääntöjä tällaisia tehtäviä hoitaessaan

Kyseessä olevan henkilön on kuitenkin voitava saattaa tällainen seuraamus tuomioistuimen arvioitavaksi erityisesti suhteellisuusperiaatteen noudattamisen kannalta

Pääasian kantaja valittiin vuonna 2016 MN:n kunnan (Romania) kunnanjohtajaksi. Agenția Națională de Integritate (ANI) (Romanian kansallinen viranomaisten lahjomattomuudesta vastaava virasto) totesi vuonna 2019 laaditussa arviointikertomuksessa, ettei pääasian kantaja ollut noudattanut eturistiriitoja hallintoasioissa koskevia sääntöjä. Siinä tapauksessa, että tästä kertomuksesta tulisi lopullinen, hänen toimikautensa lakkaisi suoraan lain nojalla ja hänelle määrättäisiin täydentävä seuraamus, joka merkitsi kolmen vuoden mittaista kieltoa hoitaa sellaisia julkisia tehtäviä, joihin valitaan vaalilla.

Pääasian kantaja nosti kanteen tämän arviointikertomuksen kumoamiseksi väittäen, että unionin oikeus oli esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka nojalla henkilölle, jonka toiminnassa on todettu eturistiriita, määrätään automaattisesti tällainen kielto ilman, että seuraamusta voitaisiin mukauttaa rikkomisen vakavuuden mukaan.¹ Kannetta käsittelevä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päätti esittää unionin tuomioistuimelle kysymyksiä siitä, onko tämä kielto yhdenmukainen rangaistusten oikeasuhteisuuden periaatteen², työn tekemistä koskevan oikeuden³ sekä tehokkaita oikeussuojakeinoja ja puolueetonta tuomioistuinta koskevan oikeuden⁴, jotka taataan Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (jäljempänä perusoikeuskirja), kanssa.

Unionin tuomioistuimen arviointi

Unionin tuomioistuin katsoo ensinnäkin, että perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohtaa ei sovelleta kansalliseen lainsäädäntöön, jonka nojalla hallinnollisessa menettelyssä määrätään toimenpiteistä, jolla kielletään kaikkien

¹ Lahjomattomuudesta virkaa tai julkista tointa hoitavien henkilöiden toiminnassa 1.9.2010 annetun lain nro 176/2010, jolla muutetaan ja täydennetään kansallisen viranomaisten lahjomattomuudesta vastaavan viraston perustamisesta, järjestämisestä ja toiminnasta annettua lakia nro 144/2007 ja jolla muutetaan ja täydennetään eräitä muita säädöksiä (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), 25 §. Mainitulla lailla täytetään yhteistyötä ja Romanian edistymisen seurantaa koskevan järjestelmän perustamisesta tiettyjen arviointiperusteiden täyttämiseksi oikeuslaitoksen uudistamisen ja korruption torjunnan alalla 13.12.2006 tehdyn komission päätöksen 2006/928/EY (EUVL 2006, L 354, s. 56) liitteessä oleva toinen arviointiperuste.

² Perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohta.

³ Perusoikeuskirjan 15 artiklan 1 kohta.

⁴ Perusoikeuskirjan 47 artikla.

julkisten tehtävien, joihin valitaan vaalilla, hoitaminen ennalta määritetyn kolmen vuoden ajanjakson ajan sellaiselta henkilöltä, jonka osalta on todettu eturistiriita tällaisen tehtävän hoitamisessa, mikäli tämä toimenpide ei ole luonteeltaan rikosoikeudellinen.

Seuraamuksen rikosoikeudellisen luonteen arvioinnissa on merkitystä kolmella kriteerillä: Ensimmäinen kriteereistä koskee rikkomisen oikeudellista luonnehdintaa kansallisessa oikeudessa, toinen rikkomisen luonnetta ja kolmas seuraamuksen ankaruutta.

Ensinnäkin ensimmäisen kriteerin osalta on todettava, että Romanian oikeudessa ei pidetä rikosoikeudellisina seuraamuksina toimikauden päättymistä suoraan lain nojalla, kun eturistiriita on todettu, eikä kieltoa hoitaa julkisia tehtäviä, joihin valitaan vaalilla. Toisen kriteerin osalta on tarkistettava, onko kyseessä olevan toimenpiteen tarkoitus olla rangaistus. Kyseessä olevalla lainsäädännöllä pyritään takaamaan julkisten tehtävien hoitamisen lahjomattomuus ja avoimuus sekä ehkäisemään institutionaalista korruptiota. Niinpä tämän kiellon tavoitteena, samoin kuin suoraan lain nojalla tapahtuvan toimikauden päättymisen tavoitteena, on turvata valtion moitteeton toiminta ja avoimuus saamalla eturistiriidat pysyvästi loppumaan. Tällaisella toimenpiteellä on siis pääasiallisesti ennaltaehkäisevä eikä repressiivinen tavoite. Kolmannen kriteerin osalta on katsottava, että toimenpiteellä ei määrätä vapausrangaistusta tai sakkoa vaan kielletään harjoittamasta tulevaisuudessa tiettyä toimintaa eli hoitamasta julkisia tehtäviä, joihin valitaan vaalilla ja jotka kohdistuvat rajattuun ryhmään henkilöitä, joilla on erityisasema. Lisäksi tämä kiello on voimassa rajoitetun ajan eikä se koske äänioikeutta.

Siltä osin kuin kyseinen toimenpide ei ole luonteeltaan rikosoikeudellinen, sitä ei voida arvioida perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdan kannalta.

Koska kyseessä olevalla kansallisella lainsäädännöllä sovelletaan unionin oikeutta, sen on kuitenkin joka tapauksessa oltava suhteellisuusperiaatteen, joka on unionin oikeuden yleinen periaate, mukainen.

Tästä unionin tuomioistuin katsoo toiseksi, että tämä periaate ei ole esteenä mainitulle lainsäädännölle, mikäli kaikki asian kannalta merkitykselliset seikat huomioiden tämän lainsäädännön soveltaminen johtaa sellaisen seuraamuksen määräämiseen, joka on oikeassa suhteessa sillä rangaistavan rikkomuksen vakavuuteen nähden, kun otetaan huomioon tavoite, joka koskee lahjomattomuuden ja avoimuuden takaamista julkisten toimien ja tehtävien hoitamisessa ja institutionaalisen korruption torjumista. Näin ei ole silloin, kun todettuun lainvastaiseen toimintaan ei poikkeuksellisesti liity vakavuustekijää, kun taas mainitun seuraamuksen vaikutus asianomaisen henkilön henkilökohtaiseen, ammatilliseen ja taloudelliseen tilanteeseen osoittautuu erityisen vakavaksi.

Näiden seuraamusten automaattisella määräämisellä voidaan siis saada todettu eturistiriitatilanne pysyvästi loppumaan säilyttämällä kyseessä olevien valtion ja vaalilla valittujen elinten toiminta. Lisäksi se, että säädetään sekä toimikauden päättymisestä suoraan lain nojalla että automaattisesta kiellosta hoitaa julkisia tehtäviä, joihin valitaan vaalilla, ennalta määritetyn riittävän pitkän ajanjakson ajan, on omiaan myötävaikuttamaan siihen, että tehtävää, johon valitaan vaalilla, hoitavat henkilöt eivät aseta itseään tällaiseen tilanteeseen, ja kannustamaan heitä noudattamaan tähän liittyviä velvollisuuksiaan.

Kyseisen seuraamuksen tarpeellisuudesta on todettava, että Romanian lainsäätäjät on säätänyt tästä kiellosta ja vahvistanut sen kestoksi kolme vuotta huomioiden eturistiriitatilanteen muodostavien tosiseikkojen luontaisen vakavuuden valtion toiminnan ja yhteiskunnan kannalta. Mainittu kiello määrätään siis sen seurauksena, että julkista tehtävää, johon valitaan vaalilla, hoitava henkilö on syyllistynyt laiminlyöntiin, joka on selvästi vakava. Myös kansallisella julkisella sektorilla havaittujen eturistiriitojen laajuus ja korruption aste on otettava huomioon. Lisäksi tämä kiello on ajallisesti rajoitettu, sitä sovelletaan vain tiettyihin erityisiin tehtäviin hoitaviin henkilöryhmiin ja se koskee vain rajattuja toimintoja eli julkisia tehtäviä, joihin valitaan vaalilla, eikä se estä muun ammattitoiminnan harjoittamista.

Lopuksi on todettava kyseessä olevan toimenpiteen oikeasuhteisuudesta, että kun otetaan huomioon korruptiosta ja eturistiriidoista – vaikka ne olisivat luonteeltaan vähäisiä –, jotka johtuvat vaalilla valituista henkilöistä kansallisen tason korkean korruption riskin asiayhteydessä, yleiselle edulle aiheutuvan vahingon vakavuus, tässä kansallisessa

lainsäädännössä säädetty kielto hoitaa julkisia tehtäviä, joihin valitaan vaalilla, ennalta määritetyn kolmen vuoden ajanjakson ajan ei lähtökohtaisesti ole suhteeton siihen rikkomiseen nähden, josta sillä on tarkoitus rangaista. Sen perusteella, ettei kyseisen kiellon keston liity mitään mukauttamismahdollisuutta, ei kuitenkaan voida sulkea pois sitä, että kyseinen seuraamus voi tietyissä poikkeustapauksissa osoittautua suhteettomaksi.

Kolmanneksi unionin tuomioistuin täsmentää, että oikeus hoitaa demokraattisen vaalimenettelyn kautta saatua kunnanjohtajan toimen kaltaista tehtävää, johon valitaan vaalilla, ei kuulu perusoikeuskirjan 15 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan.

Vaikka tämä soveltamisala on laaja, siihen ei kuitenkaan sisälly oikeutta hoitaa tällaista tehtävää määrättyinä ajanjaksona. Perusoikeuskirjan 15 artikla nimittäin sisältyy perusoikeuskirjan II lukuun, jonka otsikko on ”Vapaudet”, kun taas vaalikelpoisuutta vaaleissa koskevat erityiset määräykset ovat erillisessä luvussa eli V luvussa, jonka otsikko on ”Kansalaisten oikeudet”.⁵ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö tukee tätä tulkintaa.⁶

Neljänneksi unionin tuomioistuin toteaa, että perusoikeuskirjan 47 artikla ei ole esteenä mainitulle kansalliselle lainsäädännölle, kunhan kyseisellä henkilöllä on tosiasiallisesti mahdollisuus riitauttaa sen arviointikertomuksen lainmukaisuus, jossa eturistiriita on todettu, ja kertomuksen perusteella määrätyn seuraamuksen lainmukaisuus sekä oikeasuhteisuus.

Oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoin merkitsee muun muassa tämän oikeuden haltijan oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa, jolla on toimivalta varmistaa unionin oikeudessa hänelle taattujen oikeuksien kunnioittaminen ja tässä tarkoituksessa toimivalta tutkia kaikki sen käsiteltäväksi saatetun oikeusriidan ratkaisun kannalta merkitykselliset tosiseikka- ja oikeuskysymykset. Nyt käsiteltävässä asiassa tämä oikeus edellyttää, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi tutkia pääasian kantajaa koskevan arviointikertomuksen lainmukaisuuden ja tarvittaessa kumota kyseisen kertomuksen sekä sen perusteella määrättyt seuraamukset.

HUOMAUTUS: Ennakkoratkaisupyyntö antaa jäsenvaltioiden tuomioistuimille mahdollisuuden tiedustella niiden käsiteltävänä olevan yksittäisen asian puitteissa unionin tuomioistuimelta unionin oikeuden tulkintaa tai unionin toimen pätevyyttä. Unionin tuomioistuin ei ratkaise kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevaa asiaa. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on ratkaista asia unionin tuomioistuimen ratkaisun mukaisesti. Unionin tuomioistuimen ratkaisu sitoo vastaavalla tavoin muita kansallisia tuomioistuimia, jotka käsittelevät samanlaista ongelmaa.

Tämä on tiedotusvälineiden käyttöön tarkoitettu epävirallinen asiakirja, joka ei sido Euroopan unionin tuomioistuinta.

Tuomion [koko teksti](#) julkaistaan CURIA-sivustolla tuomion julistamispäivänä.

Lisätietoja: Gitte Stadler ☎+352 4303 3127

Kuvia tuomion julistamisesta on saatavilla sivustolla [Europe by Satellite](#) ☎+32 2 2964106

Pysykää kuulolla!



⁵ Ks. perusoikeuskirjan 39 artikla, joka koskee äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta Euroopan parlamentin vaaleissa, ja 40 artikla, joka koskee äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta kunnallisvaaleissa.

⁶ Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 8.11.2016, Savisaar v. Viro.