



PRESSMEDDELANDE nr 69/23

Luxemburg den 4 maj 2023

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

Korrupsionsbekämpning: Unionsrätten utgör inte hinder för att en person förbjuds att inneha offentliga förtroendeuppdrag under en period på tre år om denna person har åsidosatt bestämmelserna om intressekonflikter vid utövandet av ett sådant uppdrag

Den berörda personen måste emellertid kunna få en sådan påföljd prövad av en domstol, särskilt vad gäller iakttagandet av proportionalitetsprincipen

År 2016 valdes T. A. C. till borgmästare i kommunen MN (Rumänien). I en rapport som togs fram år 2019 konstaterade Agenția Națională de Integritate (ANI) (Nationella integritetsbyrå, Rumänien) att T. A. C. inte hade iakttagit bestämmelserna om intressekonflikter i administrativa frågor. För det fall denna rapport vinner laga kraft upphör T. A. C.'s mandat automatiskt och han åläggs ett kompletterande förbud mot att inneha offentliga förtroendeuppdrag under en period på tre år.

T. A. C. har väckt talan om ogiltigförklaring av denna rapport, och gjort gällande att unionsrätten utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken en sådan påföljd åläggs en person som anses ha handlat i en situation där det förelegat en intressekonflikt, med automatik och utan möjlighet till jämkning med hänsyn till hur allvarlig överträdelsen är.¹ I anledning av denna talan har den hänskjutande domstolen beslutat att fråga EU-domstolen om detta förbud är förenligt med principen om proportionalitet i fråga om straff,² rätten att arbeta³ samt rätten till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol,⁴ vilka garanteras i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

Domstolens bedömning

För det första slår domstolen fast att artikel 49.3 i stadgan inte är tillämplig på en nationell lagstiftning som, efter ett administrativt förfarande, föreskriver ett förbud mot att inneha offentliga förtroendeuppdrag under en i förväg fastställd period på tre år för en person avseende vilken det har konstaterats att det föreligger en intressekonflikt

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 (lag nr 176/2010 om integritet vid utövandet av offentliga uppdrag och ämbeten, om ändring och komplettering av lag nr 144/2007 om inrättandet av den nationella integritetsbyrå samt dess organisation och funktion, och om ändring och komplettering av andra rättsakter) av den 1 september 2010. Genom denna lag genomförs det andra riktmärket i bilagan till kommissionens beslut 2006/928/EG av den 13 december 2006 om inrättande av en mekanism för samarbete och kontroll av Rumäniens framsteg vid uppfyllandet av de särskilda riktmärkena för reformen av rättsväsendet och kampen mot korruption (EUT L 354, 2006, s. 56).

² Artikel 49.3 i stadgan.

³ Artikel 15.1 i stadgan.

⁴ Artikel 47 i stadgan.

vid utövandet av ett sådant uppdrag, förutsatt att detta förbud inte är av straffrättslig karaktär.

Härvidlag är tre kriterier relevanta för bedömningen av en påföljds straffrättsliga karaktär: den rättsliga kvalificeringen av överträdelsen i nationell rätt, överträdelsens art och påföljdens stränghet.

Inledningsvis, vad gäller det första kriteriet anses i rumänsk rätt varken det faktum att mandatet automatiskt upphör om det konstateras att det föreligger en intressekonflikt, eller förbudet mot att inneha offentliga förtroendeuppdrag, utgöra straffrättsliga påföljder. Vad därefter gäller det andra kriteriet innebär det att det ska prövas huruvida den aktuella åtgärden bland annat har ett repressivt syfte. Den aktuella lagstiftningen syftar emellertid till att säkerställa integritet och öppenhet vid utövandet av offentliga uppdrag och ämbeten samt till att förhindra institutionell korruption. Syftet med detta förbud, liksom mandatets automatiska upphörande, är således att värna statens goda funktion och insynen i dess verksamhet genom att varaktigt få intressekonflikter att upphöra. En sådan åtgärd har följaktligen ett i huvudsak preventivt och inte repressivt syfte. Vad gäller det tredje kriteriet, består förbudet inte i att utdöma en frihetsberövande påföljd eller att ålägga böter, utan i ett förbud mot framtida utövande av viss verksamhet, närmare bestämt att inneha offentliga förtroendeuppdrag, som avser en begränsad grupp av personer med en särskild ställning. Förbudet har också en begränsad varaktighet och omfattar inte rösträtten.

Såvitt förbudet inte är av straffrättslig karaktär, kan det inte bedömas mot bakgrund av artikel 49.3 i stadgan.

Eftersom den aktuella nationella lagstiftningen innebär en tillämpning av unionsrätten måste denna lagstiftning under alla omständigheter vara förenlig med proportionalitetsprincipen, som är en allmän princip i unionsrätten.

För det andra slår domstolen härvidlag fast att denna princip inte utgör hinder för denna lagstiftning under förutsättning att tillämpningen av denna lagstiftning, mot bakgrund av samtliga relevanta omständigheter, leder till att en påföljd åläggs som står i proportion till hur allvarlig den överträdelse är som den beivrar, med beaktande av målet att värna integritet och insyn i utövandet av offentliga uppdrag och ämbeten samt att förhindra institutionell korruption. Så är inte fallet när det otillåtna beteende som konstaterats, med hänsyn till det eftersträlvade syftet, i undantagsfall inte är allvarligt, medan nämnda påföljds inverkan på den berörda personens personliga, yrkesmässiga och ekonomiska situation visar sig vara särskilt allvarlig.

Det automatiska påförandet av den aktuella påföljden gör det således möjligt att varaktigt få den konstaterade intressekonflikten att upphöra och värna den berörda statens och de berörda valda organens funktion. Dessutom torde den omständigheten att det föreskrivs såväl att mandatet ska upphöra som ett automatiskt förbud mot att inneha offentliga förtroendeuppdrag under en tillräckligt lång förutbestämd period avskräcka personer som innehar ett mandat från att försätta sig i en sådan situation och förmå dem att iaktta sina skyldigheter på området.

Vad vidare gäller frågan huruvida den aktuella påföljden är nödvändig har den rumänska lagstiftaren fastställt detta förbuds varaktighet till tre år med beaktande av hur allvarliga de omständigheter som utgör en intressekonflikt är för såväl statens som samhällets funktion. Förbudet åläggs således som en följd av att en person som innehar ett offentligt förtroendeuppdrag har gjort sig skyldig till en allvarlig överträdelse. I detta sammanhang måste hänsyn även tas till omfattningen av de intressekonflikter och den korruption som konstaterats inom den nationella offentliga sektorn. Förbudet är dessutom tidsbegränsat, det är tillämpligt endast på vissa kategorier av personer som innehar särskilda uppdrag och det avser endast utövandet av viss typ av verksamhet, nämligen att inneha offentliga förtroendeuppdrag, och hindrar inte utövandet av någon annan yrkesverksamhet.

Vad slutligen gäller huruvida den aktuella åtgärden är proportionerlig, med hänsyn till hur allvarlig den skada på allmänintresset är som följer av folkvaldas korruption och intressekonflikter - även när dessa är av mindre betydelse - i ett nationellt sammanhang med hög korruptionsrisk, förefaller denna åtgärd i princip inte vara oproportionerlig i förhållande till den överträdelse som den är avsedd att bestraffa. Den omständigheten att det inte finns någon möjlighet att justera förbudets varaktighet gör det emellertid att det inte går att utesluta att denna påföljd, i vissa undantagsfall, kan visa sig vara oproportionerlig.

För det tredje preciserar domstolen att rätten att inneha ett mandat som erhållits efter en demokratisk valprocess, såsom mandat som borgmästare, inte omfattas av artikel 15 i stadgan.

Även om denna bestämmelse är allmänt formulerad, omfattar dess tillämpningsområde inte rätten att under en bestämd period utöva ett sådant mandat. Artikel 15 i stadgan återfinns nämligen i avdelning II däri, som har rubriken "Friheter", medan särskilda bestämmelser om rätten att vara valbar finns i en separat avdelning, nämligen avdelning V, med rubriken "Medborgarnas rättigheter".⁵ Denna tolkning styrks av rättspraxis från Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna.⁶

För det fjärde konstaterar domstolen att artikel 47 i stadgan inte utgör hinder för den aktuella nationella lagstiftningen, förutsatt att den berörda personen faktiskt har möjlighet att bestrida lagenligheten av den rapport i vilken det konstaterats att det föreligger en intressekonflikt och av den påföljd som ålagts på grundval av rapporten, inbegripet dess proportionalitet.

Rätten till ett effektivt rättsmedel innebär bland annat att innehavaren av denna rätt ska ha tillgång till en domstol som är behörig att upprätthålla respekten för de rättigheter som vederbörande garanteras enligt unionsrätten. I förevarande fall förutsätter denna rätt att den hänskjutande domstolen kan pröva lagenligheten av den rapport i vilken T. A. C. utpekats och, i förekommande fall, ogiltigförklara rapporten och de påföljder som ålagts på grundval av denna.

PÅPEKAND: Begäran om förhandsavgörande gör det möjligt för domstolarna i medlemsstaterna att, i ett mål som pågår vid dem, vända sig till EU-domstolen med frågor om tolkningen av unionsrätten eller om giltigheten av en unionsrättsakt. Domstolen avgör inte målet vid den nationella domstolen. Det är den nationella domstolen som ska avgöra målet i enlighet med EU-domstolens avgörande. Detta avgörande är på samma sätt bindande för de övriga nationella domstolar där en liknande fråga uppkommer.

Detta är en icke-officiell handling avsedd för massmedia och den är inte bindande för domstolen.

Domen i [fulltext](#) publiceras på webbplatsen CURIA dagen för avkunnandet.

Kontaktperson för press: Gitte Stadler ☎(+352) 4303 3127.

Bilder från uppläsningen av domen finns tillgängliga på ["Europe by Satellite"](#) ☎(+32) 2 2964106.

Håll dig uppdaterad!



⁵ Se artiklarna 39 och 40 i stadgan om rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet respektive i kommunala val.

⁶ Se Europadomstolen, 8 november 2016, Savisaar mot Estland.