



SPOROČILO ZA MEDIJE št. 69/23

Luxembourg, 4. maj 2023

Sodba Sodišča v zadevi C-40/21 | Agenția Națională de Integritate

Boj proti korupciji: pravo Unije ne nasprotuje temu, da se osebi za tri leta prepove opravljanje kakršne koli voljene javne funkcije, če je pri opravljanju take funkcije kršila pravila o navzkrižju interesov

Vendar mora imeti zadevna oseba možnost predlagati sodišču, naj opravi nadzor nad tako sankcijo, zlasti z vidika spoštovanja načela sorazmernosti

Tožeča stranka iz postopka v glavni stvari je bila leta 2016 izvoljena za župana občine MN (Romunija). Agenția Națională de Integritate (ANI) (nacionalna služba za integriteto, Romunija) je v poročilu iz leta 2019 ugotovila, da tožeča stranka iz postopka v glavni stvari ni spoštovala pravil o navzkrižju interesov na upravnem področju. Če bi to poročilo postalo dokončno, bi mandat tožeče stranke iz postopka v glavni stvari prenehal po samem zakonu in bi ji bila naložena dodatna prepoved opravljanja voljenih javnih funkcij v obdobju treh let.

Tožeča stranka iz postopka v glavni stvari je vložila tožbo za odpravo tega poročila, pri čemer je trdila, da pravo Unije nasprotuje nacionalni zakonodaji, na podlagi katere se osebi, v zvezi s katero se ugotovi, da je pri njenem ravnanju obstajalo navzkrižje interesov, samodejno naloži taka prepoved, ki je ni mogoče prilagajati glede na resnost storjene kršitve.¹ Predložitevno sodišče, ki je odločalo o tej tožbi, je Sodišče vprašalo, ali je ta prepoved v skladu z načelom sorazmernosti kazni², pravico do dela³ ter pravico do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča⁴, ki jih zagotavlja Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).

Presoja Sodišča

Na prvem mestu, Sodišče je razsodilo, da se člen 49(3) Listine ne uporablja za nacionalno zakonodajo, s katero je po končanem upravnem postopku določen ukrep prepovedi opravljanja kakršne koli voljene javne funkcije v vnaprej določenem obdobju treh let zoper osebo, v zvezi s katero je bilo ugotovljeno navzkrižje interesov pri opravljanju take funkcije, če ta ukrep nima kazenske narave.

V zvezi s tem so za presojo kazenske narave sankcije upoštevna tri merila, in sicer pravna opredelitev kršitve v nacionalnem pravu, sama narava kršitve in stopnja strogosti sankcije.

¹ Člen 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 št. 176/2010 o integriteti pri opravljanju javnih funkcij in nalog, o spremembi in dopolnitvi zakona št. 144/2007 o ustanovitvi, organizaciji in delovanju nacionalne službe za integriteto ter o spremembi in dopolnitvi drugih zakonskih aktov) z dne 1. septembra 2010. S tem zakonom se izvaja drugi cilj iz Priloge k Odločbi Komisije 2006/928/ES z dne 13. decembra 2006 o vzpostavitvi mehanizma za sodelovanje in preverjanje napredka Romunije pri izpolnjevanju posebej določenih meril na področjih reforme pravosodja in boja proti korupciji (UL 2006, L 354, str. 56).

² Člen 49(3) Listine.

³ Člen 15(1) Listine.

⁴ Člen 47 Listine.

Najprej, kar zadeva prvo merilo, se v romunskem pravu niti prenehanje mandata po samem zakonu, če se ugotovi navzkrižje interesov, niti prepoved opravljanja kakršne koli voljene javne funkcije ne štejeta za kazenski sankciji. Dalje, drugo merilo zahteva, da se preveri, ali zadevni ukrep sledi zlasti represivnemu cilju. Zadevna zakonodaja pa je namenjena zagotavljanju integritete in preglednosti pri opravljanju javnih funkcij in nalog ter preprečevanju institucionalne korupcije. Tako je cilj te prepovedi, enako kot cilj ukrepa prenehanja mandata po samem zakonu, ohraniti pravilno delovanje in preglednost države s tem, da se trajno doseže prenehanje položajev navzkrižja interesov. Zato je cilj takega ukrepa predvsem preventivne narave, ne pa represivne. Kar zadeva tretje merilo, s tem ukrepom prepovedi ni naložena kazen odvzema prostosti ali denarna kazen, ampak se z njim prepove prihodnje opravljanje določenih dejavnosti, in sicer voljenih javnih funkcij, ki se nanašajo na omejeno skupino oseb s posebnim statusom. Ta prepoved je časovno omejena in se ne nanaša na aktivno volilno pravico.

Če pa navedeni ukrep ni kazenske narave, ga ni mogoče presoјati glede na člen 49(3) Listine.

Kljub temu je treba navesti, da mora biti nacionalna zakonodaja iz postopka v glavni stvari, ker se z njo izvaja pravo Unije, vsekakor v skladu z načelom sorazmernosti kot splošnim načelom prava Unije.

Sodišče je v zvezi s tem, na drugem mestu, ugotovilo, da to načelo ne nasprotuje tej zakonodaji, če glede na vse upoštevne okoliščine njena uporaba pripelje do naložitve sankcije, ki ustreza resnosti kršitve, ki se z njo sankcionira, ob upoštevanju cilja zagotavljanja integritete in preglednosti pri opravljanju javnih funkcij ter preprečevanja institucionalne korupcije. To ne bi bilo tako, kadar ugotovljeno nezakonito ravnanje glede na ta cilj izjemoma ne bi imelo elementa resnosti, medtem ko bi bil vpliv tega ukrepa na osebni, poklicni in ekonomski položaj te osebe posebej resen.

Samodejna naložitev zadevne sankcije tako omogoča trajno prenehanje ugotovljenega položaja navzkrižja interesov z ohranjanjem delovanja države in zadevnih voljenih organov. Poleg tega se zdi, da določitev tako prenehanja mandata po samem zakonu kot tudi samodejne prepovedi opravljanja kakršne koli voljene javne funkcije v dovolj dolgem vnaprej določenem obdobju osebe, ki izvršujejo voljeni mandat, lahko odvrne od tega, da se znajdejo v takem položaju, in jih spodbuja k spoštovanju njihovih obveznosti na tem področju.

Poleg tega je, kar zadeva nujnost zadevne prepovedi, romunski zakonodajalec njeno triletno trajanje določil ob upoštevanju nedvomne resnosti dejstev, ki pomenijo položaj navzkrižja interesov, z vidika delovanja države in družbe. Tako je ta prepoved naložena zaradi kršitve, ki jo stori oseba, ki opravlja voljeno javno funkcijo, in ki je nedvomno resna. V zvezi s tem je treba upoštevati tudi obseg navzkrižij interesov in raven korupcije v nacionalnem javnem sektorju. Poleg tega je navedena prepoved časovno omejena, uporablja se le za nekatere kategorije oseb, ki opravljajo posebej določene funkcije, ter se nanaša le na omejene dejavnosti, in sicer na voljene javne funkcije, in ne preprečuje opravljanja katere koli druge poklicne dejavnosti.

Nazadnje, kar zadeva sorazmernost zadevnega ukrepa, glede na resnost škodovanja javnemu interesu, ki je posledica dejanj korupcije in navzkrižja interesov – tudi tistih manj pomembnih – s strani izvoljenih predstavnikov v nacionalnem okviru s povečanim tveganjem korupcije, ta ukrep načeloma ni nesorazmeren s kršitvijo, ki naj bi se z njim sankcionirala. Kljub temu pa zaradi okoliščine, da glede trajanja te prepovedi ni določena nobena možnost prilagoditve, ni mogoče izključiti, da se lahko v nekaterih izjemnih primerih ta sankcija izkaže za nesorazmerno.

Na tretjem mestu, Sodišče je pojasnilo, da pravica do izvrševanja voljenega mandata, pridobljenega po končanem volilnem postopku, kot je županski mandat, ne spada na področje uporabe člena 15(1) Listine.

Čeprav je ta določba formulirana široko, njeno področje uporabe ne vključuje pravice, da se v določenem obdobju izvršuje tak mandat. Člen 15 Listine je namreč vsebovan v njenem naslovu II, „Svoboščine“, medtem ko sta posebni določbi v zvezi s pravico biti voljen na volitvah vsebovani v ločenem naslovu, to je naslovu V, „Pravice državljanov“.⁵ Sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice tako razlaga potrjuje.⁶

⁵ Glej člena 39 in 40 Listine, ki se nanašata na pravico voliti in biti voljen na volitvah v Evropski parlament oziroma na občinskih volitvah.

⁶ Glej ESČP, 8. november 2016, Savisaar proti Estoniji.

Na četrtem mestu, Sodišče je ugotovilo, da člen 47 Listine ne nasprotuje zadevni nacionalni zakonodaji, če ima zadevna oseba dejansko možnost izpodbijati zakonitost poročila, v katerem je bil ugotovljen obstoj navzkrižja interesov, in sankcije, naložene na podlagi tega poročila, vključno s sorazmernostjo te sankcije.

Pravica do učinkovitega pravnega sredstva med drugim pomeni, da ima imetnik te pravice dostop do sodišča, ki je pristojno za zagotavljanje spoštovanja pravic, ki mu jih zagotavlja pravo Unije, in v ta namen za preučitev vseh pravnih in dejanskih vprašanj, upoštevni za rešitev spora, o katerem odloča. V obravnavani zadevi ta pravica predpostavlja, da lahko predložitveno sodišče opravi nadzor nad zakonitostjo ocenjevalnega poročila, ki se nanaša na tožečo stranko iz postopka v glavni stvari, ter po potrebi to poročilo in sankcije, naložene na njegovi podlagi, odpravi.

OBVESTILO: S predlogom za sprejetje predhodne odločbe lahko sodišča držav članic v zvezi s sporom, o katerem odločajo, Sodišču predložijo vprašanja o razlagi prava Unije ali veljavnosti aktov Unije. Sodišče ne odloči o nacionalnem sporu. Zadevo reši nacionalno sodišče v skladu z odločbo Sodišča. Ta odločba je enako zavezujoča za druga nacionalna sodišča, ki obravnavajo podoben problem.

Neuradni dokument za medije, ki Sodišča ne zavezuje.

[Celotno besedilo](#) sodbe je objavljeno na spletnem mestu CURIA na dan razglasitve.

Kontaktna oseba: Jaroslaw Zasada ☎ (+352) 4303 2793

Posnetki z razglasitve sodbe so na voljo na „[Europe by Satellite](#)“ ☎ (+32) 22964106.

Ostanite povezani!

