



ПРЕССЪОБЩЕНИЕ № 69/23

Люксембург, 4 май 2023 г.

Решение на Съда по дело C-40/21 | Agenția Națională de Integritate

Борба с корупцията: правото на Европейския съюз допуска на дадено лице да бъде наложена забрана за заемане на изборна публична длъжност за срок от три години, ако е нарушило правилата за конфликт на интереси при изпълнението на такава длъжност

Съответното лице обаче трябва да може да поиска съдебен контрол върху тази санкция, по-специално с оглед на спазването на принципа на пропорционалност

През 2016 г. жалбоподателят в главното производство е избран за кмет на община MN (Румъния). В доклад от 2019 г. Agenția Națională de Integritate (Национална агенция по етика, Румъния) констатира, че той не е спазил правилата за конфликт на интереси в административната област. Ако този доклад стане окончателен, мандатът на жалбоподателя в главното производство ще се прекрати по силата на закона и ще му бъде наложена допълнителна забрана за заемане на изборна публична длъжност за срок от три години.

Жалбоподателят в главното производство подава жалба за отмяна на този доклад, като изтъква, че правото на Съюза не допуска национална правна уредба, съгласно която на лице, за което се счита, че е действало при конфликт на интереси автоматично се налага такава забрана и тя не може да бъде индивидуализирана в зависимост от тежестта на извършеното нарушение¹. Сезирана с тази жалба, запитващата юрисдикция решава да отправи запитване до Съда относно съвместимостта на забраната с принципа на пропорционалност на наказанията², с правото на труд³ и с правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес⁴, гарантирани от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).

Съображения на Съда

На първо място, Съдът постановява, че член 49, параграф 3 от Хартата не се прилага към национална

¹ Член 25 от 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 (Закон № 176/2010 за етичните норми при упражняване на публични функции и длъжности и за изменение и допълнение на Закон № 144/2007 за създаването, организацията и функционирането на Националната агенция по етика, както и за изменение и допълнение на други нормативни актове) от 1 септември 2010 г. С този закон се изпълнява втората референтна цел, посочена в приложението към Решение 2006/928/ЕО на Комисията от 13 декември 2006 година за създаване на механизъм за сътрудничество и проверка на напредъка на Румъния в постигането на специфични цели в областите на съдебната реформа и борбата срещу корупцията (ОВ L 354, 2006 г., стр. 56; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 51, стр. 55).

² Член 49, параграф 3 от Хартата.

³ Член 15, параграф 1 от Хартата.

⁴ Член 47 от Хартата.

правна уредба, която предвижда след провеждане на административно производство да се наложи забрана за заемане на изборна публична длъжност за предварително определен срок от три години на лице, за което е установен конфликт на интереси при изпълнението на тази длъжност, в случай че тази мярка няма наказателноправен характер.

В това отношение за преценката на наказателноправния характер на дадена санкция са релевантни три критерия: правната квалификация на нарушението във вътрешното право, самото естество на нарушението и тежестта на санкцията.

Най-напред, що се отнася до първия критерий, съгласно румънското право нито прекратяването на мандата по силата на закона в случай на установяване на конфликт на интереси, нито забраната за заемане на изборна публична длъжност се считат за наказателноправни санкции. По-нататък, вторият критерий изисква да се провери дали разглежданата мярка преследва по-специално репресивна цел. Разглежданата правна уредба цели да гарантира почтеността и прозрачността при изпълнението на публични функции и длъжности и да предотврати институционалната корупция. Така целта на посочената забрана, както и на прекратяването на мандата по силата на закона, е да се запазят доброто функциониране и прозрачността на държавата, като трайно се сложи край на положенията на конфликт на интереси. Следователно подобна мярка преследва основно превантивна, а не репресивна цел. Що се отнася до третия критерий, с посочената забрана не се налага наказание лишаване от свобода или глоба, а забрана за бъдещо извършване на определени дейности, а именно изпълняването изборни публични длъжности, по отношение на ограничена група лица със специален статут. Тя е с ограничен срок и не засяга активното избирано право.

Ето защо, тъй като няма наказателноправен характер, посочената мярка не може да се преценява с оглед на член 49, параграф 3 от Хартата.

Доколкото обаче с нея се прилага правото на Съюза, разглежданата в главното производство национална правна уредба трябва във всички случаи да бъде съобразена с принципа на пропорционалност като общ принцип на правото на Съюза.

В това отношение, на второ място, Съдът констатира, че този принцип допуска посочената правна уредба, при условие че с оглед на всички релевантни обстоятелства прилагането ѝ води до налагане на санкция, която съответства на тежестта на санкционираното нарушение, като се има предвид целта за гарантиране на почтеността и прозрачността при изпълнението на публични функции и длъжности и за предотвратяване на институционалната корупция. Това условие не е изпълнено, когато в изключителни случаи установеното неправомерно поведение е с незначителна тежест от гледна точка на тази цел, а отражението на тази мярка върху личното, професионалното и икономическото положение на това лице е особено сериозно.

Така автоматичното налагане на разглежданата санкция позволява трайно да се преустанови установеният конфликт на интереси, като същевременно се запази функционирането на държавата и на съответните изборни органи. Освен това установяването, наред с прекратяване на мандата по силата на закона, на автоматична забрана за заемане на изборна публична длъжност за достатъчно дълъг предварително определен срок, изглежда, би могло да възпре лицата на изборна длъжност да се поставят в такова положение и да ги насърчи да изпълняват своите задължения в тази насока.

Също така, що се отнася до необходимостта от разглежданата забрана, румънският законодател е определил нейния срок на три години с оглед на присъщата за деянията, съставляващи конфликт на интереси, тежест за функционирането на държавата и обществото. По този начин забраната се налага в резултат на нарушение с определена тежест, извършено от лице, заемащо изборна публична длъжност. В това отношение трябва да се вземат предвид също така мащабът на конфликтите на интереси и равнището на корупция в националния публичен сектор. Освен това посочената забрана е ограничена във времето, прилага се само за определени категории лица, заемащи конкретни длъжности, и се отнася само до ограничени дейности, а именно изпълняването на изборни публични длъжности, но не е пречка за

извършване на каквато и да било друга професионална дейност.

Накрая, що се отнася до пропорционалността на разглежданата мярка, като се има предвид тежестта на засягане на обществения интерес дори от най-незначителните корупционни действия и конфликти на интереси на лица на изборни длъжности в един национален контекст на повишен риск от корупция, тази мярка по принцип не изглежда непропорционална на нарушението, което цели да санкционира. Въпреки това обстоятелството, че срокът на тази забрана не подлежи на индивидуализиране, не позволява да се изключи възможността в някои изключителни случаи тази санкция да се окаже непропорционална.

На трето място, Съдът уточнява, че правото да се заема изборна длъжност след провеждане на демократични избори, като тази на кмет, не попада в приложното поле на член 15, параграф 1 от Хартата.

Макар тази разпоредба да е формулирана широко, в нейното приложно поле не попада правото да се заема такава длъжност за определен срок. Всъщност член 15 от Хартата се намира в дял II, озаглавен „Свободи“, докато специални разпоредби относно правото на гражданите да бъдат избирани, се намират в отделен дял, а именно в дял V, озаглавен „Гражданство“⁵. Практиката на Европейския съд по правата на човека подкрепя това тълкуване⁶.

На четвърто и последно място, Съдът констатира, че член 47 от Хартата допуска посочената национална правна уредба, стига съответното лице действително да има възможност да оспори законосъобразността на доклада, с който се констатира наличие на конфликт на интереси, и на наложената въз основа на него санкция, включително нейната пропорционалност.

Правото на ефективни правни средства за защита включва възможността лицето, притежател на това право, да получи достъп до съд, който е компетентен да осигури спазването на правата, гарантирани му от правото на Съюза, и с тази цел да разгледа всички релевантни правни и фактически въпроси, за да разреши отнесения до него спор. В случая това право предполага запитващата юрисдикция да може да провери законосъобразността на доклада за оценка за жалбоподателя в главното производство и ако са налице основания за това да отмени този доклад и наложените въз основа на него санкции.

ЗАБЕЛЕЖКА: Преюдициалното запитване позволява на юрисдикциите на държавите членки, в рамките на спор, с който са сезирани, да се обърнат към Съда с въпрос относно тълкуването на правото на Съюза или валидността на акт на Съюза. Съдът не решава националния спор. Националната юрисдикция трябва да се произнесе по делото в съответствие с решението на Съда. Това решение обвързва по същия начин останалите национални юрисдикции, когато са сезирани с подобен въпрос.

Неофициален документ, предназначен за медиите, който не обвързва Съда

[Пълният текст](#) на съдебното решение е публикуван на уебсайта CURIA в деня на обявяването

За допълнителна информация се свържете с Илияна Пальова ☎ (+352) 4303 4293

Кадри от обявяването на решението са достъпни на [„Europe by Satellite“](#) ☎ (+32) 2 2964106

Поддържайте връзка!



⁵ Вж. членове 39 и 40 от Хартата относно правото на гражданите да избират и да бъдат избирани в изборите за Европейски парламент и в общинските избори.

⁶ Вж. ЕСПЧ, решение от 8 ноември 2016 г., Savisaar c/у Естония, CE:ECHR:2016:1108DEC000836516.