



ΑΝΑΚΟΙΝΩΘΕΝ ΤΥΠΟΥ αριθ. 69/23

Λουξεμβούργο, 4 Μαΐου 2023

Απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση C-40/21 | Agenția Națională de Integritate

Καταπολέμηση της διαφθοράς: το δίκαιο της ΕΕ δεν αντιτίθεται στην απαγόρευση άσκησης οποιουδήποτε αιρετού δημόσιου αξιώματος για χρονικό διάστημα τριών ετών η οποία επιβάλλεται σε ορισμένο πρόσωπο, εάν το πρόσωπο αυτό έχει παραβεί τους κανόνες περί σύγκρουσης συμφερόντων κατά την άσκηση τέτοιου αξιώματος

Εντούτοις, ο ενδιαφερόμενος πρέπει να έχει τη δυνατότητα να ζητήσει τον έλεγχο μιας τέτοιας κύρωσης από δικαστήριο, ιδίως υπό το πρίσμα της τήρησης της αρχής της αναλογικότητας

Το 2016 ο προσφεύγων της κύριας δίκης εξελέγη δήμαρχος του δήμου MN (Ρουμανία). Σε έκθεση που καταρτίστηκε το 2019, η Agenția Națională de Integritate (ANI) (Εθνική Υπηρεσία Ακεραιότητας, Ρουμανία) διαπίστωσε ότι ο προσφεύγων της κύριας δίκης δεν είχε τηρήσει τους κανόνες που διέπουν τη σύγκρουση συμφερόντων στον διοικητικό τομέα. Σε περίπτωση που η έκθεση αυτή καθίστατο απρόσβλητη, η θητεία του προσφεύγοντος της κύριας δίκης θα έπαυε αυτοδικαίως και θα του επιβαλλόταν η παρεπόμενη κύρωση της απαγόρευσης άσκησης αιρετών δημοσίων αξιωμάτων για χρονικό διάστημα τριών ετών.

Ο προσφεύγων της κύριας δίκης άσκησε προσφυγή με αίτημα την ακύρωση της ως άνω έκθεσης, υποστηρίζοντας ότι το δίκαιο της Ένωσης αντιτίθεται σε εθνική νομοθεσία δυνάμει της οποίας μια τέτοια απαγόρευση επιβάλλεται αυτοδικαίως και χωρίς να είναι δυνατόν να προσαρμόζεται η διάρκειά της αναλόγως της σοβαρότητας της διαπραχθείσας παράβασης, σε πρόσωπο το οποίο θεωρείται ότι ενήργησε ενώ τελούσε σε κατάσταση σύγκρουσης συμφερόντων¹. Επιληφθέν της ως άνω προσφυγής, το αιτούν δικαστήριο αποφάσισε να υποβάλει στο Δικαστήριο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως σχετικά με τη συμβατότητα της απαγόρευσης αυτής με την αρχή της αναλογικότητας των ποινών², με το δικαίωμα προς εργασία³ καθώς και με το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής και αμερόληπτου δικαστηρίου⁴, όπως κατοχυρώνονται στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης).

¹ Άρθρο 25 του 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 (νόμου 176/2010 σχετικά με την ακεραιότητα κατά την άσκηση δημοσίων λειτουργημάτων και αξιωμάτων, περί τροποποίησης και συμπλήρωσης του νόμου 144/2007 σχετικά με τη σύσταση, οργάνωση και λειτουργία της Εθνικής Υπηρεσίας Ακεραιότητας, καθώς και περί τροποποίησης και συμπλήρωσης άλλων κανονιστικών πράξεων), της 1ης Σεπτεμβρίου 2010. Ο νόμος αυτός θέτει σε εφαρμογή τον δεύτερο στόχο αναφοράς που περιλαμβάνεται στο παράρτημα της απόφασης 2006/928/EK της Επιτροπής, της 13ης Δεκεμβρίου 2006, για τη θέσπιση μηχανισμού για τη συνεργασία και τον έλεγχο της προόδου στη Ρουμανία όσον αφορά την επίτευξη των ειδικών στόχων αναφοράς στους τομείς της δικαστικής μεταρρύθμισης και της καταπολέμησης της διαφθοράς (ΕΕ 2006, L 354, σ. 56).

² Άρθρο 49, παράγραφος 3, του Χάρτη.

³ Άρθρο 15, παράγραφος 1, του Χάρτη.

⁴ Άρθρο 47 του Χάρτη.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

Πρώτον, το Δικαστήριο αποφαινεται ότι το άρθρο 49, παράγραφος 3, του Χάρτη δεν εφαρμόζεται σε εθνική νομοθεσία η οποία προβλέπει την επιβολή, κατά το πέρας διοικητικής διαδικασίας, μέτρου απαγόρευσης της άσκησης οποιουδήποτε αιρετού δημόσιου αξιώματος για προκαθορισμένο χρονικό διάστημα τριών ετών εις βάρος προσώπου ως προς το οποίο έχει διαπιστωθεί η ύπαρξη σύγκρουσης συμφερόντων κατά την άσκηση τέτοιου αξιώματος, στην περίπτωση που το μέτρο αυτό δεν έχει ποινικό χαρακτήρα.

Συναφώς, τρία κριτήρια είναι κρίσιμα για την εκτίμηση του ποινικού χαρακτήρα μιας κύρωσης: ο νομικός χαρακτηρισμός της παραβάσεως κατά το εσωτερικό δίκαιο, η ίδια η φύση της παραβάσεως και ο βαθμός αυστηρότητας της κυρώσεως.

Κατ' αρχάς, όσον αφορά το πρώτο κριτήριο, ούτε η αυτοδίκαιη παύση της θητείας σε περίπτωση διαπίστωσης σύγκρουσης συμφερόντων ούτε η απαγόρευση άσκησης οποιουδήποτε αιρετού δημόσιου αξιώματος θεωρούνται ποινικές κυρώσεις κατά το ρουμανικό δίκαιο. Εν συνεχεία, κατά το δεύτερο κριτήριο, απαιτείται να εξακριβωθεί αν το επίμαχο μέτρο επιδιώκει, μεταξύ άλλων, κατασταλτικό σκοπό. Η επίμαχη νομοθεσία αποσκοπεί στη διασφάλιση της ακεραιότητας και της διαφάνειας κατά την άσκηση των δημοσίων αξιωμάτων και λειτουργημάτων καθώς και στην πρόληψη της διαφθοράς των θεσμών. Επομένως, ο σκοπός της απαγόρευσης αυτής, όπως και ο σκοπός της αυτοδίκαιης έκπτωσης από το αξίωμα, είναι η διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας και της διαφάνειας του Κράτους, μέσω του οριστικού τερματισμού των καταστάσεων σύγκρουσης συμφερόντων. Ως εκ τούτου, ένα τέτοιο μέτρο επιδιώκει κατ' ουσίαν προληπτικό και όχι κατασταλτικό σκοπό. Όσον αφορά το τρίτο κριτήριο, το απαγορευτικό αυτό μέτρο δεν συνίσταται στην επιβολή στερητικής της ελευθερίας ποινής ή στην επιβολή προστίμου, αλλά στην απαγόρευση της μελλοντικής άσκησης συγκεκριμένων δραστηριοτήτων, ήτοι αιρετών δημοσίων αξιωμάτων, που αφορούν περιορισμένη ομάδα προσώπων με ιδιαίτερο καθεστώς. Έχει περιορισμένη διάρκεια και δεν αφορά το δικαίωμα του εκλέγειν.

Εφόσον, όμως, το μέτρο αυτό δεν έχει ποινικό χαρακτήρα, δεν μπορεί να εκτιμηθεί υπό το πρίσμα του άρθρου 49, παράγραφος 3, του Χάρτη.

Πάντως, καθόσον η επίμαχη στην κύρια δίκη εθνική νομοθεσία εφαρμόζει το δίκαιο της Ένωσης, πρέπει, εν πάση περιπτώσει, να είναι σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας, ως γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης.

Συναφώς, το Δικαστήριο διαπιστώνει, δεύτερον, ότι η αρχή αυτή δεν αντιτίθεται στην εν λόγω νομοθεσία εφόσον, δεδομένων όλων των κρίσιμων περιστάσεων, η εφαρμογή της νομοθεσίας αυτής καταλήγει στην επιβολή κύρωσης που συνάδει προς τη σοβαρότητα της παράβασης την οποία κολάζει, λαμβανομένου υπόψη του σκοπού της διασφάλισης της ακεραιότητας και της διαφάνειας κατά την άσκηση των δημοσίων αξιωμάτων και λειτουργημάτων καθώς και της πρόληψης της διαφθοράς των θεσμών. Τούτο δεν συμβαίνει όταν, κατ' εξαίρεση, η διαπιστωθείσα παράνομη συμπεριφορά, λαμβανομένου υπόψη του ως άνω σκοπού, δεν παρουσιάζει κανένα στοιχείο που να την καθιστά σοβαρή, ενώ ο αντίκτυπος του μέτρου αυτού στην προσωπική, επαγγελματική και οικονομική κατάσταση του ως άνω προσώπου είναι ιδιαίτερα σοβαρός.

Επομένως, η αυτοδίκαιη επιβολή της επίμαχης κύρωσης καθιστά δυνατή την οριστική παύση της διαπιστωθείσας σύγκρουσης συμφερόντων διαφυλάσσοντας τη λειτουργία του οικείου Κράτους και των οικείων αιρετών οργάνων. Επιπλέον, το γεγονός ότι προβλέπεται τόσο η αυτοδίκαιη παύση της θητείας όσο και η αυτοδίκαιη απαγόρευση άσκησης οποιουδήποτε αιρετού δημόσιου αξιώματος για αρκούντως μακρό προκαθορισμένο χρονικό διάστημα φαίνεται ικανό να αποτρέψει τα πρόσωπα που ασκούν αιρετό αξίωμα από το να περιέλθουν σε μια τέτοια κατάσταση αλλά και να τα ωθήσει να εκπληρώνουν τις σχετικές υποχρεώσεις τους.

Εκτός αυτού, όσον αφορά τον αναγκαίο χαρακτήρα της επίμαχης απαγόρευσης, ο Ρουμάνος νομοθέτης όρισε τη διάρκειά της σε τρία έτη λαμβάνοντας υπόψη την εγγενή σοβαρότητα που έχουν τόσο για τη λειτουργία του Κράτους όσο και για την κοινωνία τα πραγματικά περιστατικά που στοιχειοθετούν κατάσταση σύγκρουσης συμφερόντων. Επομένως, η εν λόγω απαγόρευση επιβάλλεται συνεπεία της παράβασης την οποία έχει διαπράξει πρόσωπο που ασκεί αιρετά δημόσια αξιώματα και της οποίας η σοβαρότητα είναι βέβαιη. Στο πλαίσιο αυτό,

πρέπει επίσης να λαμβάνονται υπόψη το εύρος των συγκρούσεων συμφερόντων καθώς και το επίπεδο διαφθοράς που παρατηρούνται στον εθνικό δημόσιο τομέα. Εξάλλου, η εν λόγω απαγόρευση είναι χρονικά περιορισμένη, εφαρμόζεται μόνο σε ορισμένες κατηγορίες προσώπων που ασκούν ιδιαίτερα καθήκοντα και αφορά μόνον περιορισμένες δραστηριότητες, ήτοι τα αιρετά δημόσια αξιώματα, χωρίς να εμποδίζει την άσκηση οποιασδήποτε άλλης επαγγελματικής δραστηριότητας.

Όσον αφορά, τέλος, τον αναλογικό χαρακτήρα του επίμαχου μέτρου, λαμβανομένης υπόψη της σοβαρότητας της προσβολής του δημοσίου συμφέροντος η οποία απορρέει από πράξεις διαφθοράς και από συγκρούσεις συμφερόντων, ακόμη και ήσσονος σημασίας, εκ μέρους των αιρετών αντιπροσώπων σε ένα εθνικό πλαίσιο αυξημένου κινδύνου διαφθοράς, το μέτρο αυτό δεν είναι, κατ' αρχήν, δυσανάλογο σε σχέση με την παράβαση για την οποία επιβάλλεται η κύρωση. Παρά ταύτα, λόγω του ότι δεν υπάρχει καμία δυνατότητα προσαρμογής της διάρκειας της απαγόρευσης αυτής, δεν μπορεί να αποκλεισθεί το ενδεχόμενο, σε ορισμένες εξαιρετικές περιπτώσεις, η κύρωση αυτή να αποβεί δυσανάλογη.

Τρίτον, το Δικαστήριο διευκρινίζει ότι το δικαίωμα άσκησης αιρετού αξιώματος κατόπιν δημοκρατικής εκλογικής διαδικασίας, όπως είναι το αξίωμα του δημάρχου, δεν εμπίπτει στο άρθρο 15, παράγραφος 1, του Χάρτη.

Μολονότι το γράμμα της διάταξης αυτής είναι ευρύ, το πεδίο εφαρμογής της δεν περιλαμβάνει το δικαίωμα άσκησης τέτοιου αξιώματος, για καθορισμένο χρονικό διάστημα. Συγκεκριμένα, το άρθρο 15 του Χάρτη περιλαμβάνεται στον τίτλο II, ο οποίος επιγράφεται «Ελευθερίες», ενώ ειδικές διατάξεις σχετικά με το δικαίωμα του εκλέγεσθαι περιλαμβάνονται σε χωριστό τίτλο, ήτοι στον τίτλο V, ο οποίος επιγράφεται «Δικαιώματα των πολιτών»⁵. Η νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου ενισχύει την ερμηνεία αυτή⁶.

Τέταρτον, το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι το άρθρο 47 του Χάρτη δεν αντιτίθεται στην επίμαχη εθνική νομοθεσία, υπό τον όρο ότι ο ενδιαφερόμενος έχει πράγματι τη δυνατότητα να αμφισβητήσει τη νομιμότητα της έκθεσης με την οποία διαπιστώθηκε η ύπαρξη σύγκρουσης συμφερόντων και της κύρωσης που επιβλήθηκε βάσει της έκθεσης αυτής, περιλαμβανομένης της αναλογικότητάς της.

Το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής συνεπάγεται, μεταξύ άλλων, τη δυνατότητα πρόσβασης του δικαιούχου του δικαιώματος αυτού σε αρμόδιο δικαστήριο προκειμένου να διασφαλισθεί ο σεβασμός των δικαιωμάτων τα οποία κατοχυρώνει υπέρ αυτού το δίκαιο της Ένωσης και να εξετασθούν, προς τούτο, όλα τα πραγματικά και νομικά ζητήματα που είναι κρίσιμα για την επίλυση της διαφοράς της οποίας το εν λόγω δικαστήριο έχει επιληφθεί. Εν προκειμένω, το εν λόγω δικαίωμα προϋποθέτει ότι το αιτούν δικαστήριο μπορεί να ελέγξει τη νομιμότητα της έκθεσης αξιολόγησης με την οποία καταλογίζεται σύγκρουση συμφερόντων στον προσφεύγοντα της κύριας δίκης καθώς και, εν ανάγκη, να ακυρώσει την έκθεση αυτή καθώς και τις κυρώσεις που επιβλήθηκαν βάσει αυτής.

ΥΠΟΜΝΗΣΗ: Η προδικαστική παραπομπή παρέχει στα δικαστήρια των κρατών μελών τη δυνατότητα, στο πλαίσιο της ένδικης διαφοράς της οποίας έχουν επιληφθεί, να υποβάλουν στο Δικαστήριο ερώτημα σχετικό με την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης ή με το κύρος πράξεως οργάνου της Ένωσης. Το Δικαστήριο δεν αποφαινεται επί της διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου. Στο εθνικό δικαστήριο εναπόκειται να επιλύσει τη διαφορά αυτή, λαμβάνοντας υπόψη την απόφαση του Δικαστηρίου. Η απόφαση αυτή δεσμεύει, ομοίως, άλλα εθνικά δικαστήρια ενώπιον των οποίων ανακύπτει παρόμοιο ζήτημα.

Ανεπίσημο έγγραφο προοριζόμενο για τα μέσα μαζικής ενημέρωσης, το οποίο δεν δεσμεύει το Δικαστήριο.

Το [πλήρες κείμενο](#) της αποφάσεως είναι διαθέσιμο στην ιστοσελίδα CURIA από την ημερομηνία δημοσίευσής της.

⁵ Βλ. τα άρθρα 39 και 40 του Χάρτη σχετικά με το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι, αντιστοίχως, στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές.

⁶ Βλ. απόφαση του ΕΔΔΑ της 8ης Νοεμβρίου 2016, Savisaar κατά Εσθονίας.

Επικοινωνία: Ευαγγελία Λύκου ☎ (+352) 4303 2077

Στιγμιότυπα από τη δημοσίευση της απόφασεως διατίθενται από το «[Europe by Satellite](#)» ☎ (+32) 2 2964106

Ακολουθήστε μας!

