

**C-40/21. sz. ügy****Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata  
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2021. január 26.

**A kérdést előterjesztő bíróság:**

Curtea de Apel Timișoara (temesvári ítélőtábla, Románia)

**Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:**

2020. november 12.

**Felperes:**

T.A.C.

**Alperes:**

Agenția Națională de Integritate (nemzeti feddhetetlenségi hivatal)

**Az alapeljárás tárgya**

Közigazgatási aktus felülvizsgálata iránti kérelem, amelyben a felperes olyan értékelő jelentés megsemmisítését kéri, amelyben megállapítást nyer, hogy nem tartotta tiszteletben a közigazgatási összeférhetlenségre vonatkozó jogi szabályozást.

**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja**

Az EUMSZ 267. cikkén alapuló kérelem, amelynek tárgyát az Európai Unió Alapjogi Chartája 15. cikke (1) bekezdésének, valamint 47. és 49. cikkének értelmezése képezi.

**Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések**

1. Úgy kell-e értelmezni a büntetések arányosságának az Európai Unió Alapjogi Chartájának 49. cikkében szereplő elvét, hogy az a nemzeti jogban formálisan bűncselekményként meghatározottaktól eltérő olyan tényállásokra is

vonatkozik, amelyek az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikke értelmében vett „büntetőjogi vádaknak” tekinthetők az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélezési gyakorlatában kidolgozott szempontok, így különösen a büntetés súlyossága tükrében, hasonlóan az összeférhetetlenség alapügyben szereplő értékeléséhez, amely a választással elnyerhető közhivatal betöltésének három évre szóló tilalmában megvalósuló mellékbüntetés alkalmazását eredményezheti?

2. Amennyiben az első kérdésre igenlő választ kell adni, úgy kell-e értelmezni a büntetések arányosságának az Európai Unió Alapjogi Chartájának 49. cikkében szereplő elvét, hogy azzal ellentétes a nemzeti végrehajtási jogszabály azon rendelkezése, amelynek értelmében a választással elnyerhető közhivatal betöltő személyek összeférhetetlenségének megállapítása esetén a törvény alapján a választással elnyerhető közhivatal betöltésének három évre szóló tilalmával kapcsolatos mellékbüntetés automatikusan alkalmazandó anélkül, hogy lehetőség lenne az elkövetett jogsértéssel arányos szankció kiszabására?

3. Úgy kell-e értelmezni az Európai Unió Alapjogi Chartája 15. cikkének (1) bekezdése által biztosított munkavállaláshoz való jogot, valamint a Charta 47. cikke által biztosított, a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot, hogy azokkal ellentétes a nemzeti végrehajtási jogszabály azon rendelkezése, amelynek értelmében a választással elnyerhető közhivatal betöltő személyek összeférhetetlenségének megállapítása esetén a törvény alapján a választással elnyerhető közhivatal betöltésének három évre szóló tilalmával kapcsolatos mellékbüntetés automatikusan alkalmazandó anélkül, hogy lehetőség lenne az elkövetett jogsértéssel arányos szankció kiszabására?

### **A hivatkozott uniós jogi rendelkezések**

Az **Európai Unió Alapjogi Chartája** (a továbbiakban: Charta); a 15. cikk (1) bekezdése, a 47., 49. és 51. cikk, valamint az 52. cikk (3) bekezdése;

A Romániában felállítandó együttműködési, valamint az igazságügyi reform és a korrupció elleni küzdelem területén érvényes külön értékelési kritériumok teljesítése terén elért haladást ellenőrző mechanizmus létrehozásáról szóló, 2006. december 13-i **2006/928/EK bizottsági határozat** (a továbbiakban: együttműködési és ellenőrzési mechanizmusról szóló határozat).

### **A hivatkozott nemzeti rendelkezések**

**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 (a közfeladatok ellátásával és a közhivatalok betöltésével kapcsolatos feddhetetlenségről, az Agenția Națională de Integritate [nemzeti feddhetetlenségi hivatal, Románia] létrehozásáról,

szervezetéről és működéséről szóló 144/2007. sz. törvény módosításáról és kiegészítéséről, valamint egyéb szabályozási aktusok módosításáról és kiegészítéséről szóló 176/2010. sz. törvény; a továbbiakban: 176/2010. sz. törvény). E törvény 25. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Fegyelmi vétségnek minősül az a cselekmény, amelyet valamely személy azzal követett el, hogy az összeférhetlenségre vagy az összeegyeztethetlenséget eredményező helyzet fennállására vonatkozó jogszabályi kötelezettségek megsértésével közigazgatási aktust fogadott el, jogi aktust kötött, határozatot fogadott el, vagy határozat elfogadásában vett részt, és arra a szóban forgó tisztségre, feladatra vagy tevékenységre vonatkozó szabályok szerinti büntetés alkalmazandó, ha e törvény eltérően nem rendelkezik, és ha a szóban forgó cselekmény nem valósít meg bűncselekményi tényállást.

(2) Az a személy, akit az (1) bekezdésnek megfelelően felmentettek vagy elmozdítottak a tisztségéből, vagy akivel szemben összeférhetlenséget vagy összeegyeztethetlenséget eredményező helyzet fennállását állapították meg, az nem láthat el az e törvény rendelkezéseinek hatálya alá tartozó közfeladatot vagy köztisztséget – a választásokhoz kapcsolódó közfeladat vagy köztisztviség kivételével – a szóban forgó közfeladat vagy köztisztviség ellátása alóli felmentését vagy az elmozdítását, illetve a mandátum automatikus megszűnését követő három évig. Ha a személy választással elnyerhető közhivatalt töltött be, mandátumának megszűnésétől számított három évig nem töltheti e tisztséget. Ha e személy az összeegyeztethetlenséget eredményező helyzet fennállása vagy az összeférhetlenség megállapításának időpontjában már nem látja el a szóban forgó közfeladatot vagy már nem tölti be a köztisztséget, a törvény értelmében a hároméves tilalom az értékelő jelentés véglegessé válásának vagy az összeférhetlenség, illetve az összeegyeztethetlenséget eredményező helyzet fennállását megerősítő bírósági határozat jogerőre emelkedésének és visszavonhatatlanná válásának napjától kezdődik.”

**Legea nr. 161/2003** privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției (a köztisztviségek, közfeladatok ellátása során és az üzleti tevékenység keretében az átláthatóság biztosítását szolgáló egyes intézkedésekről, a korrupció megelőzéséről és szankcionálásáról szóló 161/2003. sz. törvény);

a Curtea Constituțională (alkotmánybíróság, Románia) **Decizia nr. 418/2014** (418/2014. sz. határozat), amelynek értelmében a 176/2010. sz. törvény 25. cikkének (2) bekezdésében szereplő „aceiași funcție” (ugyanazt a tisztséget) kifejezés a választással elnyerhető összes közhivatallra, köztük a polgármesteri tisztségre is vonatkozik;

Curtea Constituțională (alkotmánybíróság) **Decizia nr. 449/2015** (449/2015. sz. határozat)

## A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása

- 1 Az alperes az összeférhetlenség értékeléséért felelős közigazgatási hatóság. A felperes a tényállás idején MN város polgármestere volt.
- 2 Az alperes a 2019. november 25-i értékelő jelentésben megállapította, hogy a felperes nem tartotta tiszteletben a közigazgatási ügyekben fennálló összeférhetlenség jogi szabályozását, mivel a polgármesteri tisztség ellátása során haszonkölcsön szerződést kötött az Asociația T.M.N-nel (T.M.N. egyesület), amelyben a felesége alapító tag volt, és alelnöki feladatokat látott el. A szóban forgó egyesület e szerződés révén öt évre jogosultságot kapott arra, hogy kulturális tevékenységek végzése céljából ingyenesen használjon az MN városához tartozó egyes helyiségeket.
- 3 2019. december 19-én a felperes közigazgatási pert indított a fent említett jelentés megsemmisítése iránt. A felperes a keresetének alátámasztása céljából lényegében arra hivatkozik, hogy a haszonkölcsön-szerződés megkötésére vonatkozó határozatot MN város képviselőtestülete hozta meg, ezért köteles volt végrehajtani e határozatot. Ezenkívül az említett határozat semmilyen anyagi előnnyel nem járt a felesége számára. Végül a felperes azt állítja, hogy nem hívták fel észrevételei megtételére, ily módon megsértették a védelemhez való jogát.
- 4 A felperes azt is kérte az e jogvitában eljáró kérdést előterjesztő bíróságtól, hogy előzetes döntéshozatal céljából különböző kérdéseket terjesszen a Bíróság elé. A felperes lényegében úgy véli, hogy az uniós joggal ellentétes az a nemzeti szabályozás, amelynek értelmében mellékbüntetésként három évre eltiltották a választással elnyerhető közhivatal betöltésétől (a továbbiakban: vitatott büntetés).

## Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei

- 5 A felperes előadja, hogy ha a keresetét elutasítanák, a 176/2010. sz. törvény 25. cikkének (2) bekezdése értelmében súlyos szankcióknak lenne kitéve, többek között megszűnne a mandátuma és három évre eltiltanák mindennemű választással elnyerhető közhivatal betöltésétől. Álláspontja szerint a fent említett törvény az együttműködési és ellenőrzési mechanizmusról szóló határozatot ülteti át, ezért a Charta 51. cikke értelmében a Chartában szereplő garanciákat a 176/2010. sz. törvényre is alkalmazni kell.
- 6 Ebben az összefüggésben a felperes kérdésként veti fel, hogy a vitatott büntetés – amelyet a törvény értelmében automatikusan alkalmazni kell, és amely nem alkalmazható a megállapított jogsértéssel arányosan – tiszteletben tartja-e a Charta által biztosított bizonyos jogokat és elveket.
- 7 A felperes először is azt állítja, hogy az összeférhetlenséggel kapcsolatban a nemzeti jogszabályokban előírt közigazgatási értékelés – az Emberi Jogok Európai Bírósága által kialakított szempontok, különösen a szankció súlyosságának tükrében – megfelel a „büntetőjogi vád” Emberi Jogok Európai

Egyezményének 6. cikke értelmében vett fogalmának. A Charta 52. cikkének (3) bekezdése értelmében ezt az értékelést az uniós jog keretében is azonos módon kell minősíteni. Következésképpen, még ha az a cselekmény, amely miatt büntetést szabtak ki vele szemben, nem bűncselekménynek, hanem fegyelmi vétségnek is minősült, akkor is alkalmazandó a Charta 49. cikke, és a bűncselekmények és büntetések arányossága szempontjából azzal ellentétes e szabályozás.

- 8 Másodsor, a felperes úgy véli, hogy a szóban forgó szabályozás sérti a Charta 15. cikkének (1) bekezdését. A 176/2010. sz. törvény 25. cikkének (2) bekezdése ugyanis a tisztség megszűnésének vagy az alperes értékelő jelentése véglegessé válásának napjától számított hároméves időszakra szóló tilalmat vezet be a választással elnyerhető közhivatalok betöltését illetően; mivel e tilalom nem arányos az elkövetett cselekménnyel, sérti a szakmai tevékenység gyakorlásához való jogát.
- 9 Harmadsor, a felperes úgy véli, hogy a törvény erejénél fogva automatikusan alkalmazandó vitatott büntetés bíróság előtti megtámadásának lehetetlensége sérti a Charta 47. cikkében biztosított hatékony jogorvoslathoz való jogát.
- 10 **Az alperes** a bűncselekmények és büntetések arányosságának a felperes által hivatkozott elvét illetően azzal érvel, hogy a felperes által az *incidente de integrităte*ra (feddhetetlenségi incidensek) vonatkozó szabályok és a büntetőjogi szabályok között vont párhuzam nem észszerű, mivel e szabályok sajátos, tehát eltérő alkalmazási körrel rendelkeznek.
- 11 Az alperes e tekintetben azzal érvel, hogy a Curtea Constituțională (alkotmánybíróság) a 449/2015. sz. határozattal megállapította, hogy a vitatott büntetés a büntetőjog területén előírt mellékbüntetéstől eltérő jogi természettel rendelkező szankció, amely bizonyos jogok – a jelen esetben a választójog – gyakorlásának átmeneti megtiltásából áll. Ezenkívül az említett határozat szerint a 176/2010. sz. törvény célja, hogy a közfeladatok ellátása és köztisztviségek betöltése során biztosítsa a feddhetetlenséget és az átláthatóságot, valamint hogy megelőzze az intézményi korrupciót, amely terület analógia útján nem vonható a büntetőjog és a büntetőjogi szankciók sajátos jogi szabályozásának hatálya alá.
- 12 Az alperes a Charta 15. cikke (1) bekezdésének állítólagos megsértését illetően a Charta 52. cikkére hivatkozik, és lényegében azt állítja, hogy egyes alapvető jogok korlátozása szabályszerű, ha betartják az alkotmány és az uniós jog tiszteletben tartásával elfogadott, hatályos jogszabályi előírásokat. A büntető jellegű jogszabályi rendelkezés nem ellentétes sem az uniós joggal, sem pedig a polgárok javára alapvető jogokat keletkeztető más rendelkezésekkel, ha az a törvényes szankciók alkalmazási körülményei között szabályszerűen korlátozza a polgárok jogait.
- 13 Az alperes álláspontja szerint nem sértheti az uniós jogot az, hogy valamely nemzeti szabály alkalmazása a köztisztviséget betöltő személyre nézve olyan

hátrányos kötelezettséget keletkeztet, amely a szóban forgó személy minőségéből ered, [amennyiben ez] a jogállamiság követelményének, valamint a feddhetetlenség, az átláthatóság és a közérdek elsőbbsége elvének szükségszerű tiszteletben tartásával történik. Márpedig azok a szabályok, amelyek alapján az alperes gyakorolja a hatásköreit, a feddhetetlenségnek a közfeladatok ellátása és a köztisztviselők betöltése során való biztosítását, valamint az intézményi korrupció megelőzését szolgálják többek között felelősségteljes eljárás révén az olyan esetleges összeférhetlenségek értékelése során, amelyek a közfeladatok és köztisztviselők ellátása során a törvényben megjelölt személyek esetében felmerülhetnek.

### **Az előzetes döntéshozatalra utalás indokainak rövid bemutatása**

- 14 A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy a 176/2010. sz. törvény a Románia által elérendő egyes célokat megállapító együttműködési és ellenőrzési mechanizmusról szóló határozatot ülteti át. Az e határozat mellékletében szereplő 2. cél olyan integritási ügynökség felállítása, amelynek felelőssége a vagyonok, összeegyeztethetlenségek és lehetséges összeférhetlenségek ellenőrzése, valamint kötelező erejű határozatok meghozatala, amelyek alapján visszatartó erejű szankciókat léptethet életbe. Mivel az e bíróság elé terjesztett kereset tárgya az említett 2. cél alapján létrehozott ügynökség által készített jelentés megsemmisítése, a jelen ügy az uniós jog alkalmazásával kapcsolatos.
- 15 A kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy a nemzeti jog a jelen ügryhöz hasonlóan a választással elnyerhető közhivatalok keretében fennálló összeférhetetlenség megállapítása esetére akként rendelkezik, hogy az érintett személy mandátuma automatikusan megszűnik. Ezzel egyidejűleg mellékbüntetésként a vitatott büntetés is alkalmazandó. E szankció az alkalmazása lehetőségének vizsgálata és a megállapított jogsértés súlyosságától függetlenül azonos módon, a törvény erejénél fogva alkalmazandó.
- 16 Az **előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdést** illetően e bíróság kiemeli, hogy az a cselekmény, amely miatt a felperessel szemben büntetést szabtak ki, a 176/2010. sz. törvény 25. cikkének (1) bekezdése értelmében vagy fegyelmi vétségnek, vagy bűncselekménynek minősül. Az összeférhetetlenség bűncselekménye a nemzeti jog értelmében egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztés-büntetéssel és a közhivatal betöltésétől való eltiltással büntetendő. Ekként megjegyezhető, hogy mind a közigazgatási jellegű összeférhetetlenségre vonatkozó szabályozás, mind az összeférhetetlenség bűncselekményére vonatkozó büntetőjogi szabályozás tartalmazza a köztisztviselők betöltése vagy közfeladat ellátása tilalmának büntetését.
- 17 Ebben az összefüggésben kérdésként vetődik fel, hogy alkalmazhatók-e a Charta 49. cikkének rendelkezései a büntetőeljárástól eltérő eljárásokra is (például a köztisztviselő fegyelmi felelősségére, amely a román jogban a közjog hatálya alá tartozik), amelyek azonban büntetőjogi felelősségre vonást is eredményezhetnek.

A kérdést előterjesztő bíróság e tekintetben megállapítja, hogy a jelen ügyben szóban forgó cselekmény az Emberi Jogok Európai Bírósága által kidolgozott szempontok – különösen a szankció súlyosságával kapcsolatos szempont – tükrében az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikke értelmében vett „büntetőjogi vádnak” tekinthető.

- 18 A **második kérdést** illetően megjegyzendő, hogy a választással elnyerhető közhivatalt betöltő személy összeférhetlenségének megállapítása esetén a vitatott büntetés a törvény erejénél fogva automatikusan alkalmazandó anélkül, hogy lehetőség lenne az elkövetett jogsértéssel arányos szankció kiszabására. Az alperes által készített jelentést elemző bíróság sem rendelkezik hatáskörrel a mandátum megszüntetése fő büntetésének vagy a vitatott büntetésnek a vizsgálatára, és adott esetben a szóban forgó jogsértéssel arányos szankció alkalmazására.
- 19 Ebben az összefüggésben, amennyiben az első kérdésre igenlő választ kell adni, kérdésként vetődik fel, hogy ellentétes-e a büntetések arányosságának a Charta 49. cikkének (3) bekezdésében rögzített elvével az ilyen nemzeti szabályozás.
- 20 A kérdést előterjesztő bíróság a **harmadik kérdést** illetően megállapítja, hogy a nemzeti szabályozás értelmében a vitatott büntetés a törvény erejénél fogva automatikusan alkalmazandó, és a bíróság nem vizsgálhatja sem a szankció alkalmazásának szükségességét, sem pedig annak az ügy konkrét körülményeihez viszonyított terjedelmét. A bíróságnak csak annak ellenőrzésére van lehetősége, hogy a felrótt cselekmények összeférhetlenséget valósítanak-e meg.
- 21 Következésképpen, mivel az értékelő jelentés hatálya alá tartozó személy a nemzeti bíróság előtt csak a felrótt cselekményt vitathatja, az alkalmazott szankciót nem, kérdésként vetődik fel, hogy ellentétes-e a Charta 15. és 47. cikkével az ilyen szabályozás.