

Дело C-40/21

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване:**

26 януари 2021 г.

Запитваща юрисдикция:Curtea de Apel Timișoara (Апелативен съд Тимишоара,
Румъния)**Дата на акта за преюдициално запитване:**

12 ноември 2020 г.

Жалбоподател:

Т.А.С.

Отвeтник:Agenția Națională de Integritate (Национална агенция по
интегритет)**Предмет на главното производство**

Съдебно обжалване на административен акт, с което жалбоподателят иска отмяна на доклад за оценка, с който се установява, че той не е спазил правния режим на конфликта на интереси в административната област.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

На основание член 267 ДФЕС се иска тълкуване на член 15, параграф 1 и членове 47 и 49 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

Преюдициални въпроси

1. Трябва ли принципът на пропорционалност на наказанията, установен в член 49 от Хартата на основните права на Европейския съюз, да се тълкува в смисъл, че се прилага и по отношение на деяния, различни от формално

определените от националния закон като престъпления, които обаче могат да се считат за „наказателни обвинения“ по смисъла на член 6 от Европейската конвенция за правата на човека, с оглед на критериите, изведени в практиката на Европейския съд по правата на човека, и по-специално на критерия за тежест на наказанието, както в случая по главното производство, който се отнася до оценката на конфликта на интереси, която може да доведе до налагането на допълнително наказание, което се състои в забрана за заемане на изборни публични длъжности за период от три години?

2. При утвърдителен отговор на първия въпрос, трябва ли принципът на пропорционалност на наказанията, установен в член 49 от Хартата на основните права на Европейския съюз, да се тълкува в смисъл, че не допуска разпоредба на националното законодателство за транспониране, съгласно която при установяване на конфликт на интереси на лице, заемащо изборна публична длъжност, се налага автоматично по силата на закона (*ope legis*) допълнителното наказание „забрана за заемане на изборни публични длъжности за период от три години“, без да се предоставя възможност за налагане на наказание, пропорционално на извършеното нарушение?

3. Трябва ли правото на труд, гарантирано от член 15, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз, както и правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес, гарантирано от член 47 от Хартата, да се тълкуват в смисъл, че не допускат разпоредба на националното законодателство за транспониране, съгласно която при установяване на конфликт на интереси на лице, заемащо изборна публична длъжност, се налага автоматично по силата на закона (*ope legis*) допълнителното наказание „забрана за заемане на изборни публични длъжности за период от три години“, без да се предоставя възможност за налагане на наказание, пропорционално на извършеното нарушение?

Цитирани разпоредби на правото на Съюза

Харта на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“); член 15, параграф 1, членове 47, 49 и 51, както и член 52, параграф 3;

Решение на Комисията 2006/928/ЕО 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 (наричано по-нататък „Решението за МСП“).

Цитирани национални разпоредби

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 Агенția Naționala de Integritate (Национална агенция по интегритет), както и за изменение и допълнение на други нормативни актове) (наричан по-нататък „Закон № 176/2010“). Член 25 от този закон предвижда следното:

„(1) Деянието, извършено от лице, за което е установено, че е издало административен акт, извършило правно действие, приело решение или участвало в приемането на решение в нарушение на законовите задължения, свързани с конфликт на интереси или несъвместимост, представлява дисциплинарно нарушение и се наказва съгласно правилата, приложими за съответната длъжност, функция или дейност, доколкото разпоредбите на настоящия закон не предвиждат друго и ако деянието не съставлява престъпление.

(2) Лице, което е освободено или отстранено от длъжност в съответствие с параграф 1 или по отношение на което е установено наличие на конфликт на интереси или несъвместимост, повече няма право да упражнява публична функция или длъжност, за която се прилагат разпоредбите на настоящия закон, с изключение на изборните права, за срок от три години, считано от датата, на която е било освободено или отстранено от съответната публична функция или длъжност, или от датата на автоматичното прекратяване на мандата. Ако лицето е заемало изборна длъжност, то повече не може да заема същата длъжност за период от три години, считано от прекратяването на мандата. В случай че лицето вече не изпълнява публична функция или длъжност към датата на установяване на несъвместимостта или конфликта на интереси, съгласно закона забраната от три години започва да тече от датата, на която докладът за оценка е станал окончателен или от датата, на която съдебното решение, с което се потвърждава наличието на конфликт на интереси или несъвместимост, е станало окончателно и неотменимо“.

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 (Закон № 161/2003 относно някои мерки за гарантиране на прозрачност при упражняване на публични длъжности, публични функции и в областта на бизнеса, превенцията и борбата с корупцията);

Decizia nr. 418/2014 (Решение № 418/2014) на Curtea Constituțională (Конституционен съд), съгласно което изразът „a aceeași funcție (същата

длъжност)“ по член 25, параграф 2 от Закон № 176/2010 се отнася до всички изборни длъжности, включително тази на кмета;

Decizia nr. 449/2015 (Решение № 449/2015) на Curtea Constituțională (Конституционен съд)

Кратко представяне на фактите и главното производство

- 1 Ответникът е административен орган, който отговаря за оценката на конфликта на интереси. Към момента на настъпване на фактите жалбоподателят е бил кмет на град MN.
- 2 В доклада за оценка от 25 ноември 2019 г. ответникът посочва, че жалбоподателят не е спазил правния режим на конфликта на интереси в административната област, тъй като по време на изпълнение на длъжността кмет е сключил договор за ползване с Asociația T.M.N. (Асоциация T.M.N.), в която съпругата на жалбоподателя имала качеството на учредител и е изпълнявала функциите на заместник-председател. С този договор на асоциацията е предоставено право на безвъзмездно ползване на някои помещения, принадлежащи на град MN, за срок от 5 години за извършване на културни дейности.
- 3 На 19 декември 2019 г. жалбоподателят подава жалба пред съда за отмяна на посочения доклад. В подкрепа на искането си жалбоподателят твърди по същество, че решението за сключване на договора за ползване е било прието от общинския съвет на град MN и че следователно той е бил длъжен да изпълни това решение. Освен това посоченото решение не е донесло никаква материална облага за съпругата му. Накрая жалбоподателят твърди, че не е бил поканен да представи становището си и по този начин е било нарушено правото му на защита.
- 4 Жалбоподателят също така иска от запитващата юрисдикция, сезирана със спора, да постави на Съда няколко преюдициални въпроса. По същество жалбоподателят счита, че правото на Съюза не допуска националната правна уредба, по силата на която му е наложено допълнително наказание „забрана за заемане на изборни публични длъжности за период от три години“ (наричано по-нататък „спорното наказание“).

Основни доводи на страните в главното производство

- 5 **Жалбоподателят** твърди, че ако жалбата му бъде отхвърлена, по силата на член 25, параграф 2 от Закон № 176/2010 ще му бъдат наложени строги наказания, и по-специално прекратяване на мандата му и забрана да заема каквато и да било изборна публична длъжност за срок от три години. Посоченият закон представлявал закон за транспониране на Решението за

МСП и поради това съгласно член 51 от Хартата съдържащите се в нея гаранции се прилагали и към Закон № 176/2010.

- 6 В този контекст жалбоподателят поставя въпроса дали спорното наказание, което се налага автоматично по силата на закона и не може да бъде наложено пропорционално на установеното нарушение, е в съответствие с редица права и принципи, гарантирани от Хартата.
- 7 На първо място, жалбоподателят твърди, че административната оценка в областта на конфликта на интереси, предвидена в националното законодателство, съответства на понятието „наказателно обвинение“ по смисъла на член 6 от Европейската конвенция за правата на човека, с оглед на критериите, изведени в практиката на Европейския съд по правата на човека, и по-специално на критерия за тежест на наказанието. Съгласно член 52, параграф 3 от Хартата тази оценка трябвало да се квалифицира по същия начин и в рамките на правото на Съюза. Следователно, макар деянието, за което му е било наложено наказание, да не представлява престъпление, а дисциплинарно нарушение, член 49 от Хартата все пак оставал приложим и не допускат такава правна уредба от гледна точка на принципа на пропорционалност на престъплението и наказанието.
- 8 На второ място, жалбоподателят счита, че спорната правна уредба нарушава член 15, параграф 1 от Хартата. Всъщност член 25, параграф 2 от Закон № 176/2010 въвежда забрана за заемане на изборни длъжности за срок от три години, считано от датата на прекратяване на длъжността или от датата, на която докладът за оценка на ответника стане окончателен; тъй като не била пропорционална на извършеното деяние, тази забрана засягала правото му на труд.
- 9 На трето място, жалбоподателят счита, че невъзможността да оспори по съдебен ред спорното наказание, което се налага автоматично по силата на закона, нарушава правото му на ефективни правни средства за защита, гарантирано от член 47 от Хартата.
- 10 По отношение принципа на пропорционалност на престъплението и наказанието, на който се позовава жалбоподателят, **ответникът** посочва, че направената от последния аналогия между разпоредбите в областта на „incidente de integritate“ (случаи, свързани с етиката) и тези в областта на наказателното право не е основателна, тъй като тези разпоредби имат специфично и следователно различно приложно поле.
- 11 В това отношение ответникът посочва, че с Решение № 449/2015 Curtea Constituțională (Конституционен съд) е установил, че спорното наказание представлява правна санкция, различна от допълнителното наказание, предвидено по наказателното право, която се състои във временна забрана за упражняване на определени права, в случая — на изборни права. Освен това съгласно същото решение Закон № 176/2010 има за цел да гарантира

спазването на етичните норми и прозрачността при упражняването на публични функции и длъжности и да предотврати институционалната корупция — област, която не може да бъде подчинена по аналогия на специфичния режим на наказателното право и на наказателните санкции.

- 12 Що се отнася до твърдяното нарушение на член 15, параграф 1 от Хартата, ответникът се позовава на член 52 от нея и по същество твърди, че ограничаването на някои основни права е допустимо, ако са спазени действащите законови разпоредби, приети в съответствие с Конституцията и правото на Съюза. Правните разпоредби със санкционен характер не противоречат нито на правото на Съюза, нито на други разпоредби, които установяват основни права, признати на гражданите, ако водят до ограничаване в разумни граници на гражданските права при условията на налагане на законоустановено наказание.
- 13 Според ответника фактът, че национална разпоредба има за цел да установи отрицателно задължение за лице, заемащо публична длъжност — задължение, което произтича именно от качеството на съответното лице — не може да представлява нарушение на правото на Съюза, [стига тази разпоредба да се прилага] при спазването на принципите на правовата държава и на принципите на почтеност, прозрачност и предимство на обществения интерес. Разпоредбите, въз основа на които ответникът изпълнява своите правомощия, имат за цел да гарантират спазването на етичните норми при упражняване на публичните функции и длъжности и да предотвратят институционалната корупция чрез упражняване на контрол по-специално при оценката на потенциалния конфликт на интереси, в който посочените от закона лица могат да се окажат при изпълнението на публичните длъжности и функции.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 14 Запитващата юрисдикция отбелязва, че Закон № 176/2010 представлява закон за транспониране на Решението за МСП, с което се определят някои цели, които Румъния трябва да постигне. Цел 2 от приложението към това решение се отнася до създаването на агенция по интегритет, която да отговаря за проверката на активите, несъвместимостта и потенциалните конфликти на интереси, както и да приема актове със задължителен характер, въз основа на които могат да бъдат налагани санкции с възпиращ ефект. Тъй като предметът на подадената пред тази юрисдикция жалба е отмяната на доклад, изготвен от създадената въз основа на посочената цел 2 агенция, настоящото дело се отнася до прилагането на правото на Съюза.
- 15 Запитващата юрисдикция уточнява, че при установяване на конфликт на интереси в рамките на изборните длъжности, както е в настоящия случай, националният закон предвижда, че мандатът на съответното лице се прекратява автоматично. Същевременно като допълнително наказание се

прилага и спорното наказание. То се налага по силата на закона (ope legis), без какъвто и да било анализ за целесъобразността на неговото налагане и без диференцирано налагане в зависимост от тежестта на установеното нарушение.

- 16 Що се отнася до **първия преюдициален въпрос**, посочената юрисдикция подчертава, че съгласно член 25, параграф 1 от Закон № 176/2010 деянието, за което на жалбоподателя е било наложено наказание, може да съставлява или дисциплинарно нарушение, или престъпление. Съгласно националното законодателство престъплението конфликт на интереси се наказва с лишаване от свобода от една до пет години и със забрана за упражняване на правото на заемане на публична длъжност. Следователно може да се отбележи, че както правната уредба относно конфликта на интереси от административен характер, така и наказателноправната уредба относно престъплението конфликт на интереси уреждат санкцията/наказанието „забрана за заемане на публична длъжност или функция“.
- 17 В този контекст се поставя въпросът дали разпоредбите на член 49 от Хартата са приложими и към производства, различни от наказателните (например дисциплинарната отговорност на лицата, заемащи публични длъжности, която съгласно румънското право се урежда от публичното право), но които биха могли да доведат и до наказателна отговорност. В това отношение запитващата юрисдикция посочва, че разглежданото в настоящото дело деяние може да се счита за „наказателно обвинение“ по смисъла на член 6 от Европейската конвенция за правата на човека, с оглед на критериите, изведени в практиката на Европейския съд по правата на човека, и по-специално на критерия за тежест на наказанието.
- 18 Що се отнася до **втория въпрос**, запитващата юрисдикция посочва, че при установяване на конфликт на интереси на лице, заемащо изборна публична длъжност, спорното наказание се налага автоматично по силата на закона, без никаква възможност за налагане на наказание, пропорционално на извършеното нарушение. Дори съдът, който анализира изготвения от ответника доклад, не е компетентен да разгледа основното наказание „прекратяване на мандата“ или спорното наказание, нито евентуално да наложи наказание, пропорционално на разглежданото нарушение.
- 19 В този контекст при утвърдителен отговор на първия въпрос се поставя въпросът дали принципът на пропорционалност на наказанията, прогласен в член 49, параграф 3 от Хартата, допуска такава национална правна уредба.
- 20 Що се отнася до **третия въпрос**, запитващата юрисдикция посочва, че съгласно националната правна уредба спорното наказание се налага автоматично по силата на закона и съдът не може да разглежда нито необходимостта от налагане на наказанието, нито неговия обхват с оглед на конкретните обстоятелства по делото. Съдът може само да провери дали твърдените деяния представляват конфликт на интереси.

- 21 Следователно, тъй като лицето, за което се отнася докладът за оценка, може да оспори пред националния съд само наличието на твърдяното деяние, но не и наложеното наказание, се поставя въпросът дали членове 15 и 47 от Хартата допускат такава правна уредба.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ