

Zadeva C-40/21

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

26. januar 2021

Predložitevno sodišče:

Curtea de Apel Timișoara (Romunija)

Datum predložitve odločbe:

12. november 2020

Tožeča stranka:

T.A.C.

Tožena stranka:

Agenția Națională de Integritate

Predmet postopka v glavni stvari

Tožba v upravnem sporu, s katero tožeča stranka predlaga odpravo ocenjevalnega poročila, v katerem je ugotovljeno, da ni spoštovala pravne ureditve navzkrižja interesov na upravnem področju

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

V skladu s členom 267 PDEU se prosi za razlago člena 15(1) ter členov 47 in 49 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali je treba načelo sorazmernosti kazni iz člena 49 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah razlagati tako, da se uporablja tudi za dejanja, ki v nacionalnem pravu niso formalno opredeljena kot kazniva dejanja, vendar se lahko štejejo za „kazenske obtožbe“ iz člena 6 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic glede na merila, določena v sodni praksi Evropskega sodišča za

človekove pravice, zlasti merilo strogosti kazni, kot je v primeru ocene navzkrižja interesov iz postopka v glavni stvari, na podlagi katere se lahko uporabi dodatna sankcija, in sicer triletna prepoved opravljanja voljenih javnih funkcij?

2. Ali je treba v primeru pritrdilnega odgovora na prvo vprašanje načelo sorazmernosti kazni iz člena 49 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah razlagati tako, da nasprotuje izvedbeni določbi nacionalne zakonodaje, v skladu s katero se v primeru ugotovitve navzkrižja interesov pri osebi, ki opravlja voljeno javno funkcijo, po zakonu (*ope legis*) samodejno uporabi dodatna sankcija prepovedi opravljanja voljenih javnih funkcij za vnaprej določeno obdobje treh let, brez možnosti izreka sankcije, sorazmerne s storjeno kršitvijo?

3. Ali je treba pravico do dela iz člena 15(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ter pravico do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča iz člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah razlagati tako, da nasprotujeta izvedbeni določbi nacionalne zakonodaje, v skladu s katero se v primeru ugotovitve navzkrižja interesov pri osebi, ki opravlja voljeno javno funkcijo, po zakonu (*ope legis*) samodejno uporabi dodatna sankcija prepovedi opravljanja voljenih javnih funkcij za vnaprej določeno obdobje treh let, brez možnosti izreka sankcije, ki je sorazmerna s storjeno kršitvijo?

Navedene določbe prava Evropske unije

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), člen 15(1), členi 47, 49 in 51 ter člen 52(3);

Odločba 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 (v nadaljevanju: odločba o mehanizmu za sodelovanje in preverjanje).

Navedene nacionalne določbe

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 Agenția Națională de Integritate (Nacionalna služba za integriteto) in o spremembi in dopolnitvi drugih zakonskih aktov) (v nadaljevanju: zakon št. 176/2010). Člen 25 navedenega zakona določa:

„(1) Dejanje osebe, ki je izdala upravni akt, sklenila pravni akt, sprejela odločitev ali sodelovala pri sprejetju odločitve in pri tem kršila zakonske obveznosti v zvezi z navzkrižjem interesov ali s položajem nezdržljivosti je disciplinska kršitev in

se kaznuje v skladu s predpisi, ki se uporabljajo za zadevno nalogo, funkcijo ali dejavnost, če z določbami tega zakona ni določeno drugače in če dejanje ne vsebuje elementov kaznivega dejanja.

(2) Oseba, ki je bila razrešena ali odstranjena s funkcije v skladu z določbami odstavka 1 ali v zvezi s katero je bilo ugotovljeno navzkrižje interesov ali položaj nezdržljivosti, nima več pravice opravljati javne funkcije ali naloge, ki je predmet določb tega zakona, razen voljenih funkcij in nalog, za obdobje treh let od datuma razrešitve ali odstranitve z zadevne javne funkcije ali naloge ali od datuma prenehanja mandata po uradni dolžnosti. Če je oseba opravljala voljeno funkcijo, iste funkcije ne more več opravljati tri leta po datumu prenehanja mandata. Če oseba na datum ugotovitve nezdržljivosti ali navzkrižja interesov ne opravlja več javne funkcije ali naloge, triletna prepoved začne po zakonu teči od datuma, ko je ocenjevalno poročilo postalo dokončno, ali od datuma, ko je postala sodna odločba, s katero je bilo potrjeno navzkrižje interesov ali položaj nezdržljivost, pravnomočna in je ni bilo več mogoče izpodbijati“.

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 (zakon št. 161/2003 o ukrepih za zagotavljanje preglednosti pri opravljanju javnih nalog in funkcij ter pri poslovnih odnosih in preprečevanje in zatiranje korupcije);

Decizia nr. 418/2014 (sklep št. 418/2014) Curtea Constituțională (ustavno sodišče, Romunija), po katerem se izraz „aceeași funcție“ (ista funkcija) iz člena 25(2) zakona št. 176/2010 nanaša na vse izvoljene funkcije, vključno z župansko funkcijo;

Decizia nr. 449/2015 (sklep št. 449/2015) Curtea Constituțională (ustavno sodišče)

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Tožena stranka je upravni organ, pristojen za oceno navzkrižja interesov. V času dejanskega stanja je bila tožeča stranka župan mesta MN.
- 2 V ocenjevalnem poročilu z dne 25. novembra 2019 je tožena stranka trdila, da tožeča stranka ni spoštovala pravne ureditve navzkrižja interesov na upravnem področju, ker je v času opravljanja funkcije župana sklenila posodbeno pogodbo z združenjem Asociația T.M.N. (združenje T.M.N.), v katerem je bila žena tožeče stranke ustanovna članica v funkciji podpredsednice. S to pogodbo je bila navedenemu združenju podeljena pravica do brezplačne uporabe nekaterih prostorov v lasti mesta MN za obdobje petih let za izvajanje kulturnih dejavnosti.
- 3 Tožeča stranka je 19. decembra 2019 vložila tožbo v upravnem sporu za odpravo zgoraj navedenega poročila. V utemeljitev svojega predloga v bistvu trdi, da je odločbo o sklenitvi posodbene pogodbe sprejel občinski svet mesta di MN, zato je

bila dolžna to odločbo izvršiti. Navedena odločba poleg tega njegovi ženi ni prinesla nobene materialne koristi. Tožeča stranka nazadnje trdi, da ni bila pozvana k predložitvi pripomb, zato je bila kršena njena pravica do obrambe.

- 4 Tožeča stranka je predložitvenemu sodišču, ki obravnava ta spor, predlagala, naj predloži Sodišču več vprašanj za predhodno odločanje. Tožeča stranka v bistvu meni, da pravo Unije nasprotuje nacionalni zakonodaji, po kateri ji je bila naložena dodatna sankcija prepovedi opravljanja javnih voljenih funkcij za obdobje treh let (v nadaljevanju: sporna sankcija).

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 5 **Tožeča stranka** trdi, da bi bila, če bi bila njena tožba zavrnjena, na podlagi člena 25(2) zakona št. 176/2010 izpostavljena hudim sankcijam, zlasti pa prenehanju mandata in prepovedi opravljanja kakršne koli voljene javne funkcije za obdobje treh let. Zgoraj navedeni zakon naj bi izvajal odločbo o mehanizmu za sodelovanje in preverjanje, zato naj bi se na podlagi člena 51 Listine jamstva iz nje uporabljala tudi za zakon št. 176/2010.
- 6 V tem okviru tožeča stranka sprašuje, ali se s sporno sankcijo, ki se po zakonu uporablja samodejno in je ni mogoče uporabiti sorazmerno z ugotovljeno kršitvijo, spoštuje več pravil in načel, ki jih zagotavlja Listina.
- 7 Prvič, tožeča stranka trdi, da upravna presoja s področja navzkrižja interesov, določena v nacionalni zakonodaji, ustreza pojmu „kazenska obtožba“ iz člena 6 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic, na podlagi meril, ki jih je sprejelo Evropsko sodišče za človekove pravice, in zlasti merila strogosti kazni. V skladu s členom 52(3) Listine bi morala imeti ta ocena enako opredelitev tudi na področju prava Unije. Četudi naj se torej dejanje, zaradi katerega je bila kaznovana, ne bi štelo za kaznivo dejanje, ampak za disciplinsko kršitev, naj bi se še vedno uporabljal člen 49 Listine, ki na bi z vidika sorazmernosti kaznivih dejanj in kazni nasprotoval taki zakonodaji.
- 8 Drugič, tožeča stranka meni, da je sporna zakonodaja v nasprotju s členom 15(1) Listine. Člen 25(2) zakona št. 176/2010 namreč določa prepoved opravljanja voljenih funkcij za obdobje treh let od datuma prenehanja funkcije ali od datuma, ko ocenjevalno poročilo tožene stranke postane dokončno; ta prepoved, ki naj ne bi bila sorazmerna s storjenim dejanjem, naj bi kratila pravico tožeče stranke do opravljanja zaposlitve.
- 9 Tretjič, tožeča stranka meni, da to, da ne more po sodni poti izpodbijati sporne sankcije, ki avtomatično učinkuje na podlagi zakona, krši njeno pravico do učinkovitega pravnega sredstva iz člena 47 Listine.
- 10 **Tožena stranka** v zvezi z načelom sorazmernosti kaznivih dejanj in kazni, na katerega se sklicuje tožeča stranka, trdi, da primerjava med predpisi s področja „incidente de integritate“ (vprašanja, povezana z integriteto) in predpisi s področja

kazenskega prava, ni razumna, ker imajo taki predpisi posebna in zato različna področja uporabe.

- 11 S tega vidika tožena stranka trdi, da je Curtea Constituțională (ustavno sodišče) z odločbo št. 449/2015 ugotovilo, da je sporna sankcija pravne narave, ki se razlikuje od dodatne sankcije, določene v kazenskem pravu, in ki se nanaša na začasno prepoved uresničevanja nekaterih pravic, in sicer v obravnavani zadevi volilnih pravic. Poleg tega je v skladu z isto odločbo namen zakona št. 176/2010 zagotoviti integriteto in preglednost pri opravljanju javnih funkcij in nalog ter preprečevati institucionalno korupcijo, za to področje pa ni mogoče po analogiji uporabiti pravne ureditve kazenskega prava in kazenskih sankcij.
- 12 V zvezi z domnevno kršitvijo člena 15(1) Listine se tožena stranka sklicuje na člen 52 te listine in v bistvu trdi, da je omejevanje nekaterih temeljnih pravic v skladu s predpisi, če so spoštovani veljavni zakonski predpisi, sprejeti ob spoštovanju ustave in prava Unije. Kaznovalna zakonska določba ni v nasprotju s pravom Unije ali z drugimi določbami o temeljnih pravicah državljanov, če določa omejitev pravic državljanov, pod pogojem uporabe zakonske sankcije.
- 13 Po mnenju tožene stranke dejstvo, da je namen uporabe nacionalnega predpisa vzpostaviti negativno obveznost za osebo, ki zaseda funkcijo javnega organa – obveznost, ki izhaja prav iz lastnosti zadevne osebe –, ne more biti kršitev prava Unije, [če se uporablja] v okviru obveznega spoštovanja zahtev pravne države ter načel integritete, preglednosti in prednostne narave javnega interesa. Namen predpisov, na podlagi katerih tožena stranka izvaja svoja pooblastila, je zagotoviti integriteto pri opravljanju javnih funkcij in nalog in preprečevati institucionalno korupcijo zlasti z izvajanjem pristojnosti ocenjevanja potencialnih navzkrižij interesov, v katerih bi se lahko znašle po zakonu določene osebe med izvajanjem javnih nalog in funkcij.

Kratka obrazložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 14 Predložitveno sodišče ugotavlja, da se z zakonom št. 176/2010 izvaja odločba o mehanizmu za sodelovanje in preverjanje, ki določa nekatere cilje, ki jih mora doseči Romunija. Cilj 2 priloge k tej odločbi se nanaša na ustanovitev službe za integriteto, ki bo odgovorna za preverjanje premoženjskega stanja, nezdržljivosti in potencialnih navzkrižij interesov, ter za izdajanje zavezujočih odločb, na podlagi katerih se lahko sprejmejo odvračilne sankcije. Ker je predmet tožbe, vložene pri tem sodišču, odprava poročila, ki ga je pripravila služba, ustanovljena na podlagi navedenega cilja 2, se ta zadeva nanaša na uporabo prava Unije.
- 15 Predložitveno sodišče pojasnjuje, da v primeru, da se ugotovi navzkrižje interesov na področju voljenih funkcij, kot je v obravnavani zadevi, nacionalni zakon določa, da se mandat zadevne osebe preneha po uradni dolžnosti. Hkrati se sporna sankcija uporabi tudi kot dodatna sankcija. Ta sankcija se uporablja *ope legis*, brez analize primernosti uporabe in brez razlikovanja glede na težo ugotovljene kršitve.

- 16 Navedeno sodišče v zvezi s **prvim vprašanjem za predhodno odločanje** poudarja, da je lahko dejanje, zaradi katerega je bila kaznovana tožeča stranka, v skladu s členom 25(1) zakona št. 176/2010, disciplinski prekršek ali kaznivo dejanje. Kaznivo dejanje navzkrižja interesov se v skladu z nacionalno zakonodajo kaznuje z zaporno kaznijo od enega do petih let in s prepovedjo uresničevanja pravice do opravljanja javne funkcije. Tako je mogoče ugotoviti, da sta z upravno zakonodajo o navzkrižju interesov in kazensko zakonodajo o kaznivem dejanju navzkrižja interesov urejena sankcija oziroma kazenska sankcija prepovedi opravljanja javne naloge ali funkcije.
- 17 V tem okviru se zastavlja vprašanje, ali se določbe člena 49 Listine uporabljajo tudi za postopke, ki niso kazenski (na primer disciplinska odgovornost javnega funkcionarja, ki v romunskem pravu spada na področje javnega prava), ampak bi lahko pomenili tudi kazensko odgovornost. S tega vidika predložitveno sodišče trdi, da se dejanje v obravnavani zadevi lahko šteje za „kazensko obtožbo“ iz člena 6 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic, na podlagi meril, ki jih je sprejelo Evropsko sodišče za človekove pravice, in zlasti merila strogosti kazni.
- 18 V zvezi z **drugim vprašanjem za predhodno odločanje** je treba ugotoviti, da se v primeru ugotovitve navzkrižja interesov pri osebi, ki opravlja voljeno javno funkcijo, po zakonu samodejno uporabi sporna kazen brez možnosti izreka kazni, sorazmerne s storjeno kršitvijo. Tudi sodišče, ki preuči poročilo, ki ga je izdelala tožena stranka, ni pristojno, da preuči glavno sankcijo prenehanja mandata ali sporne sankcije in, če je primerno, izreče kazen, sorazmerno z zadevno kršitvijo.
- 19 V tem okviru se v primeru pritrdilnega odgovora na prvo vprašanje zastavlja vprašanje, ali načelo sorazmernosti kazni iz člena 49(3) Listine nasprotuje taki nacionalni zakonodaji.
- 20 V zvezi s **tretjim vprašanjem** predložitveno sodišče trdi, da se v skladu z nacionalno zakonodajo sporna sankcija po zakonu uporablja samodejno, sodišče pa ne more preučiti ne potrebe po uporabi sankcije ne njenega obsega glede na dejanske okoliščine obravnavane zadeve. Sodišče ima samo možnost preveriti, ali so očitana dejanja dejansko navzkrižje interesov ali ne.
- 21 Ker lahko torej oseba, na katero se nanaša ocenjevalno poročilo, pri nacionalnem sodišču izpodbija samo obstoj očitane dejstva, ne pa tudi uporabljene sankcije, se zastavlja vprašanje, ali člena 15 in 47 Listine nasprotujeta taki nacionalni zakonodaji.