

**Mål C-40/21****Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

26 januari 2021

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

Curtea de Apel Timișoara (Rumänien)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

12 november 2020

**Klagande:**

T.A.C.

**Motpart:**

Agenția Națională de Integritate

**Saken i det nationella målet**

Talan vid förvaltningsdomstol om ogiltigförklaring av en bedömningsrapport där det konstateras att klaganden inte har respekterat de rättsliga bestämmelserna om intressekonflikt på det administrativa området.

**Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande**

På grundval av artikel 267 FEUF begärs en tolkning av artiklarna 15.1, 47 och 49 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

**Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande**

1. Ska principen om proportionalitet i fråga om straff, vilken slås fast i artikel 49 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, tolkas så att den även är tillämplig på andra gärningar än dem som formellt definieras som brott i den nationella lagstiftningen men som kan betraktas som ”anklagelser för brott” i den mening som avses i artikel 6 i Europeiska konventionen om de

mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europakonventionen), mot bakgrund av de kriterier som har fastställts i rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen), i synnerhet kriteriet om straffets stränghet, såsom är fallet i det nationella målet beträffande bedömningen av intressekonflikter, vilken kan medföra tillämpning av den ytterligare påföljden att inte få att inneha offentliga förtroendeuppdrag under en period av tre år?

2. Vid jakande svar på den första frågan, ska principen om proportionalitet i fråga om straff, som slås fast i artikel 49 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, tolkas så att den utgör hinder för en genomförandebestämmelse i den nationella lagstiftningen i kraft av vilken den kompletterande påföljden att inte få inneha offentliga förtroendeuppdrag under en på förhand fastställd period av tre år automatiskt ska tillämpas enligt lag (*ope legis*) om en intressekonflikt konstateras föreligga hos en person som innehar ett offentligt förtroendeuppdrag, utan möjlighet till åläggande av en påföljd som står i proportion till överträdelsen?

3. Ska den rätt att arbeta som garanteras i artikel 15.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och den rätt till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol som garanteras i artikel 47 i denna tolkas så att dessa utgör hinder för en genomförandebestämmelse i den nationella lagstiftningen i kraft av vilken den kompletterande påföljden att inte få inneha offentliga förtroendeuppdrag under en på förhand fastställd period av tre år automatiskt ska tillämpas i kraft av lagen (*ope legis*) om en intressekonflikt konstateras föreligga hos en person som innehar ett offentligt förtroendeuppdrag, utan möjlighet till åläggande av en påföljd som står i proportion till överträdelsen?

#### **Anförda unionsbestämmelser**

**Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna** (nedan kallad stadgan): artiklarna 15.1, 47, 49, 51 och 52.3.

**Kommissionens beslut 2006/928/EG** av den 13 december 2006 om inrättande av en mekanism för samarbete och kontroll av Rumäniens framsteg vid uppfyllandet av de särskilda riktmärkena för reformen av rättsväsendet och kampen mot korruption (nedan kallat beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen).

#### **Anförda nationella bestämmelser**

**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 (lag nr 176/2010 om integritet vid utövandet av offentliga ämbeten och uppdrag, om ändring och införlivande av lag nr 144/2007 om inrättandet av Agenția Națională de Integritate (den nationella integritetsmyndigheten) och om dess organisation och funktionssätt, samt om

ändring och införlivande av andra föreskrifter) (nedan kallad lag nr 176/2010). I artikel 25 i denna lag föreskrivs följande:

”1) En gärning som har begåtts av en person som har utfärdat en administrativ handling, ingått en administrativ handling, antagit ett beslut eller medverkat till antagandet av ett beslut i strid med de rättsliga skyldigheterna i fråga om intressekonflikt eller oförenligheter utgör en disciplinär överträdelse och ska bestraffas i enlighet med gällande regler för ifrågavarande uppdrag, ämbete eller verksamhet, såvida inte undantag ges i denna lag och gärningen inte utgör ett brott.

2) En person som har avsatts från eller tagits ur sin tjänst i enlighet med punkt 1 eller beträffande vilken det har konstaterats föreligga en intressekonflikt eller oförenligheter har inte längre rätt att utöva ett offentligt ämbete eller uppdrag som omfattas av bestämmelserna i denna lag, med undantag av valrelaterade sådana, under en period av tre år räknat från den dag då personen avsattes från eller togs ur det offentliga ämbetet eller uppdraget eller från den dag då mandatet automatiskt upphörde. Om personen har haft ett förtroendeuppdrag får inte personen inneha samma uppdrag under en period av tre år från den dag då uppdraget upphörde. Om personen inte längre har något offentligt ämbete eller uppdrag den dag då oförenligheten eller intressekonflikten konstateras föreligga löper det lagstadgade treåriga förbudet från den dag då den slutliga bedömningsrapporten fattas eller den dag då det rättsliga beslut där det slås fast att en intressekonflikt eller oförenlighet föreligger blir slutligt och oåterkalleligt.”

**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 (lag nr 161/2003 om vissa åtgärder för att säkerställa insyn i utövandet av offentliga uppdrag och ämbeten samt inom ramen för affärsverksamhet samt förebyggande och bekämpande av korrupktion).

**Decizia nr. 418/2014** (beslut nr 418/2014) från Curtea Constituțională (Författningsdomstolen), där det slås fast att begreppet ”aceeași funcție” (samma uppdrag) i den mening som avses i artikel 25.2 i lag nr 176/2010 avser alla förtroendeuppdrag, även ämbetet som borgmästare.

**Decizia nr. 449/2015** (beslut nr 449/2015) från Curtea Constituțională.

### **Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet**

- 1 Motparten är en administrativ myndighet som har i ansvar att bedöma intressekonflikter. Klaganden var borgmästare i staden MN när de faktiska omständigheterna ägde rum.
- 2 I bedömningsrapporten av den 25 november 2019 konstaterade motparten att klaganden inte hade respekterat de rättsliga bestämmelserna om intressekonflikt

på det administrativa området eftersom han, under den period då han var borgmästare, hade ingått ett nyttjanderättsavtal med Asociația T.M.N. (företaget T.M.N.) vars grundare och verkställande direktör var klagandens fru. Genom detta avtal fick företaget rätt att i fem års tid nyttja vissa lokaler som tillhörde staden MN utan kostnad, för bedrivande av kulturverksamhet.

- 3 Den 19 december 2019 väckte klaganden talan vid förvaltningsdomstol och yrkade att nämnda rapport skulle ogiltigförklaras. Till stöd för sin talan har klaganden i huvudsak gjort gällande att det var kommunfullmäktige i staden MN som beslutade att nyttjanderättsavtalet skulle ingås och att han således var skyldig att verkställa detta. Dessutom innebar inte nämnda beslut någon materiell fördel för hans fru. Avslutningsvis har klaganden gjort gällande att han inte gavs tillfälle att yttra sig och att hans rätt till försvar därmed har åsidosatts.
- 4 Klaganden har även yrkat att den hänskjutande domstolen, vid vilken målet har anhängiggjorts, ska ställa olika tolkningsfrågor till EU-domstolen. Klaganden anser i huvudsak att unionsrätten utgör hinder för den gällande nationella lagstiftning i kraft av vilken han ålades den kompletterande påföljden att inte få inneha offentliga förtroendeuppdrag under en period av tre år (nedan kallad den omtvistade påföljden).

#### **Parternas huvudargument**

- 5 **Klaganden** har gjort gällande att om hans talan ogillas ska han, enligt artikel 25.2 i lag nr 176/2010, bli föremål för allvarliga påföljder och framför allt tvingas lämna sitt uppdrag och förbjudas att inneha något som helst offentligt förtroendeuppdrag under en period av tre år. Ovannämnda lag utgör en tillämpning av beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen, och därför ska i kraft av artikel 51 i stadgan de garantier som ges i stadgan tillämpas även på lag nr 176/2010.
- 6 Klaganden har i detta sammanhang väckt frågan huruvida den omtvistade påföljden, som ska tillämpas automatiskt enligt lag och som inte får tillämpas i proportion till den konstaterade överträdelsen, är förenlig med en rad rättigheter och principer som garanteras i stadgan.
- 7 Klaganden anser för det första att den administrativa bedömning av intressekonflikter som föreskrivs i den nationella lagstiftningen motsvarar begreppet ”anklagelse för brott” i den mening som avses i artikel 6 i Europakonventionen, mot bakgrund av de kriterier som Europadomstolen har utformat, framför allt kriteriet om påföljdens stränghet. Enligt artikel 52.3 i stadgan ska bedömningen kvalificeras på samma sätt även inom unionsrätten. Artikel 49 i stadgan är således fortfarande tillämplig och utgör hinder för en sådan lagstiftning med avseende på brottens och straffens proportionalitet, även om den gärning för vilken påföljden har ålagts inte betraktas som ett brott utan som en disciplinär överträdelse.

- 8 Klaganden anser för det andra att den omtvistade lagstiftningen strider mot artikel 15.1 i stadgan. Genom artikel 25.2 i lag nr 176/2010 införs nämligen ett förbud mot att inneha förtroendeuppdrag under en period av tre år räknat från den dag då tjänsten frånträds eller den dag då motparten antar sin slutliga bedömningsrapport. Förbudet står inte i proportion till gärningen och äventyrar därmed hans rätt att utöva yrkesverksamhet.
- 9 Klaganden anser för det tredje att hans rätt till ett effektivt rättsmedel som garanteras i artikel 47 i stadgan har åsidosatts, eftersom han enligt lag inte har möjlighet att bestrida den omtvistade påföljden vid domstol.
- 10 **Motparten** har hävdad, beträffande den av klaganden åberopade principen om proportionalitet i fråga om brott och straff, att den jämförelse som klaganden gjort mellan bestämmelserna inom området för ”incidente de integritate” (integritetshändelser) och de straffrättsliga bestämmelserna är orimlig, eftersom dessa bestämmelser har specifika, och därmed olika, tillämpningsområden.
- 11 Motparten har gjort gällande i detta avseende att Curtea Constituțională konstaterade i beslut nr 449/2015 att den omtvistade påföljden är av en annan rättslig art än det kompletterande straff som föreskrivs på det straffrättsliga området och utgörs av ett tillfälligt förbud mot att utöva vissa rättigheter, i förevarande fall rätten att ställa upp i val. Enligt nämnda beslut syftar lag nr 176/2010 dessutom till att säkerställa integritet och insyn vid utövandet av offentliga ämbeten och uppdrag och att förhindra institutionell korruption. Detta område kan inte likställas med de särskilda rättsliga bestämmelser som gäller på det straffrättsliga området och med de straffrättsliga påföljderna.
- 12 När det gäller den påstådda överträdelsen av artikel 15.1 i stadgan har motparten åberopat artikel 52 i denna och i huvudsak gjort gällande att begränsningen av vissa grundläggande rättigheter är helt laglig om det sker med respekt för gällande lagbestämmelser, som har antagits med iakttagande av konstitutionen och unionsrätten. En rättslig bestämmelse av påföljdmässig art strider inte mot unionsrätten eller mot andra bestämmelser om införande av grundläggande rättigheter för medborgarna om den medför en begränsning av medborgarnas rättigheter vid tillämpningen av en rättslig påföljd.
- 13 Enligt motparten kan inte den omständigheten att en nationell bestämmelse tillämpas för att införa en negativ förpliktelse gentemot en person som innehar ett offentligt ämbete – en skyldighet som följer just av ifrågavarande persons ställning – utgöra ett åsidosättande av unionsrätten, [om det sker] med iakttagande av rättsstatens krav och principerna om integritet och insyn samt att allmänintresset ska komma i främsta rummet. De bestämmelser som motparten utövar sina befogenheter utifrån syftar till att säkerställa integritet vid utövandet av offentliga ämbeten och uppdrag samt att förhindra institutionell korruption, genom en ansvarsfull bedömning av framför allt eventuella intressekonflikter som i lag angivna personer kan befinna sig i under fullgörandet av offentliga uppdrag och ämbeten.

**Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs**

- 14 Den hänskjutande domstolen har påpekat att lag nr 176/2010 utgör en tillämpning av beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen, där det fastställs vissa mål som Rumänien ska uppnå. Mål 2 i bilagan till detta beslut avser inrättandet av en byrå för integritet med ansvar för att kontrollera tillgångar, oförenligheter och eventuella intressekonflikter och för att utfärda de obligatoriska beslut på grundval av vilka avskräckande sanktioner kan vidtas. Föremålet för talan vid den nationella domstolen är ogiltigförklaring av en rapport som har upprättats av den byrå som inrättats på grundval av mål 2 ovan, och därför avser förevarande mål tillämpningen av unionsrätten.
- 15 Den hänskjutande domstolen har preciserat att enligt den nationella lagen ska den berörda personens förtroendeuppdrag upphöra automatiskt om en intressekonflikt konstateras föreligga inom ramen för detta, såsom i förevarande mål. Samtidigt är även den omtvistade påföljden tillämplig, i egenskap av en kompletterande påföljd. Denna påföljd ska tillämpas i kraft av lagen (*ope legis*), utan någon som helst bedömning av huruvida det är lämpligt att tillämpa den och utan att tillämpa den olika på grundval av den konstaterade överträdelsens allvar.
- 16 När det gäller den **första tolkningsfrågan** har den hänskjutande domstolen understrukit att den gärning som klaganden har ålagts påföljden för kan utgöra en disciplinär överträdelse eller ett brott, i enlighet med artikel 25.1 i lag nr 176/2010. Brottet intressekonflikt ska, enligt den nationella lagstiftningen, bestraffas med fängelse i mellan ett och fem år och ett förbud mot att utöva rätten att inneha ett offentligt ämbete. Det kan således noteras att påföljden/straffet att inte få inneha ett offentligt uppdrag eller ämbete regleras såväl i lagstiftningen beträffande intressekonflikt av administrativ art som i strafflagstiftningen för brottet intressekonflikt.
- 17 I detta sammanhang uppkommer frågan huruvida bestämmelserna i artikel 49 i stadgan är tillämpliga även på andra förfaranden än straffrättsliga sådana (till exempel det disciplinära ansvaret för offentliga tjänstemän, vilket enligt rumänsk lagstiftning är av offentligrättslig natur) men som också kan medföra ett straffrättsligt ansvar. Den hänskjutande domstolen har slagit fast i detta avseende att den aktuella omständigheten i förevarande mål kan betraktas som en ”anklagelse för brott” i den mening som avses i artikel 6 i Europakonventionen, mot bakgrund av de kriterier som Europadomstolen har utformat, framför allt kriteriet om påföljdens stränghet.
- 18 När det gäller den **andra frågan** ska det påpekas att den omtvistade påföljden ska tillämpas automatiskt, i kraft av lag, utan någon möjlighet att ålägga påföljden i proportion till överträdelsen, när det har konstaterats föreligga en intressekonflikt hos en person som innehar ett offentligt förtroendeuppdrag. Inte ens den domstol som prövar motpartens rapport är behörig att granska den huvudsakliga påföljden upphörande av uppdrag eller den omtvistade påföljden och att, i förevarande fall, tillämpa en påföljd som står i proportion till den aktuella överträdelsen.

- 19 Vid jakande svar på den första frågan uppkommer problemet huruvida principen om proportionalitet i fråga om straff, som slås fast i artikel 49.3 i stadgan, utgör hinder för en nationell lagstiftning som har utformats på detta sätt.
- 20 Vad den **tredje frågan** beträffar har den hänskjutande domstolen slagit fast att enligt den nationella lagstiftningen ska den omtvistade påföljden tillämpas automatiskt, i kraft av lagen, och att domstolen inte får pröva vare sig behovet av att tillämpa påföljden eller dess räckvidd med tanke på de faktiska omständigheterna i målet. Domstolen kan endast kontrollera huruvida de påtalade omständigheterna utgör en intressekonflikt.
- 21 Därmed uppkommer frågan huruvida artiklarna 15 och 47 i stadgan utgör hinder för en sådan lagstiftning, eftersom den person som bedömningsrapporten avser inte kan bestrida den tillämpade påföljden vid den nationella domstolen utan enbart förekomsten av den påtalade omständigheten.

ARBETS-DOKUMENT