

Kohtuasi C-40/21**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

26. jaanuar 2021

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Curtea de Apel Timișoara (Timișoara apellatsioonikohus, Rumeenia)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

12. november 2020

Kaebuse esitaja:

T.A.C.

Vastustaja:

Agenția Națională de Integritate (riiklik ametiauh ja vääriskuse amet)

Põhikohtuasja ese

Halduskohtule esitatud kaebus, millega kaebaja palub tühistada hindamisaruande, milles on tuvastatud, et ta ei ole järginud haldusvaldkonnas huvide konflikti reguleerivaid õigusnorme.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

ELTL artikli 267 alusel on esitatud taotlus tõlgendada Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 15 lõiget 1 ja artikleid 47 ja 49.

Eelotsuse küsimused

1. Kas karistuste proportsionaalsuse põhimõtet, mis on tagatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 49, tuleb tõlgendada nii, et see on kohaldatav ka muude kui riigisisese õiguses formaalselt süüteona kvalifitseeritud koosseisude suhtes, mida siiski saab käsitada „kriminaalsüüdistusena“ Euroopa inimõiguste

konventsiooni artikli 6 tähenduses, arvestades Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas kujundatud kriteeriume, eelkõige karistuse raskuse kriteeriumi, nagu põhikohtuasjas seoses huvide konflikti hindamisega, mille tuvastamise korral võidakse kohaldada kõrvalkaristust, mis seisneb valitavas riigiametis tegutsemise kolmeaastases keelus?

2. Kui vastus esimesele küsimusele on jaatav, siis kas karistuste proportsionaalsuse põhimõtet, mis on tagatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 49, tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi rakendussäte, mille kohaselt juhul, kui valitavas riigiametis tegutseva isiku puhul tuvastatakse huvide konflikt, siis kohaldatakse automaatselt, seaduse alusel (*ope legis*), kõrvalkaristust ehk valitavas riigiametis tegutsemise kolmeaastast keeldu, ilma et oleks võimalik määrata karistus, mis on toime pandud rikkumisega proportsionaalne?

3. Kas Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 15 lõikes 1 tagatud õigust teha tööd ja harta artiklis 47 tagatud õigust tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus liikmesriigi rakendussäte, mille kohaselt juhul, kui valitavas riigiametis tegutseva isiku puhul tuvastatakse huvide konflikt, siis kohaldatakse automaatselt, seaduse alusel (*ope legis*), kõrvalkaristust ehk valitavas riigiametis tegutsemise kolmeaastast keeldu, ilma et oleks võimalik määrata karistus, mis on toime pandud rikkumisega proportsionaalne?

Viidatud liidu õigusnormid ja Euroopa Kohtu praktika

Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“), artikli 15 lõige 1, artiklid 47, 49 ja 51 ning artikli 52 lõige 3;

Komisjoni 13. detsembri 2006. aasta **otsus 2006/928/EÜ**, millega nähakse ette kord, mille abil teha Rumeeniaga koostööd ja jälgida tema edusamme konkreetsete eesmärkide täitmisel kohtureformi alal ning korrupsiooni ja organiseeritud kuritegevuse vastases võitluses (edaspidi „otsus 2006/928“).

Viidatud liikmesriigi õigusnormid

Seadus nr 176/2010, ausa ja kohusetundliku avalike ülesannete täitmise ja riigiametis tegutsemise kohta, millega muudetakse ja täiendatakse seadust nr 144/2007 Agenția Națională de Integritate (riiklik ametiauh ja väärrikuse amet) loomise, haldamise ja toimimise kohta, ning millega muudetakse ja täiendatakse ka muid õigusakte (**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) (edaspidi „seadus nr 176/2010“). Selle seaduse artiklis 25 on sätestatud:

„(1) Tegu, mille paneb toime isik, kes on andnud haldusakti, teinud õigustoimingut, võtnud vastu otsuse või osalenud otsuse vastuvõtmisel, rikkudes huvide konflikti reguleerivad seadusjärgseid kohustusi, või kes on olnud osaline olukorras, mis on eeskirjadega vastuolus, kujutab endast distsiplinaarrikkumist ja seda karistatakse ametikoha suhtes kohaldatavate normide alusel, sõltuvalt ülesannetest või tegevusest, millega on tegemist, kui käesoleva seaduse sätetes ei ole nähtud ette erandeid ja kui kõnealune teokoosseis ei vasta kuriteokoosseisu tunnustele.

(2) Isikul, kes on ametiülesannete täitmisest vabastatud või ametist tagandatud kooskõlas lõikega 1 või isikul, kelle suhtes on tuvastatud huvide konflikti või rikkumise olemasolu, ei ole enam õigust täita avalikke ülesandeid või töötada käesoleva seaduse reguleerimisalasse jääval ametikohal, välja arvatud valimiskohustus, kolme aasta jooksul alates kõnealuste ametiülesannete täitmisest vabastamisest või riigiametist tagandamisest või alates mandaadi seadusjärgsest lõpukuupäevast. Kui isik on tegutsenud valitaval ametikohal, ei või ta enam täita samu ülesandeid kolme aasta jooksul alates mandaadi lõpust. Juhul kui isik ei täida enam avalikke ülesandeid ega ole riigiametis tegev ajahetkel, mil rikkumist või huvide konflikti hõlmav olukord tuvastati, hakkab kolmeaastane tegutsemiskeeld seaduse järgi kulgema alates kuupäevast, mil hindamisaruanne muutub lõplikuks või alates kuupäevast, mil huvide konflikti või rikkumist hõlmava olukorra tuvastanud kohtuotsus jõustub.“

Seadus nr 161/2003, mis käsitleb teatavaid läbipaistvust tagavaid meetmeid riigiteenistuses, avalike ülesannete täitmisel ja ärivaldkonnas ning korrupsiooni ennetamist ja selle eest karistamist (**Legea nr. 161/2003** privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercițiarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției);

Curtea Constituțională (Rumeenia konstitutsioonikohus) **lahend nr 418/2014**, mille kohaselt väljend „aceeași funcție („samad ülesanded“), mida on kasutatud seaduse nr 176/2010 artikli 25 lõikes 2, viitab kõigile valitavatele ametikohtadele, sh linnapea või vallavanema ülesannetele;

Curtea Constituțională (Rumeenia konstitutsioonikohus) **lahend nr 449/2015**

Põhikohtuasja asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 Vastustaja on huvide konflikti hindamise volitustega haldusorgan. Kaebuse esitaja oli faktiliste asjaolude toimumise ajal MN linna linnapea.
- 2 Vastustaja märkis 25. novembri 2019. aasta hindamisaruandes, et kaebuse esitaja ei olnud järginud haldusvaldkonnas huvide konflikti reguleerivaid eeskirju, sest linnapea ametiülesannete täitmise perioodil oli ta sõlminud kasutuslepingu Asociația T.M.N.ga (ühing T.M.N.), mille asutajaliige ja asepresident oli kaebuse esitaja abikaasa. Selle lepingu alusel anti nimetatud ühingule õigus kultuurialase

tegevuse jaoks 5-aastase ajavahemiku jooksul tasuta kasutada teatavaid linnale MN kuuluvaid ruume.

- 3 Kaebuse esitaja esitas 19. detsembril 2019 halduskohtule kaebuse, et saavutada selle aruande tühistamine. Ta põhjendas oma kaebust sisuliselt väitega, et otsuse sõlmida kasutusleping oli võtnud vastu MN linnavolikogu ja et temal oli seega kohustus seda otsust rakendada. Lisaks ei andnud see otsus kaebaja abikaasale mingit varalist eelist. Viimaseks väidab kaebuse esitaja, et tal ei palutud esitada omapoolseid seisukohti ja et seeläbi rikuti tema kaitseõigusi.
- 4 Kaebuse esitaja palus eelotsusetaotluse esitanud kohtul, kes käesolevat kohtuasja lahendab, esitada Euroopa Kohtule erinevad eelotsuse küsimused. Sisuliselt leiab kaebuse esitaja, et liidu õigusega on vastuolus kehtivad riigisisised normid, mille kohaselt määrati kõrvalkaristusena kolmeaastane keeld tegutseda valitavas riigiametis (edaspidi „vaidlusalune karistus“).

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 5 **Kaebuse esitaja** väidab, et kui tema hagi jäetakse rahuldamata, siis seisab ta seaduse nr 176/2010 artikli 25 lõike 2 kohaselt silmitsi raskete karistustega, nimelt mandaadi lõpetamisega ja kolmeaastase keeluga tegutseda mis tahes valitavas riigiametis. Selle seadusega rakendatakse otsust 2006/928 ja seetõttu on kooskõlas harta artikliga 51 hartas sisalduvad tagatised kohaldatavad ka seaduse nr 176/2010 suhtes.
- 6 Niisuguses kontekstis tõstatab kaebuse esitaja küsimuse, kas vaidlustatud karistus, mis on automaatselt seaduse alusel kohaldatav ja mida ei saa kohaldada tuvastatud rikkumisega proportsionaalselt, on kooskõlas hartaga tagatud terve rea õiguste ja põhimõtetega.
- 7 Esiteks väidab kaebuse esitaja, et huvide konflikti küsimuste halduslik hindamine, mis on ette nähtud riigisisestest õigusaktides, vastab mõistele „kriminaalsüüdistus“ Euroopa inimõiguste konventsiooni artikli 6 tähenduses, arvestades Euroopa Inimõiguste Kohtu kujundatud kriteeriume, eelkõige karistuse raskuse kriteeriumit. Kooskõlas harta artikli 52 lõikega 3 tuleks seda hinnangut kvalifitseerida samamoodi ka liidu õiguse kontekstis. Sellest järeldub, et ehkki tegu, mille eest karistus on ette nähtud, ei käsitata süüteo, vaid pigem distsiplinaarrikkumisena, jääb harta artikkel 49 siiski kohaldatavaks ja on takistuseks niisuguste riigisiseste normide kohaldamisele, arvestades seda, et karistus peab olema rikkumisega proportsionaalne.
- 8 Teiseks leiab kaebuse esitaja, et vaidlusalused normid rikuvad harta artikli 15 lõiget 1. Nimelt on seaduse nr 176/2010 artikli 25 lõikes 2 sätestatud kolmeaastane valitavas riigiametis tegutsemise keeld, mis hakkab kulgema alates mandaadi lõpetamisest või alates kuupäevast, mil haldusorgani hindamisaruanne muutub lõplikuks; niisugune keeld, mis kaebuse esitaja väitel ei ole toimepanduga proportsionaalne, kahjustab tema õigust teha tööd.

- 9 Kolmandaks väidab kaebuse esitaja, et tõsiasi, et vaidlusalust karistust, mida kohaldatakse automaatselt, seaduse alusel, ei ole võimalik kohtus edasi kaevata, rikub tema õigust tõhusale õiguskaitsevahendile, mis on tagatud harta artikliga 47.
- 10 **Vastustaja** väidab kaebuse esitaja viidatud põhimõtte kohta, et karistus peab olema rikkumisega proportsionaalne, et kaebuse esitaja kasutatud analoogia „ametiaiu ja vääriskuse rikkumiste“ (*incidente de integritate*) ja süütegude vahel ei ole mõistlik, sest neil normidel on spetsiifiline ja seega erinev kohaldamisala.
- 11 Selle kohta väidab vastustaja, et Curtea Constituțională (konstitutsioonikohtu) lahendis nr 449/2015 leiti, et edasi kaevatud karistus on oma õiguslikult olemuselt teistsugune karistus kui karistusõiguses ette nähtud kõrvalkaristused, seisnedes ajutises keelus kasutada teatavaid õigusi – kõne all olevate asjaolude raames kandideerimisõigust. Sama lahendi järgi on seaduse nr 176/2010 eesmärk tagada avalike ülesannete täitmise ja riigiametis tegutsemise raames ametiaiu ja vääriskuse eeskirjade järgimine ja läbipaistvus ning ennetada institutsioonilist korrupsiooni – valdkond, mida ei saa analoogia alusel allutada karistusõiguslikud sanktsioonid ette nägevatele erinormidele ja kriminaalkaristustele.
- 12 Mis puudutab harta artikli 15 lõike 1 väidetavat rikkumist, siis tugineb vastustaja harta artiklile 52 ja väidab sisuliselt, et teatavate põhiõiguste piiramine on õiguspärane, kui järgitakse kehtivaid õigusnorme, mis on vastu võetud kooskõlas põhiseaduse ja liidu õigusega. Sanktsiooni ette nägev õigusnorm ei ole liidu õigusega ega muude kodanikele antud põhiõigusi tagavate normidega vastuolus, kui selles on ette nähtud kodanike õiguste piiramine seadusjärgse sanktsiooni kohaldamise teokoosseisu täidetuse korral.
- 13 Vastustaja on seisukohal, et tõsiasi, et riigiametis tegutsevatele isikutele teatavast tegevusest hoidumise kohustus – kohustus, mis tekib just nimelt nende isikute staatuse tõttu – ette nägeva riigisisese õigusnormi kohaldamine ei saa kujutada endast liidu õiguse rikkumist, kui see kohaldamine toimub õigusriigi, aususe, läbipaistvuse ja avalike huvide üliluslikkuse imperatiivse järgimise kontekstis. Normid, mille alusel vastustaja täidab oma ülesandeid, on kantud eesmärgist tagada ausus ja kohusetundlikkus avalike ülesannete täitmisel ja riigiametis tegutsedes ja ennetada institutsioonilist korrupsiooni, täites hindamiskohustust eelkõige potentsiaalsete huvide konfliktide tuvastamisel, milles võivad olla isikud, kes on seaduse alusel määratud täitma avalikke ülesandeid või tegutsema riigiametis.

Eelotsusetaotluse põhistuse lühikokkuvõte

- 14 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et seadusega nr 176/2010 rakendatakse otsust 2006/928, mis pani paika teatavad eesmärgid, mille Rumeenia peab saavutama. Selle otsuse lisa eesmärk 2 näeb ette, et tuleb luua ettenähtud korras asutus, mis kontrollib majanduslike huvide deklaratsioonides esitatud andmete õigsust, vastuolusid ja võimalikke huvide konflikte, ning teeb siduvaid otsuseid, mis on aluseks võimalikele hoiatavatele sanktsioonidele. Kuivõrd

eelotsusetaotluse esitanud kohtule esitatud kaebuse eesmärk on saavutada nimetatud teise eesmärgi alusel loodud asutuse koostatud aruande tühistamine, siis puudutab käesolev kohtuasi liidu õiguse kohaldamist.

- 15 Eelotsusetaotluse esitanud kohus täpsustab, et kui valitaval ametikohal tegutsemise kontekstis tuvastatakse huvide konflikt, nagu käesolevas kohtuasjas, siis lõppeb vastava isiku mandaat riigisisese õiguse kohaselt automaatselt. Samas on vaidlusalune karistus kohaldatav kõrvalkaristusena. Seda kohaldatakse *ope legis*, ilma et analüüsitaks selle kohaldamise asjakohasust ja ilma et esineks diferentseeritud kohaldamist tuvastatud rikkumise raskuse alusel.
- 16 **Esimese eelotsuse küsimuse kohta** rõhutab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et tegu, mille eest kaebuse esitajale karistus määrati, võib seaduse nr 176/2010 artikli 25 lõike 1 alusel olla kas distsiplinaarrikkumist või süütegu. Huvide konflikt on liikmesriigi õigusnormide alusel süüteona karistatav ühe kuni viieaastase vangistusega ja avalikes ülesannetes tegutsemise keeluga. Seega on võimalik tõdeda, et nii halduslikku huvide konflikti käsitlevad õigusnormid kui ka karistusõigusnormid huvide konflikti kui süüteo kohta, reguleerivad sanktsiooni/karistust, mis seisneb avalikes ülesannetes või riigiametis tegutsemise keelus.
- 17 Niisuguses kontekstis tekib küsimus, kas harta artiklis 49 sätestatu on kohaldatav ka muu menetluse suhtes kui kriminaalmenetlus (näiteks avaliku teenistuja distsiplinaarvastutus, mis Rumeenia õiguse järgi kuulub avaliku õiguse alla), ent mis võib kaasa tuua ka kriminaalvastutuse. Niisugusest vaatevinklist kinnitab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et käesolevas kohtuasjas kõne all olevaid faktilisi asjaolusid saab käsitada „kriminaalsüüdistusena“ Euroopa inimõiguste konventsiooni artikli 6 tähenduses, arvestades kriteeriume, mille on välja töötanud Euroopa Inimõiguste Kohus, eeskätt karistuste raskuse kriteeriumi.
- 18 Mis puudutab **teist küsimust**, siis märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et juhul, kui valitavas riigiametis tegutseva isiku puhul tuvastatakse huvide konflikt, siis kohaldatakse vaidlustatud karistust automaatselt, seaduse alusel, ilma et oleks mingit võimalust kohaldada karistust, mis on proportsionaalne toime pandud rikkumisega. Isegi mitte kohus, kes analüüsib aruannet, mille on koostanud vastustaja, ei ole pädev vaatama läbi põhikaristust ehk mandaadi lõpetamist või vaidlusalust sanktsiooni ja kohaldama, juhul kui see on asjakohane, karistust, mis on kõnealuse rikkumisega proportsionaalne.
- 19 Niisuguses kontekstis ja juhul, kui esimesele küsimusele vastatakse jaatavalt, tekib küsimus, kas põhimõtte, et karistus peab olema proportsionaalne rikkumise raskusega, mis on ette nähtud harta artikli 49 lõikes 3, on takistuseks niisugustele riigisisestele õigusnormidele.
- 20 **Kolmanda küsimuse** kohta märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et riigisiseste õigusnormide kohaselt kuulub vaidlusalune sanktsioon kohaldamisele automaatselt, seaduse alusel, ja kohtul ei ole õigust analüüsida, konkreetse

juhtumi asjaolusid arvesse võttes, ei sanktsiooni kohaldamist ega selle ulatust. Kohtul on ainult võimalus kontrollida, kas süüks pandavad asjaolud vastavad huvide konflikti teokoosseisule või mitte.

- 21 Sellest tuleneb, et kuna isik, keda hindamisaruanne puudutab, saab riigisiseses kohtus vaidlustada üksnes talle süüks pandud asjaolude esinemise, mitte aga kohaldatud karistust, siis tekib küsimus, kas niisugused õigusnormid on vastuolus harta artiklitega 15 ja 47.

TÖÖDOKUMENT