

**Asia C-40/21****Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen  
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

26.1.2021

**Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:**

Curtea de Apel Timișoara (Timișoaran ylioikeus, Romania)

**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

12.11.2020

**Kantaja:**

T.A.C.

**Vastaaja:**

Agenția Națională de Integritate

**Pääasian kohde**

Hallinto-oikeudellinen muutoksenhakumenettely, jossa kantaja vaatii kumottavaksi arviointikertomusta, jonka mukaan kantaja ei ole noudattanut hallinnon eturistiriitoja koskevaa oikeudellista järjestelmää

**Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta**

SEUT 267 artiklan nojalla pyydetään Euroopan unionin perusoikeuskirjan 15 artiklan 1 kohdan sekä 47 ja 49 artiklan tulkintaa.

**Ennakkoratkaisukysymykset**

1. Onko Euroopan unionin perusoikeuskirjan 49 artiklassa vahvistettua rangaistusten oikeasuhteisuuden periaatetta tulkittava niin, että sitä sovelletaan myös sellaisiin muihin kuin kansallisessa lainsäädännössä muodollisesti rikoksiksi määriteltyihin tekoihin, joita voidaan kuitenkin pitää Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitettuina rikossyyteinä, kun otetaan

huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vahvistamat arviointiperusteet, erityisesti seuraamuksen vakavuus, kuten pääasiaa koskevassa menettelyssä siltä osin kuin siinä on kyse eturistiriidan arvioinnista, jonka seurauksena voidaan soveltaa täydentävää seuraamusta, joka merkitsee kolmen vuoden mittaista kieltoa hoitaa sellaisia julkisia tehtäviä, joihin valitaan vaalilla?

2. Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko Euroopan unionin perusoikeuskirjan 49 artiklassa vahvistettua rangaistusten oikeasuhteisuuden periaatetta tulkittava niin, että se on esteenä sellaiselle kansalliselle täytäntöönpanosäännökselle, jonka mukaan siinä tapauksessa, että eturistiriita todetaan sellaisella henkilöllä, joka hoitaa sellaista julkista tehtävää, johon valitaan vaalilla, sovellettavaksi tulee automaattisesti lain nojalla (ope legis) täydentävä seuraamus, joka koostuu kiellosta hoitaa julkisia tehtäviä, joihin valitaan vaalilla, ennalta määritetyn kolmen vuoden jakson aikana, ilman että olisi mahdollista määrätä seuraamus, joka olisi suhteutettu tehtyyn rikkomukseen?

3. Onko Euroopan unionin perusoikeuskirjan 15 artiklan 1 kohdassa vahvistettua oikeutta tehdä työtä sekä sen 47 artiklassa vahvistettua oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen tulkittava niin, että ne ovat esteenä sellaiselle kansalliselle täytäntöönpanosäännökselle, jonka mukaan siinä tapauksessa, että eturistiriita todetaan sellaisella henkilöllä, joka hoitaa sellaista julkista tehtävää, johon valitaan vaalilla, sovellettavaksi tulee automaattisesti lain nojalla (ope legis) täydentävä seuraamus, joka koostuu kiellosta hoitaa julkisia tehtäviä, joihin valitaan vaalilla, ennalta määritetyn kolmen vuoden jakson aikana, ilman että olisi mahdollista määrätä seuraamus, joka olisi suhteutettu tehtyyn rikkomukseen?

### **Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan**

**Euroopan unionin perusoikeuskirja** (jäljempänä perusoikeuskirja); 15 artiklan 1 kohta, 47, 49 ja 51 artikla sekä 52 artiklan 3 kohta.

Yhteistyötä ja Romanian edistymisen seurantaan koskevan järjestelmän perustamisesta tiettyjen arviointiperusteiden täyttämiseksi oikeuslaitoksen uudistamisen ja korruption torjunnan alalla 13.12.2006 tehty komission päätös **2006/928/EY** (jäljempänä YTSJ-päätös).

### **Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan**

Lahjomattomuudesta virkaa tai julkista tointa hoitavien henkilöiden toiminnassa annettu **laki nro 176/2010**, jolla muutetaan ja täydennetään Agenția Națională de Integritate (kansallinen viranomaisten lahjomattomuudesta vastaava virasto) perustamisesta, järjestämisestä ja toiminnasta annettua lakia nro 144/2007 ja jolla muutetaan ja täydennetään eräitä muita säädöksiä (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) (jäljempänä laki nro 176/2010). Mainitun lain 25 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Jos henkilön todetaan tehneen hallinnollisen tai oikeudellisen toimen tai päätöksen tai osallistuneen päätöksentekoon eturistiriitoin tai esteellisyyteen liittyvien lakisäateisten velvoitteiden vastaisesti, tekoa pidetään kurinpitorikkomuksena ja siitä määrätään asianomaiseen tehtävään, toimeen tai virkaan sovellettavien säännösten mukainen seuraamus, ellei tässä laissa säädetä siitä poikkeusta ja ellei rikoksen tunnusmerkistö täyty.

2. Henkilö, joka on vapautettu tai erotettu tehtävästään 1 momentin mukaisesti tai jolla on todettu olevan eturistiriita tai jonka on todettu olevan esteellinen, menettää oikeutensa hoitaa tässä laissa tarkoitettua virkaa tai julkista tointa, lukuun ottamatta niitä, joihin valitaan vaalilla, kunnes on kulunut kolme vuotta siitä, kun kyseinen henkilö vapautettiin tai erotettiin asianomaisesta virasta tai julkisesta toimesta, tai siitä, kun hänen luottamustoimensa on päättynyt. Jos henkilö on toiminut luottamustehtävässä, johon valitaan vaalilla, hän menettää oikeutensa toimia kyseisessä tehtävässä, kunnes hänen luottamustoimensa päättymisestä on kulunut kolme vuotta. Jos asianomainen henkilö ei enää hoida virkaa tai julkista tointa silloin, kun esteellisyys tai eturistiriita todetaan, kolmen vuoden kieltoaika alkaa kulua lain mukaan siitä, kun arviointikertomuksesta on tullut lopullinen, tai siitä, kun eturistiriidan tai esteellisyyden olemassaolon vahvistavasta oikeuden päätöksestä on tullut lopullinen ja peruuttamaton.”

Eräistä virkojen, julkisten tointen ja liike-elämän läpinäkyvyyttä takaavista sekä korruptiota ehkäisevistä ja torjuvista toimenpiteistä annettu **laki nro 161/2003** (Legea nr. 161/2003 privind unele mäsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției).

Curtea Constituțională (Romanian perustuslakituomioistuin) **päätös nro 418/2014**, jonka mukaan lain nro 176/2010 25 §:n 2 momentin ilmauksella ”aceeași funcție” (kyseinen tehtävä) viitataan kaikkiin tehtäviin, joihin valitaan vaalilla, kaupunginjohtajan tehtävä mukaan luettuna.

Curtea Constituțională **päätös nro 449/2015**.

### **Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä pääasiassa**

- 1 Vastaaja on eturistiriitojen arvioinnista vastaava viranomaisena. Kantaja oli tosiseikkojen tapahtuma-aikana MN:n kaupunginjohtaja.
- 2 Vastaaja totesi 25.11.2019 päivätyssä arviointikertomuksessa, ettei kantaja ollut noudattanut eturistiriitoja hallinnossa koskevaa sääntelyä, koska hän oli kaupunginjohtajana ollessaan tehnyt käyttöoikeussopimuksen Asociația T.M.N. - yhdistyksen kanssa, vaikka hänen vaimonsa oli kyseisen yhdistyksen

perustajajäsen ja toimi sen varapuheenjohtajana. Kyseisellä sopimuksella yhdistykselle annettiin viideksi vuodeksi oikeus käyttää maksutta eräitä MN:n kaupungille kuuluvia tiloja kulttuuritoiminnan harjoittamista varten.

- 3 Kantaja nosti 19.12.2019 hallinto-oikeudellisen kanteen kyseisen kertomuksen kumoamiseksi. Vaatimuksensa tueksi kantaja esitti, että käyttöoikeussopimuksen tekemistä koskevan päätöksen teki MN:n kaupunginvaltuusto ja että hän oli siten velvollinen panemaan päätöksen täytäntöön. Hänen vaimonsa ei myöskään saanut päätöksestä mitään aineellista etua. Kantaja väittää lisäksi, ettei häntä ole kehoitettu esittämään huomautuksiaan ja että hänen puolustautumisoikeuksiaan on siten loukattu.
- 4 Kantaja on niin ikään vaatinut ennakkoratkaisua pyytäneitä tuomioistuinta, jonka ratkaistavana kyseinen riita-asia on, esittämään unionin tuomioistuimelle useita ennakkoratkaisukysymyksiä. Kantaja katsoo, että unionin oikeus on esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka nojalla kantajalle on määrätty lisäseuraamuksena kolmen vuoden kielto hoitaa tehtäviä, joihin valitaan vaalilla (jäljempänä riidanalainen seuraamus).

#### **Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut**

- 5 **Kantaja** esittää, että jos hänen kanteensa hylätään, hänelle voitaisiin määrätä lain nro 176/2010 25 §:n 2 momentin nojalla vakavia seuraamuksia: hänet voitaisiin muun muassa erottaa luottamustoimestaan ja hänelle voitaisiin asettaa kolmeksi vuodeksi kielto toimia missä tahansa julkisessa tehtävässä, johon valitaan vaalilla. Mainitulla lailla on kantajan mukaan pantu täytäntöön YTSJ-päätös, ja tästä syystä perusoikeuskirjan 51 artiklan nojalla perusoikeuskirjassa vahvistettuja takeita sovelletaan myös lakiin nro 176/2010.
- 6 Tässä yhteydessä kantaja kyseenalaistaa sen, onko riidanalainen seuraamus, jota sovelletaan automaattisesti lain nojalla ja jota ei voida suhteuttaa todettuun rikkomiseen, eräiden perusoikeuskirjassa taattujen oikeuksien ja periaatteiden mukainen.
- 7 Ensinnäkin kantaja esittää, että kansallisen lainsäädännön mukainen eturistiriitojen hallinnollinen arviointi vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan sisältyvää rikossyytteen käsitettä, kun otetaan huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vahvistamat arviointiperusteet, erityisesti seuraamuksen vakavuus. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaisesti mainittu arviointi tulisi luokitella näin myös unionin oikeudessa. Vaikka tekoa, josta seuraamus on määrätty, ei olekaan katsottu rikokseksi vaan kurinpitovikoksi, perusoikeuskirjan 49 artikla tulisi näin ollen kuitenkin sovellettavaksi ja se olisi esteenä mainitulle lainsäädännölle rikosten ja rangaistusten oikeasuhteisuuden näkökulmasta.
- 8 Toiseksi kantaja katsoo, että riidanalainen lainsäädäntö on ristiriidassa perusoikeuskirjan 15 artiklan 1 kohdan kanssa. Lain nro 176/2010 25 §:n 2

momentissa nimittäin säädetään kiellosta toimia tehtävässä, johon valitaan vaalilla, kolmen vuoden ajan siitä, kun luottamustehtävä on päättynyt, tai siitä, kun vastaajan arviointikertomuksesta tulee lopullinen; tämä kieltäminen ei kantajan mukaan ole oikeassa suhteessa tehtyyn tekoon, joten se vaarantaa hänen oikeutensa tehdä työtä.

- 9 Kolmanneksi kantaja katsoo, että se, ettei automaattisesti lain nojalla sovellettavaa riidanalaista seuraamusta ole mahdollista riitauttaa tuomioistuimessa, on ristiriidassa hänelle perusoikeuskirjan 47 artiklassa taatun, tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden kanssa.
- 10 Rikosten ja rangaistusten oikeasuhteisuuden periaatteesta, johon kantaja viittaa, **vastaaja** toteaa, ettei kantajan tekemä rinnastus lahjomattomuuteen liittyviä rikkomuksia (incidente de integritate) koskevien säännösten ja rikosoikeudellisten säännösten välillä ole perusteltu, koska mainituilla säännöksillä on omat tarkasti määritellyt ja siten erilliset soveltamisalansa.
- 11 Tästä näkökulmasta vastaaja esittää, että Curtea Constituțională totesi ratkaisussaan nro 449/2015, että riidanalainen seuraamus on oikeudelliselta luonteeltaan rikosoikeudellisesta liitännäisseuraamuksesta poikkeava seuraamus, joka koostuu tiettyjen oikeuksien, nyt tarkasteltavassa tapauksessa vaalikelpoisuuteen liittyvien oikeuksien, käytön tilapäisestä kieltämisestä. Saman ratkaisun mukaan lain nro 176/2010 tavoitteena on sitä paitsi lahjomattomuus ja läpinäkyvyys virkojen ja julkisten toimien hoitamisessa sekä institutionaalisen korruption ehkäiseminen: tähän aiheeseen ei voida analogisesti soveltaa rikosoikeudelle ominaista oikeudellista järjestelmää ja rikosoikeudellisia seuraamuksia.
- 12 Perusoikeuskirjan 15 artiklan 1 kohdan väitettyyn rikkomiseen vastaaja vastaa viittaamalla perusoikeuskirjan 52 artiklaan ja toteamalla tiivistetysti, että tiettyjen perusoikeuksien rajoittaminen on sallittua, kunhan perustuslain ja unionin oikeuden mukaisesti säädetyn ja voimassa olevan lain säännöksiä noudatetaan. Lainkohta, jossa on kyse seuraamusten määräämisestä, ei ole unionin oikeuden eikä muiden kansalaisille vahvistettuja perusoikeuksia sisältävien säännösten vastainen, jos sillä rajoitetaan asianmukaisesti kansalaisen oikeuksia tilanteessa, jossa lakisääteisen seuraamuksen soveltamisedellytykset täyttyvät.
- 13 Vastaajan näkemyksen mukaan se, että kansallisen säännöksen sovellettavuuden tavoitteena on asettaa negatiivinen velvoite henkilölle, joka toimii julkisessa tehtävässä – velvoite, joka perustuu nimenomaan kyseisen henkilön asemaan – ei voi olla unionin oikeuden vastaista, [jos tämä tapahtuu] siten, että asiassa noudatetaan ehdottomasti oikeusvaltion periaatteita ja lahjomattomuuden, läpinäkyvyyden ja yleisen edun ensisijaisuuden periaatteita. Niiden säännösten, joiden nojalla vastaaja suorittaa tehtäviään, tarkoituksena on varmistaa lahjomattomuus virkojen ja julkisten toimien hoitamisessa ja ehkäistä institutionaalista korruptiota muun muassa arvioimalla mahdollisia

eturistiriitatilanteita, joissa laissa mainitut henkilöt saattavat olla osallisina, kun he hoitavat julkisia virkoja ja tehtäviä.

### **Tiivistelmä ennakkoratkaisupyynnön perusteista**

- 14 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että lailla nro 176/2010 on pantu täytäntöön YTSJ-päätös, jossa asetetaan tiettyjä tavoitteita, jotka Romanian täytyy saavuttaa. Päätöksen liitteen toinen tavoite koskee lahjomattomuutta valvovan viraston perustamista. Viraston on tarkoitus valvoa viranomaisten varojen käyttöä sekä esteellisyyttä ja eturistiriitoja sekä antaa velvoittavia päätöksiä, joiden nojalla voidaan määrätä varoittavia rangaistuksia. Koska ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ratkaistavaksi saatetun kanteen kohteena on mainitun toisen tavoitteen mukaisesti perustetun viraston laatiman kertomuksen kumoaminen, asiassa on kyse unionin oikeuden soveltamisesta.
- 15 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää, että mikäli eturistiriitoja todetaan tehtävissä, joihin valitaan vaalilla, kuten nyt tarkasteltavassa tapauksessa on asian laita, kansallisen lain nojalla kyseisen henkilön luottamustoimi päättyy suoraan lain nojalla. Samanaikaisesti sovelletaan liitännäisseuraamuksena myös riidanalaista seuraamusta. Sitä sovelletaan ope legis, arvioimatta lainkaan sen soveltamisen tarkoituksenmukaisuutta ja ilman, että soveltamisessa olisi eroa sen mukaan, miten vakava todettu rikkomus on ollut.
- 16 **Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen** osalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, että teko, josta kantajalle määrättiin seuraamus, voi lain nro 176/2010 25 artiklan 1 kohdan mukaan olla joko kurinpitorikkomus tai rikos. Rangaistuksena eturistiriitaan liittyvästä rikoksesta on kansallisen lainsäädännön mukaan yhdestä viiteen vuotta vankeutta ja kielto toimia julkisessa tehtävässä. Voidaan siis todeta, että sekä hallinnollista eturistiriitaa koskevassa lainsäädännössä että eturistiriitarikosta koskevassa rikoslainsäädännössä säädetään seuraamuksesta/rangaistuksesta, johon kuuluu kielto hoitaa virkaa tai julkista tointa.
- 17 Tässä yhteydessä esiin nousee kysymys siitä, sovelletaanko perusoikeuskirjan 49 artiklan määräyksiä myös sellaisiin muihin kuin rikosoikeudellisiin menettelyihin (esimerkiksi virkamiehen virkavastuuseen, joka Romanian oikeudessa kuuluu julkisoikeuden alaan), joihin voisi myös liittyä rikosvastuu. Tästä näkökulmasta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että nyt käsillä olevassa asiassa tarkasteltavaa toimea voidaan pitää Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan sisältyvänä rikossyytteenä, kun otetaan huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vahvistamat arviointiperusteet, erityisesti seuraamuksen vakavuus.
- 18 **Toisesta ennakkoratkaisukysymyksestä** ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että kun eturistiriita todetaan sellaisella henkilöllä, joka hoitaa sellaista julkista tehtävää, johon valitaan vaalilla, riidanalaista seuraamusta sovelletaan lain nojalla automaattisesti ilman mahdollisuutta määrätä tehtyyn

rikkomukseen suhteutettua seuraamusta. Edes se tuomioistuin, joka käsittelee vastaajan laatimaa kertomusta, ei ole toimivaltainen tarkastelemaan pääasiallista, luottamustoimen päättymistä koskevaa seuraamusta tai riidanalaista seuraamusta eikä soveltamaan tarvittaessa kyseiseen rikkomukseen suhteutettua seuraamusta.

- 19 Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, nousee edellä kuvatussa yhteydessä esiin kysymys siitä, onko perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdassa vahvistettu rangaistusten oikeasuhteisuuden periaate esteenä tämänkaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle.
- 20 **Kolmannesta kysymyksestä** ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että kansallisen lainsäädännön mukaan riidanalaista seuraamusta sovelletaan lain nojalla automaattisesti eikä tuomioistuin voi tarkastella seuraamuksen soveltamisen tarvetta eikä sen ulottuvuutta suhteessa tapauksen konkreettisiin olosuhteisiin. Tuomioistuin voi ainoastaan selvittää, muodostavatko esitetyt tosiseikat eturistiriidan vai eivät.
- 21 Koska arviointikertomuksen kohteena oleva henkilö voi siis riitauttaa kansallisessa tuomioistuimessa ainoastaan esitetyt tosiseikat mutta ei sovellettua seuraamusta, herää näin ollen kysymys, ovatko perusoikeuskirjan 15 ja 47 artikla esteenä tämänkaltaiselle lainsäädännölle.

TYÖASIAKIRJA