

Byla C-40/21

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą santrauka pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 98 straipsnio 1 dalį

Gavimo data:

2021 m. sausio 26 d.

Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:

Curtea de Apel Timișoara (Timișoaros apeliacinis teismas, Rumunija)

Sprendimo dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:

2020 m. lapkričio 12 d.

Pareiškėjas:

T.A.C.

Atsakovė:

Agencia Națională de Integritate (Nacionalinė integralumo agentūra)

Pagrindinės bylos dalykas

Administracinis skundas, kuriuo pareiškėjas prašo panaikinti vertinimo ataskaitą, kurioje konstatuojama, kad jis nesilaikė interesų konflikto teisinio reglamentavimo administravimo srityje.

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas ir teisinis pagrindas

Remiantis SESV 267 straipsniu prašoma išaiškinti Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 15 straipsnio 1 dalį, 47 ir 49 straipsnius.

Prejudiciniai klausimai

1. Ar Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 49 straipsnyje įtvirtintas bausmių proporcingumo principas turi būti aiškinamas taip, kad jis taikomas ir kitoms nusikalstamoms aplinkybėms nei tos, kurios nacionalinėje teisėje formaliai

apibrėžiamos kaip nusikalstamos veikos, tačiau kurios gali būti laikomos „baudžiamaisiais kaltinimais“, kaip tai suprantama pagal Europos žmogaus teisių konvencijos 6 straipsnį, atsižvelgiant į Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencijoje nustatytus kriterijus, visų pirma bausmės griežtumą, kaip pagrindinės bylos atveju, vertinant interesų konfliktą, dėl kurio gali būti taikoma papildoma sankcija, apimanti draudimą trejus metus eiti renkamas viešąsias pareigas?

2. Jeigu į pirmąjį klausimą būtų atsakyta teigiamai, ar Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 49 straipsnyje įtvirtintas bausmių proporcingumo principas turi būti aiškinamas taip, kad pagal jį draudžiama nacionalinės įgyvendinimo teisės nuostata, pagal kurią tuo atveju, kai nustatomas asmens, einančio renkamas viešąsias pareigas, interesų konfliktas, remiantis įstatymu automatiškai taikoma papildoma sankcija – draudimas trejus metus eiti renkamas viešąsias pareigas be galimybės taikyti padarytai nusikalstamai veikai proporcingą sankciją?

3. Ar Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 15 straipsnio 1 dalyje garantuojama teisė į darbą, taip pat teisė į veiksmingą teisinę gynybą ir teisingą bylos nagrinėjimą, užtikrinama Chartijos 47 straipsnyje, turi būti aiškinamos taip, kad pagal jas draudžiama nacionalinės įgyvendinimo teisės nuostata, pagal kurią tuo atveju, kai nustatomas asmens, einančio renkamas viešąsias pareigas, interesų konfliktas, remiantis įstatymu automatiškai taikoma papildoma sankcija – draudimas trejus metus eiti renkamas viešąsias pareigas be galimybės taikyti padarytai nusikalstamai veikai proporcingą sankciją?

Taikytinos Sąjungos teisės nuostatos ir Teisingumo Teismo jurisprudencija

Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) 15 straipsnio 1 dalis, 47, 49, 51 straipsniai ir 52 straipsnio 3 dalis.

2006 m. gruodžio 13 d. **Komisijos sprendimas 2006/928/EB**, nustatantis bendradarbiavimo su Rumunija ir jos pažangos siekiant orientacinių tikslų teismų reformos ir kovos su korupcija srityse patikrinimo mechanizmą (toliau – BPM sprendimas).

Taikytinos nacionalinės teisės nuostatos

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* (Įstatymas Nr. 176/2010 dėl integralumo vykdant viešąsias funkcijas ir pareigas, iš dalies keičiantis Įstatymą Nr. 144/2007 dėl *Agenția Națională de Integritate* (Nacionalinė integralumo agentūra) įsteigimo, organizavimo ir veiklos, taip pat iš dalies keičiantis ir

integruojantis kitus norminius aktus; toliau – Įstatymas Nr.176/2010). Šio įstatymo 25 straipsnyje numatyta:

„1. Asmens, kuris priėmė administracinį aktą, teisės aktą, sprendimą ar dalyvavo priimant sprendimą pažeisdamas teisės aktuose nustatytas pareigas, susijusias su interesų konfliktu arba nesuderinamumu, veika yra drausminis nusižengimas ir už jį baudžiama pagal atitinkamoms pareigoms, funkcijoms ar veiklai taikomas taisyklės, jeigu šio įstatymo nuostatose nenumatyta nukrypti leidžianti nuostata ir jei veika neapima nusikalstamos veikos elementų.

2. Asmuo, kuris buvo atleistas iš pareigų pagal 1 dalį arba dėl kurio buvo konstatuotas interesų konfliktas ar nesuderinamumas, nebeturi teisės vykdyti viešųjų funkcijų ar pareigų, numatytų šio įstatymo nuostatose, išskyrus renkamas pareigas, trejus metus nuo tos dienos, kai jis buvo atleistas iš atitinkamų viešųjų funkcijų ar pareigų, arba nuo dienos, kai jo įgaliojimai automatiškai baigiasi. Jei asmuo ėjo renkamas pareigas, jis negali eiti tų pareigų trejus metus nuo dienos, kai jo įgaliojimai automatiškai baigiasi. Tuo atveju, kai interesų nesuderinamumo ar interesų konflikto nustatymo dieną asmuo nebeatlieka viešųjų funkcijų ar pareigų, pagal įstatymą draudimas trejiems metams pradedamas taikyti nuo tos dienos, kai vertinimo ataskaita tampa galutine, arba nuo dienos, kai teismo sprendimas, patvirtinantis interesų konfliktą ar nesuderinamumą, tapo galutinis ir neatšaukiamas.“

Legea Nr. 161/2003 *privind unle măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției* (Įstatymas Nr.161/2003 dėl tam tikrų priemonių, užtikrinančių skaidrumą vykdant viešąsias pareigas, viešąsias funkcijas ir verslo srityje, ir dėl korupcijos prevencijos ir baudimo už ją);

Curtea Constituțională Decizia Nr. 418/2014 (Konstitucinio Teismo sprendimas Nr. 418/2014), pagal kurį Įstatymo Nr. 176/2010 25 straipsnio 2 dalyje esanti formuluotė „*aceeași funcție (tos pačios pareigos)*“ apima visas renkamas pareigas, įskaitant mero;

Curtea Constituțională Decizia Nr. 449/2015 (Konstitucinio Teismo sprendimas Nr. 449/2015)

Trumpas faktinių aplinkybių ir proceso pagrindinėje byloje aprašymas

- 1 Atsakovė yra administracinė institucija, atsakinga už interesų konfliktų vertinimą. Tuo metu, kai klostėsi faktinės aplinkybės, pareiškėjas buvo MN miesto meras.
- 2 2019 m. lapkričio 25 d. vertinimo ataskaitoje atsakovė nurodė, kad pareiškėjas nesilaikė teisinių interesų konfliktų administravimo srityje reglamentavimo, nes eidamas mero pareigas sudarė „paskolos už naudojimąsi“ sutartį su *Asociația T.M.N.* (asociacija T.M.N.), kurios steigėja ir pirmininko pavaduotoja buvo pareiškėjo sutuoktinė. Pagal šią sutartį šiai asociacijai buvo suteikta teisė 5 metus

neatlygintinai naudotis tam tikromis MN miesto patalpomis kultūros veiklai vykdyti.

- 3 2019 m. gruodžio 19 d. pareiškėjas pateikė administracinį skundą, kuriuo prašė panaikinti minėtą ataskaitą. Grįsdamas savo prašymą pareiškėjas iš esmės teigia, kad sprendimą sudaryti „paskolos už naudojimąsi“ sutartį priėmė MN miesto savivaldybės taryba, todėl jis privalėjo vykdyti šį sprendimą. Be to, minėtu sprendimu jo sutuoktinei nebuvo suteikta jokios materialinės naudos. Galiausiai pareiškėjas tvirtina, kad nebuvo pakviestas pateikti pastabų, todėl buvo pažeista jo teisė į gynybą.
- 4 Pareiškėjas taip pat paprašė prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo, nagrinėjančio šį ginčą, pateikti Teisingumo Teismui kelis prejudicinius klausimus. Iš esmės pareiškėjas mano, kad Sąjungos teisė draudžia nacionalinės teisės aktus, pagal kuriuos jam buvo skirta papildoma sankcija – draudimas trejus metus eiti renkamas viešąsias pareigas (toliau – ginčijama sankcija).

Svarbiausi pagrindinės bylos šalių argumentai

- 5 **Pareiškėjas** teigia, kad jei jo skundas būtų atmestas, pagal Įstatymo Nr. 176/2010 25 straipsnio 2 dalį jam būtų taikomos griežtos sankcijos, būtent: jo įgaliojimų pabaiga ir draudimas trejus metus eiti bet kokias renkamas viešąsias pareigas. Minėtu įstatymu įgyvendinamas BPM sprendimas, todėl pagal Chartijos 51 straipsnį joje numatytos garantijos taip pat taikomos Įstatymui Nr. 176/2010.
- 6 Šiomis aplinkybėmis pareiškėjas kelia klausimą, ar ginčijama sankcija, kuri pagal įstatymą taikoma automatiškai ir negali būti taikoma proporcingai nustatytam pažeidimui, atitinka Chartija garantuojamas teises ir principus.
- 7 Pirma, pareiškėjas teigia, kad nacionalinės teisės aktuose numatytas administracinis interesų konfliktų vertinimas atitinka sąvoką „baudžiamasis kaltinimas“, kaip ji suprantama pagal Europos žmogaus teisių konvencijos 6 straipsnį, atsižvelgiant į Europos Žmogaus Teisių Teismo nustatytus kriterijus, visų pirma į sankcijos griežtumo kriterijų. Pagal Chartijos 52 straipsnio 3 dalį šis vertinimas turi būti taip pat suprantamas ir Sąjungos teisėje. Todėl net jei veika, už kurią jis buvo nubaustas, buvo pripažinta ne nusikalstama veika, bet drausminių nusižengimų, Chartijos 49 straipsnis vis dėlto yra taikytinas ir draudžia taikyti nacionalinės teisės aktą atsižvelgiant į nusikalstamos veikos ir bausmės proporcingumą.
- 8 Antra, pareiškėjas mano, kad ginčijamu teisės aktu pažeidžiama Chartijos 15 straipsnio 1 dalis. Iš tiesų, Įstatymo Nr. 176/2010 25 straipsnio 2 dalyje nustatytas draudimas trejus metus eiti renkamas pareigas nuo įgaliojimų pasibaigimo dienos arba nuo dienos, kai atsakovės vertinimo ataskaita tampa galutinė. Šis draudimas, kadangi neproporcingas padarytai veikai, pažeidžia pareiškėjo teisę į darbą.

- 9 Trečia, pareiškėjas mano, kad negalėjimas teisme ginčyti ginčijamos sankcijos, kuri automatiškai taikoma pagal įstatymą, pažeidžia jo teisę į veiksmingą teisinę gynybą, garantuojamą Chartijos 47 straipsnyje.
- 10 Dėl nusikalstamos veikos ir bausmių proporcingumo principo, kuriuo remiasi pareiškėjas, **atsakovė** tvirtina, kad pareiškėjo nurodyta „incidente de integritate“ (integralumo incidentai) srities taisyklių ir baudžiamosios teisės srities taisyklių analogija yra nepagrįsta, nes šios taisyklės turi specifinę, todėl skirtingą taikymo sritį.
- 11 Šiuo klausimu atsakovė teigia, kad Sprendime Nr. 449/2015 *Curtea Constituțională* (Konstitucinis Teismas) konstatavo, kad ginčijama sankcija yra teisinė sankcija, kuri skiriasi nuo baudžiamosios teisės srityje numatytos papildomos bausmės, kurią sudaro laikinas draudimas naudotis tam tikromis teisėmis (šiuo atveju – rinkimų teisėmis). Be to, remiantis tuo pačiu sprendimu, Įstatymu Nr. 176/2010 siekiama užtikrinti viešųjų funkcijų ir pareigų vykdymo vientisumą ir skaidrumą bei užkirsti kelią institucinei korupcijai; šiai sričiai pagal analogiją negali būti taikoma speciali baudžiamosios teisės ir baudžiamųjų sankcijų sistema.
- 12 Dėl tariamo Chartijos 15 straipsnio 1 dalies pažeidimo atsakovė remiasi jos 52 straipsniu ir iš esmės teigia, kad kai kurių pagrindinių teisių apribojimas atitinka normą, jeigu laikomasi galiojančių teisės normų, priimtų laikantis Konstitucijos ir Sąjungos teisės. Sankciją numatanti teisės nuostata neprieštarauja nei Sąjungos teisei, nei kitoms nuostatoms, kuriomis numatomos piliečių pagrindinės teisės, jeigu ją apribojamos piliečių teisės taikant teisinę sankciją.
- 13 Atsakovės teigimu, tai, kad nacionalinės teisės normos taikymu siekiama sukurti negatyviąją pareigą asmeniui, kuris atlieka viešosios valdžios funkcijas, t. y. pareigą, kylančią būtent iš atitinkamo asmens statuso, negali būti laikoma Sąjungos teisės pažeidimu, [jeigu tai daroma] atsižvelgiant į privalomą teisinės valstybės reikalavimų laikymąsi ir integralumo, skaidrumo ir viešojo intereso viršenybės principus. Taisyklėmis, kurių pagrindu atsakovė vykdo savo įgaliojimus, siekiama užtikrinti vientisumą vykdant viešąsias funkcijas ir pareigas ir užkirsti kelią institucinei korupcijai; ji tai daro, be kita ko, vertindama potencialius interesų konfliktus, su kuriais gali susidurti įstatyme nurodyti asmenys, vykdydami viešąsias funkcijas ir pareigas.

Glaustas prašymo priimti prejudicinį sprendimą pagrindimas

- 14 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas pažymi, kad Įstatymu Nr. 176/2010 įgyvendinamas BPM sprendimas, kuriame nustatyti tam tikri Rumunijos pasiektini tikslai. Šio sprendimo priede nurodytas tikslas Nr. 2 – įsteigti integralumo agentūrą, atsakingą už turto, interesų nesuderinamumo ir galimų interesų konfliktų tikrinimą, taip pat už privalomųjų sprendimų priėmimą, kurių pagrindu būtų imamasi atgrasančių sankcijų. Kadangi šiame teisme pateikto

skundo tikslas yra panaikinti ataskaitą, kurią parengė agentūra, įsteigta remiantis minėtu tikslu Nr. 2, ši byla yra susijusi su Sąjungos teisės taikymu.

- 15 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas paaiškina, kad nustačius interesų konfliktą vykdant renkamas pareigas (kaip yra šioje byloje), nacionalinis įstatymas numato, kad atitinkamo asmens įgaliojimai automatiškai pasibaigia. Taip pat taikoma ginčijama sankcija (kaip papildoma). Ji taikoma automatiškai pagal įstatymą, neanalizuojant jos taikymo tikslingumo ir nediferencijuojant pagal nustatyto pažeidimo sunkumą.
- 16 Dėl **pirmojo prejudicinio klausimo** šis teismas pažymi, kad pagal Įstatymo Nr. 176/2010 25 straipsnio 1 dalį veika, už kurią pareiškėjui buvo skirta sankcija, gali būti laikoma drausminiu nusižengimu arba nusikalstama veika. Pagal nacionalinę teisę už su interesų konfliktu susijusią nusikalstamą veiką skiriama nuo vieno iki penkerių metų laisvės atėmimo bausmė ir draudimas naudotis teise eiti viešąsias pareigas. Taip pat galima pažymėti, kad tiek administracinio pobūdžio interesų konflikto reglamentavimas, tiek baudžiamasis reglamentavimas, susijęs su interesų konflikto nusikalstama veika, apima sankciją dėl draudimo vykdyti viešąją funkciją ar pareigą.
- 17 Šiomis aplinkybėmis kyla klausimas, ar Chartijos 49 straipsnio nuostatos taip pat taikomos ne baudžiamosioms byloms (pavyzdžiui, pareigūno drausminei atsakomybei, kuri pagal Rumunijos teisę priskiriama viešosios teisės sričiai), kuriose vis dėlto gali kilti ir baudžiamoji atsakomybė. Šiuo klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas nurodo, kad šioje byloje nagrinėjamą veiką galima laikyti „baudžiamuoju kaltinimu“, kaip tai suprantama pagal Europos žmogaus teisių konvencijos 6 straipsnį, atsižvelgiant į Europos Žmogaus Teisių Teismo nustatytus kriterijus, visų pirma į sankcijos griežtumo kriterijų.
- 18 Dėl **antrojo klausimo** pažymėtina, kad tuo atveju, kai konstatuojamas asmens, einančio renkamas viešąsias pareigas, interesų konfliktas, aptariama sankcija pagal įstatymą automatiškai taikoma be jokios galimybės skirti sankciją, proporcingą padarytam pažeidimui. Net teismas, nagrinėdamas atsakovės parengtą ataskaitą, neturi jurisdikcijos nagrinėti pagrindinės sankcijos dėl įgaliojimų pasibaigimo ar ginčijamos sankcijos ir prireikus taikyti nagrinėjamam pažeidimui proporcingos sankcijos.
- 19 Jeigu šiomis aplinkybėmis į pirmąjį klausimą būtų atsakyta teigiamai, kiltų klausimas, ar pagal Chartijos 49 straipsnio 3 dalyje įtvirtintą bausmių proporcingumo principą draudžiamos taip suformuluotos nacionalinės teisės nuostatos.
- 20 Dėl **trečiojo klausimo** prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas nurodo, kad pagal nacionalinės teisės aktus aptariama sankcija taikoma automatiškai pagal įstatymą ir teismas negali nagrinėti nei būtinybės taikyti

sankciją, nei jos apimties, atsižvelgdamas į konkrečias bylos aplinkybes. Teismas turi tik galimybę patikrinti, ar nurodyti faktai reiškia interesų konfliktą.

- 21 Taigi, kadangi vertinimo ataskaitoje nurodytas asmuo nacionaliniame teisme gali ginčyti tik inkriminuojamos veikos buvimą, bet ne skirtą sankciją, kyla klausimas, ar Chartijos 15 ir 47 straipsniai draudžia taip suformuluotą teisės aktą.

DARBINIS VERTINIMAS