



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (első tanács)

2023. május 4. *

„Előzetes döntéshozatal – 2006/928/EK határozat – A Romániában felállítandó együttműködési, valamint az igazságügyi reform és a korrupció elleni küzdelem területén érvényes külön értékelési kritériumok teljesítése terén elért haladást ellenőrző mechanizmus – Az Európai Unió Alapjogi Chartája – A 15. cikk (1) bekezdése – 47. cikk – A 49. cikk (3) bekezdése – Választással elnyerhető közhivatal – Összeférhetetlenség – Választással elnyerhető közhivatal betöltésének előre meghatározott időszakra szóló tilalmát előíró nemzeti szabályozás – A megbízatás megszűnéséhez kapcsolódó kiegészítő szankció – Az arányosság elve”

A C-40/21. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Curtea de Apel Timișoara (temesvári ítéltábla, Románia) a Bírósághoz 2021. január 26-án érkezett, 2020. november 12-i határozatával terjesztett elő a

T. A. C.

és

az **Agentia Națională de Integritate (ANI)**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (első tanács),

tagjai: A. Arabadjiev tanácselnök, P. G. Xuereb, T. von Danwitz (előadó), A. Kumin és I. Ziemele bírák,

főtanácsnok: N. Emiliou,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– T. A. C. képviseletében T. Chiuariu avocat,

* az eljárás nyelve: román.

- az Agenția Națională de Integritate (ANI) képviselőjében D. Chiurtu, O. Iacob és F.-I. Moise, meghatalmazotti minőségben,
- a román kormány képviselőjében E. Gane és L. Lițu, meghatalmazotti minőségben,
- a lengyel kormány képviselőjében B. Majczyna, meghatalmazotti minőségben,
- az Európai Bizottság képviselőjében L. Nicolae, P. J. O. Van Nuffel és M. Wasmeier, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2022. november 10-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,
meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a Romániában felállítandó együttműködési, valamint az igazságügyi reform és a korrupció elleni küzdelem területén érvényes külön értékelési kritériumok teljesítése terén elért haladást ellenőrző mechanizmus létrehozásáról szóló, 2006. december 13-i 2006/928/EK bizottsági határozat (HL 2006. L 354., 56. o.), valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 15. cikke (1) bekezdésének, 47. cikkének és 49. cikke (3) bekezdésének értelmezésére vonatkozik.
- 2 E kérelmet a T. A. C. és az Agenția Națională de Integritate (ANI) (nemzeti integritási ügynökség, Románia) között ezen ügynökség azon jelentése tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő, amely megállapítja, hogy T. A. C. a polgármesteri tisztség betöltése során megsértette a közigazgatásra vonatkozó összeférhetetlenségi szabályokat.

Jogi háttér

Az uniós jog

- 3 A 2006/928 határozatot Romániának az Európai Unióhoz történő, 2007. január 1-jére előirányzott csatlakozásával összefüggésben fogadták el, többek között a Bolgár Köztársaság és Románia csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmány (HL 2005. L 157., 203. o.; a továbbiakban: csatlakozási okmány) 37. és 38. cikke alapján, amely okmány 2007. január 1-jén lépett hatályba. E határozat (1)–(6) és (9) preambulumbekkezdésének szövege a következő:

„(1) Az Európai Unió jogállamiságon alapul, amely minden tagállam közös alapelve.

- (2) Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés által megteremtett, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség, valamint a belső piac az abba vetett kölcsönös bizalmon alapul, hogy az összes tagállam közigazgatási és bírósági határozatait és gyakorlatait teljes mértékben tiszteltben tartja a jogállamiságot.

- (3) Ez feltételezi, hogy minden tagállam rendelkezik pártatlan, független és hatékony, megfelelően felszerelt igazságszolgáltatási és közigazgatási rendszerrel, többek között a korrupció leküzdéséhez.
- (4) 2007. január 1-jén Románia az Európai Unió tagjává válik. A[z Európai] Bizottság, miközben elismeri a Románia által a tagságra való felkészülés befejezése érdekében tett jelentős erőfeszítéseket, 2006. szeptember 26-i jelentésében megállapította, hogy különösen az igazságszolgáltatási rendszer és a bűnüldöző szervek elszámoltathatósága és hatékonysága terén még vannak nyitott kérdések, amelyekben további haladás szükséges az elfogadott intézkedések végrehajtása és alkalmazása terén szükséges kapacitás biztosítására, hogy létrehozzák a belső piacot, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget.
- (5) A csatlakozási okmány 37. cikke felhatalmazza a Bizottságot megfelelő intézkedések megtételére abban az esetben, ha Románia kötelezettségvállalásainak nemteljesítése veszélyeztetné a belső piac működését. A csatlakozási okmány 38. cikke felhatalmazza a Bizottságot megfelelő intézkedések megtételére, ha Romániában súlyos hiányosságok állnak fenn az EU-Szerződés VI. címe és az EK-Szerződés IV. címe alapján elfogadott törvények átültetésében, végrehajtásában vagy alkalmazásában.
- (6) Az igazságszolgáltatási rendszer és a bűnüldöző szervek elszámoltathatósága és hatékonysága kapcsán fennmaradó kérdések indokolják a Romániában felállítandó együttműködési, valamint az igazságügyi reform és a korrupció elleni küzdelem területén érvényes külön értékelési kritériumok teljesítése terén elért haladást ellenőrző mechanizmus létrehozását.
- [...]
- (9) A jelen határozatot módosítani kell, amennyiben a Bizottság értékelése szerint szükség van az értékelési kritériumok kiigazítására. A jelen határozat hatályát veszíti, ha az összes értékelési kritérium kielégítő módon teljesült.”

4 A 2006/928 határozat 1. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Románia minden év március 31-ig – első alkalommal 2007. március 31-ig – jelentést tesz a Bizottságnak a mellékletben meghatározott értékelési kritériumok teljesítésében elért haladásról.

A Bizottság bármikor technikai segítséget nyújthat különböző intézkedéseken keresztül, vagy információt gyűjthet és cserélhet az értékelési kritériumok teljesítéséről. Emellett a Bizottság a fenti okokból bármikor szakértőket küldhet Romániába. A román hatóságok kötelesek megadni az ehhez szükséges támogatást.”

5 E határozat 2. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A Bizottság első alkalommal 2007 júniusában jelenti az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a romániai jelentéssel kapcsolatos megjegyzéseit és megállapításait.

Ezután a Bizottság szükség esetén, de legalább félévente további jelentéseket küld.”

6 Az említett határozat 4. cikke kimondja:

„Ennek a határozatnak a tagállamok a címzettjei.”

7 Ugyanezen határozat mellékletének szövege a következő:

„A Románia által teljesítendő, az 1. cikkben említett értékelési kritériumok:

1. A Legfelsőbb Bírói Tanács kapacitásának és elsámoltathatóságának erősítésével átláthatóbb és hatékonyabb igazságszolgáltatási folyamat biztosítása. Az új polgári és büntetőeljárás törvénykönyv hatásáról szóló jelentés készítése és hatásának ellenőrzése.
2. Az előírásnak megfelelően integritási ügynökség felállítása, melynek felelőssége a vagyonok, összeegyeztethetlenségek és lehetséges összeférhetlenségek ellenőrzése, valamint kötelező erejű határozatok meghozatala, melyek alapján visszatartó erejű szankciókat léptethet életbe.
3. A már elért fejlődésre építve magas szintű, korrupció gyanúját felvető ügyekben komoly, pártatlan nyomozások indítása.
4. A korrupció megelőzésére és megfékezésére irányuló további intézkedések fogantatása, különösen a helyi önkormányzatokban.”

A nemzeti jog

8 A 2010. szeptember 1-jei 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 (a közfeladatok ellátásával és a közhivatalok betöltésével kapcsolatos feddhetetlenségről, az Agenția Națională de Integritate létrehozásáról, szervezetéről és működéséről szóló 144/2007. sz. törvény módosításáról és kiegészítéséről, valamint egyéb szabályozási aktusok módosításáról és kiegészítéséről szóló 176/2010. sz. törvény; *Monitorul Oficial al României*, I. rész, 2010. szeptember 2-i 621. szám) 25. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Fegyelmi vétségnek minősül az a cselekmény, amelyet valamely személy azzal követett el, hogy az összeférhetlenségre vagy az összeegyeztethetlenséget eredményező helyzet fennállására vonatkozó jogszabályi kötelezettségek megsértésével közigazgatási aktust fogadott el, jogi aktust kötött, határozatot fogadott el, vagy határozat elfogadásában vett részt, és arra a szóban forgó tisztségre, feladatra vagy tevékenységre vonatkozó szabályok szerinti büntetés alkalmazandó, ha e törvény eltérően nem rendelkezik, és ha a szóban forgó cselekmény nem valósít meg bűncselekményi tényállást.

(2) Az a személy, akit az (1) bekezdésnek megfelelően felmentettek vagy elmozdítottak a tisztségéből, vagy akivel szemben összeférhetlenséget vagy összeegyeztethetlenséget eredményező helyzet fennállását állapították meg, nem láthat el az e törvény rendelkezéseinek hatálya alá tartozó közfeladatot vagy köztisztséget – a választásokhoz kapcsolódó közfeladat vagy köztisztviselés kivételével – a szóban forgó közfeladat vagy köztisztviselés ellátása alóli felmentését vagy az elmozdítását, illetve a mandátum automatikus megszűnését követő három évig. Ha a személy választással elnyerhető közhivatalba töltött be, mandátumának megszűnésétől számított három évig nem töltheti be e tisztséget. Ha e személy az összeegyeztethetlenséget eredményező helyzet fennállása vagy az összeférhetlenség megállapításának időpontjában már nem látja el a szóban forgó közfeladatot vagy már nem tölti be a köztisztséget, a törvény értelmében a hároméves tilalom az értékelő jelentés véglegessé válásának vagy az összeférhetlenség, illetve az

összeegyeztethetlenséget eredményező helyzet fennállását megerősítő bírósági határozat jogerőre emelkedésének és visszavonhatatlanná válásának napjától kezdődik.

[...]

- 9 A 2009. július 17-i legea nr. 286/2009 privind Codul penal (a büntető törvénykönyvről szóló 286/2009. sz. törvény; *Monitorul Oficial al României*, I. rész, 2009. július 24-i 510. szám) 66. cikke (1) bekezdésének az alapügy tényállása idején hatályos változata (a továbbiakban: büntető törvénykönyv) értelmében:

„A meghatározott jogok gyakorlásától való eltiltás mellékbüntetés az alábbi jogok közül egy vagy több jog gyakorlásának egytől öt évig terjedő időtartamra történő megtiltására terjed ki:

a) hatóság tagjává való kinevezéshez vagy közhivatal viseléséhez való jog;

b) közhatalmi jogosítványokkal járó tisztség betöltéséhez való jog.”

- 10 A büntető törvénykönyv „Összeférhetetlenség” című 301. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Az a személy, aki közhivatala ellátása során olyan cselekményt végez vagy olyan határozat meghozatalában vesz részt, amely által közvetlenül vagy közvetve saját maga, házastársa, szülője vagy – második rokonsági fokig bezárólag – hozzátartozója vagyoni előnyhöz jutott [...], egytől öt évig terjedő szabadságvesztéssel és a közhivatal viselésétől való eltiltás mellékbüntetéssel büntetendő.”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 11 2016. június 22-én az alapeljárás felperesét MN (Románia) települési önkormányzat polgármesterének választották meg a 2016–2020-as időszakra.
- 12 2019. november 25-i értékelő jelentésében az ANI megállapította, hogy a felperes nem tartotta be a közigazgatásra vonatkozó összeférhetetlenségi szabályokat. Hivatali ideje alatt ugyanis haszonkölcsön-szerződés alapján egyes önkormányzati tulajdonban álló helyiségek kulturális tevékenységek céljára történő ingyenes használatát biztosította ötéves időtartamra egy olyan egyesület számára, amelynek a felesége alapító tagja és alelnöke volt.
- 13 Abban az esetben, ha ez – az alapeljárás felperese vonatkozásában összeférhetetlenséget megállapító – jelentés véglegessé válna, például azért, mert azt utóbbi nem támadja meg, megbízatása a nemzeti jog értelmében a törvény erejénél fogva megszűnne, és emellett három évre eltiltanák a választással elnyerhető közhivatal betöltésétől.
- 14 2019. december 19-i keresetlevelével az alapeljárás felperese e jelentés megsemmisítése iránti keresetet nyújtott be a Tribunalul Bucureștihez (bukaresti törvényszék, Románia), többek között arra hivatkozva, hogy az uniós joggal ellentétes az a nemzeti szabályozás, amelynek értelmében a választással elnyerhető közhivatal betöltésének hároméves időszakra szóló tilalmában megvalósuló büntetés automatikusan alkalmazandó az olyan személlyel szemben, akinek a vonatkozásában összeférhetetlenséget állapítottak meg, és az nem igazítható hozzá az elkövetett jogsértés súlyához.

- 15 Miután e bíróság megállapította hatáskörének hiányát e kereset elbírálására, az ügyet áttette a kérdést előterjesztő bírósághoz, a Curtea de Apel Timișoara-hoz (temesvári ítélőtábla, Románia).
- 16 E bíróság mindenekelőtt kifejti, hogy az alapügy az uniós jog hatálya alá tartozik, mivel a 176/2010. sz. törvény a 2006/928 határozat mellékletében szereplő második értékelési kritériumot hajtja végre. Az ANI létrehozására is az ezen értékelési kritériumnak való megfelelés érdekében került sor.
- 17 Az említett bíróság ezt követően kifejti, hogy e törvény 25. cikke értelmében, amennyiben végleges megállapítást nyer, hogy összeférhetlenség áll fenn egy olyan személy tekintetében, aki választással elnyerhető közhivatalt tölt be, e személy megbízatása a törvény erejénél fogva megszűnik. Ezenkívül az e cikk (2) bekezdésében előírt, e közhivatal betöltésére vonatkozó, három évre szóló kiegészítő tilalmat automatikusan, e tilalom szükségességének értékelése és a jogsértés súlyossága szerinti különbségtétel nélkül kell alkalmazni. A Curtea Constituțională (alkotmánybíróság, Románia) ítélkezési gyakorlata értelmében ez a tilalom az említett törvény 1. cikkében felsorolt valamennyi választással elnyerhető közhivatalra vonatkozik, az e rendelkezésben használt „ugyanazon tisztség” kifejezés ellenére. Egyébiránt sem a megbízatás megszűnése, sem a választással elnyerhető közhivatal betöltésének tilalma nem vitatható bíróság előtt, mivel az ANI értékelő jelentésének jogszerűsége tárgyában eljáró bíróság csak azt vizsgálhatja, hogy az érintettnek felrótt tények összeférhetlenségnek minősülnek-e, de a jelentés alapján alkalmazandó szankciókról nem határozhat.
- 18 A kérdést előterjesztő bíróság kifejti továbbá, hogy ugyan a jelen ügyben az alapeljárás felperese vonatkozásában bűncselekmény elkövetését nem állapították meg, a büntető törvénykönyv 301. cikkének (1) bekezdése szabályozza az összeférhetlenség bűncselekményét, amely szintén – az e törvénykönyv 66. cikkének (1) bekezdése szerinti – közhivatal viselésétől való eltiltás mellékbüntetéssel büntetendő. E bíróság ennél fogva szükségesnek tartja annak megállapítását, hogy ez utóbbi büntetéshez hasonlóan a választással elnyerhető közhivatal betöltésének a 176/2010. sz. törvény 25. cikkének (2) bekezdésében előírt tilalmát is a büntetések arányosságának a Charta 49. cikkében biztosított elvére tekintettel kell-e értékelni, és amennyiben igen, ellentétes-e ezzel az elvvel az ilyen szankció.
- 19 Végül az említett bíróság álláspontja szerint meg kell vizsgálni, hogy a Charta 15. cikkének (1) bekezdésével és 47. cikkével ellentétes-e az olyan nemzeti rendelkezés, amely alapján e szankciót automatikusan ki kell szabni egy előre meghatározott hároméves időszakra, anélkül hogy a bíróságnak lehetősége lenne arra, hogy az ügy konkrét körülményeire tekintettel értékelje annak szükségességét vagy mértékét.
- 20 E körülmények között a Curtea de Apel Timișoara (temesvári ítélőtábla) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:
- „1) Úgy kell-e értelmezni a büntetések arányosságának [a Charta] 49. cikkében szereplő elvét, hogy az a nemzeti jogban formálisan bűncselekményként meghatározottaktól eltérő olyan tényállásokra is vonatkozik, amelyek [az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én aláírt egyezmény (kihirdette: az 1993. évi XXXI. törvény; a továbbiakban: EJEE)] 6. cikke értelmében vett »büntetőjogi vádaknak« tekinthetők az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatában kidolgozott szempontok, így

különösen a büntetés súlyossága tükrében, hasonlóan az összeférhetetlenség alapügyben szereplő értékeléséhez, amely a választással elnyerhető közhivatal betöltésének három évre szóló tilalmában megvalósuló mellékbüntetés alkalmazását eredményezheti?

- 2) Amennyiben az első kérdésre igenlő választ kell adni, úgy kell-e értelmezni a büntetések arányosságának a Charta 49. cikkében szereplő elvét, hogy azzal ellentétes a nemzeti végrehajtási jogszabály azon rendelkezése, amelynek értelmében a választással elnyerhető közhivatali betöltő személyek összeférhetetlenségének megállapítása esetén a törvény alapján a választással elnyerhető közhivatal betöltésének előre meghatározott három évre szóló tilalmával kapcsolatos mellékbüntetés automatikusan, a törvény erejénél fogva alkalmazandó anélkül, hogy lehetőség lenne az elkövetett jogsértéssel arányos szankció kiszabására?
- 3) Úgy kell-e értelmezni a Charta 15. cikkének (1) bekezdése által biztosított munkavállaláshoz való jogot, valamint a Charta 47. cikke által biztosított, a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot, hogy azokkal ellentétes a nemzeti végrehajtási jogszabály azon rendelkezése, amelynek értelmében a választással elnyerhető közhivatali betöltő személyek összeférhetetlenségének megállapítása esetén a törvény alapján a választással elnyerhető közhivatal betöltésének előre meghatározott három évre szóló tilalmával kapcsolatos mellékbüntetés automatikusan, a törvény erejénél fogva alkalmazandó anélkül, hogy lehetőség lenne az elkövetett jogsértéssel arányos szankció kiszabására?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az elfogadhatóságról

- 21 Az ANI és a román kormány vitatja az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatóságát. Egyrészt arra hivatkoznak, hogy a Charta nem alkalmazandó az alapügyben, mivel nem az uniós jog Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében vett végrehajtásáról van szó. Másrészt hozzátesszik, hogy az előterjesztett kérdések nem relevánsak, és a felvetett probléma tisztán hipotetikus jellegű, mivel az alapügy tárgyát kizárólag az alapeljárás felperese tekintetében összeférhetetlenséget megállapító értékelő jelentés megsemmisítése, nem pedig a szankciók kérdése képezi.
- 22 Emlékeztetni kell arra, hogy a Charta tárgyi hatályát a tagállamok magatartása tekintetében a Charta 51. cikkének (1) bekezdése határozza meg, amelynek értelmében a Charta rendelkezéseinek a tagállamok annyiban címzettjei, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. Ezen 51. cikk (1) bekezdése megerősíti a Bíróság azon állandó ítélkezési gyakorlatát, amely szerint az uniós jogrendben biztosított alapvető jogokat az uniós jog által szabályozott valamennyi helyzetre alkalmazni kell, az ilyen helyzeteken kívül azonban nem (2019. november 19-i A. K. és társai [A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége] ítélet, C-585/18, C-624/18 és C-625/18, EU:C:2019:982, 78. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 23 A jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság által nyújtott információkból, valamint a 176/2010. sz. törvény indokolásából kitűnik, hogy e törvény a 2006/928 határozat mellékletében szereplő második értékelési kritériumot hajtja végre, amely olyan integritási ügynökség felállítását célozza, melynek felelőssége a vagyonok, összeegyeztethetlenségek és lehetséges összeférhetlenségek ellenőrzése, valamint kötelező erejű határozatok meghozatala, melyek alapján visszatartó erejű szankciókat léptethet életbe.

- 24 Amint azt a Bíróság megállapította, az e határozat mellékletében szereplő értékelési kritériumok kötelező erejűek Romániára nézve abban az értelemben, hogy az említett tagállamra vonatkozik az azok elérésére, valamint az azok teljesítése céljából a megfelelő intézkedések megtételére irányuló konkrét kötelezettség. Ugyanígy az említett tagállam köteles tartózkodni bármely olyan intézkedés végrehajtásától, amely veszélyeztetheti e kritériumok megvalósítását (lásd ebben az értelemben: 2021. május 18-i „Forumul Judecătorelor din România” és társai ítélet, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 és C-397/19, EU:C:2021:393, 172. pont).
- 25 Ezenkívül az említett határozat arra kötelezi Romániát, hogy hatékonyan és az Unió pénzügyi érdekeinek esetleges megsértésétől függetlenül küzdjön a korrupció, különösen a magas szinten elkövetett korrupció ellen, valamint hogy elő kell írnia az ilyen bűncselekmények esetén általában alkalmazandó hatékony és visszatartó erejű szankciókat (lásd ebben az értelemben: 2021. december 21-i Euro Box Promotion és társai ítélet, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 és C-840/19, EU:C:2021:1034, 189. és 190. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 26 Ebben az összefüggésben a Bíróság azt is tisztázta, hogy Románia szabadon választhatja meg az alkalmazandó szankciókat, amelyek ölthetik közigazgatási vagy büntetőjogi szankciók formáját, illetve lehetnek a kettő kombinációi, azzal, hogy ezt a hatáskört az arányosság, az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvei korlátozzák (lásd ebben az értelemben: 2021. december 21-i Euro Box Promotion és társai ítélet, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 és C-840/19, EU:C:2021:1034, 191. és 192. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 27 E megfontolásokból az következik, amint arra a főtanácsnok az indítványának 21. pontjában rámutatott, hogy a 176/2010. sz. törvény, és különösen annak 25. cikke az uniós jogot végrehajtó intézkedésnek minősül a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében, így a Charta az alapügyben alkalmazandó.
- 28 Ami az alapügy tárgyát illeti, az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a nemzeti bíróság által, a saját felelősségére meghatározott jogszabályi és ténybeli háttér alapján – amelynek helytállóságát a Bíróság nem vizsgálhatja – az uniós jog értelmezésére vonatkozóan előterjesztett kérdések releváns voltát vélelmezni kell. A nemzeti bíróságok által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem Bíróság általi elutasítása csak abban az esetben lehetséges, amennyiben nyilvánvaló, hogy az uniós jog kért értelmezése nem függ össze az alapeljárás tényállásával vagy tárgyával, illetve ha a szóban forgó probléma hipotetikus jellegű, vagy a Bíróság nem rendelkezik azon ténybeli és jogi elemek ismeretével, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a feltett kérdésekre hasznos választ adjon (2018. november 13-i Levola Hengelo ítélet, C-310/17, EU:C:2018:899, 28. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 29 A jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben kifejtette, hogy ha a jelen ítélet 12. pontjában említett értékelő jelentés jogszerűségét az e bíróság elé terjesztett kereset elutasításával meg kellene erősítenie, az alapeljárás felperesét a 176/2010. sz. törvény 25. cikkének (2) bekezdése alapján automatikusan három évre eltiltanák a választással elnyerhető közhivatal betöltésétől, anélkül hogy e tilalmat másik bírósági eljárásban vitathatná.
- 30 Nem tűnik tehát nyilvánvalónak, hogy a Charta rendelkezéseinek értelmezése nem függ össze az alapeljárás tényállásával vagy tárgyával, vagy hogy a probléma hipotetikus jellegű.
- 31 Következésképpen az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatók.

Az ügy érdeméről

Az első kérdésről

- 32 Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a Charta 49. cikkének (3) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy az alkalmazandó az olyan intézkedést előíró nemzeti szabályozásra, amely alapján – egy közigazgatási eljárás végén – előre meghatározott hároméves időszakra el kell tiltani minden választással elnyerhető közhivatal betöltésétől azt a személyt, akinek a vonatkozásában ilyen közhivatal betöltése során összeférhetetlenséget állapítottak meg.
- 33 A Charta 49. cikkének (3) bekezdése, amely alapján a büntetések súlyossága nem lehet aránytalan a bűncselekményhez mérten, a büntető jellegű szankciókra vonatkozik. Következésképpen meg kell vizsgálni, hogy az ilyen tilalom büntető jellegű-e (lásd ebben az értelemben: 2021. október 6-i ECOTEX BULGARIA ítélet, C-544/19, EU:C:2021:803, 90. pont).
- 34 A Bíróságnak a Charta 50. cikkének értelmezésére vonatkozó és a Charta 49. cikkének (3) bekezdésére áttűtetett állandó ítélkezési gyakorlata szerint a szankció büntető jellegének értékelése során három kritériumnak van relevanciája. Az első a jogsértés belső jog szerinti jogi minősítése, a második a jogsértés jellege, a harmadik pedig az érintett személlyel szemben kiszabható szankció súlya (lásd ebben az értelemben: 2021. október 6-i ECOTEX BULGARIA ítélet, C-544/19, EU:C:2021:803, 91. pont; 2022. március 22-i bpost ítélet, C-117/20, EU:C:2022:202, 25. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 35 Még azon jogsértések esetében is, amelyek a nemzeti jog szerint nem minősülnek „büntető jellegűnek”, e jelleg megállapítására mindazonáltal a szóban forgó jogsértés jellegéből és a jogsértés miatt kiszabható szankció súlyából fakadóan is sor kerülhet (2021. június 22-i Latvijas Republikas Saeima [Büntetőpontok] ítélet, C-439/19, EU:C:2021:504, 88. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 36 Bár a kérdést előterjesztő bíróság feladata – e kritériumok tükrében – annak megítélése, hogy az alapeljárásban szóban forgó intézkedés a Charta 49. cikkének (3) bekezdése értelmében vett büntető jelleget ölt-e, a Bíróság az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elbírálása során pontosításokat adhat, amelyek célja, hogy iránymutatást adjon ennek a bíróságnak az értelmezés során (lásd ebben az értelemben: 2021. október 6-i ECOTEX BULGARIA ítélet, C-544/19, EU:C:2021:803, 92. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 37 Ami az első, a jogsértés belső jog szerinti minősítésére vonatkozó kritériumot illeti, mind a 176/2010. sz. törvény „fegyelmi vétségre” hivatkozó 25. cikke (1) bekezdésének szövegéből, mind az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben hivatkozott nemzeti ítélkezési gyakorlatból, különösen a Curtea Constituțională (alkotmánybíróság) ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy a román jogban sem a megbízatás összeférhetetlenség megállapítása esetén történő *ipso iure* megszűnése, sem pedig az e megszűnést kiegészítő, választással elnyerhető közhivatal betöltésének tilalma nem tekinthető büntetőjogi szankciónak. Ezenkívül a Bíróság rendelkezésére álló iratokból kitűnik, hogy ezeket az intézkedéseket közigazgatási eljárás keretében rendelik el. Igaz ugyan, hogy a román jog szabályozza az összeférhetetlenség bűncselekményét is, de amint arra a főtanácsnok indítványának 31. pontjában rámutatott, e bűncselekmény szankcióit különálló és önálló eljárás keretében szabják ki.

- 38 A jogsértés jellegére vonatkozó második kritérium kapcsán azt kell megvizsgálni, hogy a szóban forgó intézkedés célja kifejezetten a megtorlásra irányul-e, ami a Charta 49. cikke értelmében a büntetőjogi jellegű szankció jellemzője (lásd ebben az értelemben: 2021. június 22-i Latvijas Republikas Saeima [Büntetőpontok] ítélet, C-439/19, EU:C:2021:504, 89. pont; 2021. október 6-i ECOTEX BULGARIA ítélet, C-544/19, EU:C:2021:803, 94. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 39 A jelen ügyben az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből és a felek Bíróság előtti észrevételeiből kitűnik, hogy a 176/2010. sz. törvény célja az integritás és az átláthatóság biztosítása a közhivatalok betöltése és a közfeladatok ellátása során, valamint az intézményi korrupció megelőzése, és hogy – az alapügyben alkalmazandó intézkedéshez hasonló – választással elnyerhető közhivatal betöltésére vonatkozó tilalom egy olyan intézkedésekből álló intézkedéscsomag része, amelyek mind a fenti célt követik, egymást kiegészítő módon, következésképpen hozzájárul a 2006/928 határozatban foglalt értékelési kritériumok megvalósításához. E tilalomnak, akárcsak a megbízatás *ipso iure* megszűnésének tehát az a célja, hogy megóvja az állam megfelelő működését és átláthatóságát azáltal, hogy tartósan véget vet az összeférhetlenségi helyzeteknek.
- 40 Ezzel kapcsolatban az Emberi Jogok Európai Bírósága egy ilyen célból előírt, a választott testületek szabad döntéshozatalát célzó, a választásokon való indulásra és választással elnyerhető tisztség viselésére vonatkozó tilalom kapcsán kimondta, hogy az nem büntető jellegű, még akkor sem, ha azt korrupciós cselekmények miatt hozott büntetőjogi ítéletet követően szabták ki (lásd ebben az értelemben: EJEB, 2021. május 18., Galan kontra Olaszország, CE:ECHR:2021:0518DEC006377216, 85. és 97. §; EJEB, 2021. június 17., Miniscalco kontra Olaszország, CE:ECHR:2021:0617JUD005509313, 64. és 73. §).
- 41 E tényezőkre és az előző pontban említett ítélkezési gyakorlatra tekintettel úgy tűnik, hogy – az alapügyben alkalmazandó intézkedéshez hasonló – választással elnyerhető közhivatal betöltésére vonatkozó, három évre szóló tilalom alapvetően megelőző, és nem megtorló célt követ.
- 42 Ami a szankció súlyára vonatkozó harmadik kritériumot illeti, hangsúlyozni kell, hogy – amint arra a főtanácsnok indítványának 33. pontjában rámutatott – az ilyen intézkedés nem szabadságelvonást vagy pénzbüntetés kiszabását, hanem meghatározott tevékenységek, nevezetesen a választással elnyerhető közhivatalok betöltésének jövőbeni tilalmát jelenti, amely különös jogállású személyek meghatározott csoportjára irányul. Ez a tilalom emellett korlátozott időtartamra szól, és nem érinti a szavazati jogot.
- 43 Hozzá kell tenni, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlata szerint az alapügyben szóban forgó intézkedéshez hasonló szankciók általában nem tekinthetők kellően súlyosaknak ahhoz, hogy ezáltal büntető jellegűnek minősüljenek, különösen, mivel a szavazati jog nem sérül (lásd ebben az értelemben: az Emberi Jogok Európai Bizottsága, 1997. január 13., Tapie kontra Franciaország, CE:ECHR:1997:0113DEC003225896, 5. o.; EJEB, 2021. május 18., Galan kontra Olaszország, CE:ECHR:2021:0518DEC006377216, 96. és 97. §).
- 44 E megfontolásokból az következik, hogy úgy tűnik, a jelen ítélet 34. pontjában említett három kritérium egyike sem teljesül, következésképpen az alapügyben szóban forgó nemzeti szabályozás szerinti, a választással elnyerhető közhivatal betöltésére vonatkozó tilalom nem tűnik büntető jellegűnek, aminek a vizsgálata azonban a kérdést előterjesztő bíróság feladata.
- 45 Márpedig amennyiben ez az intézkedés nem büntető jellegű, nem értékelhető a Charta 49. cikkének (3) bekezdése szempontjából.

- 46 A fentiekre tekintettel az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy a Charta 49. cikkének (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az nem alkalmazandó az olyan intézkedést előíró szabályozásra, amely alapján – egy közigazgatási eljárás végén – előre meghatározott hároméves időszakra el kell tiltani minden választással elnyerhető közhivatal betöltésétől azt a személyt, akinek a vonatkozásában ilyen közhivatal betöltése során összeférhetetlenséget állapítottak meg, amennyiben ez az intézkedés nem büntető jellegű.

A második kérdésről

- 47 Először is az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnik, hogy a második kérdés abban az esetben merül fel, ha a választással elnyerhető közhivatal betöltésére vonatkozó, a 176/2010. sz. törvény 25. cikkének (2) bekezdése szerinti tilalmat büntető jellegűnek kell tekinteni. Márpedig, amint az a jelen ítélet 32–46. pontjában kifejtett megfontolásokból kitűnik, e tilalom – a kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő vizsgálatról függően – nem tűnik ilyen jellegűnek, így a Charta 49. cikkének (3) bekezdése nem alkalmazandó.
- 48 Mindemellett az alapügyben szóban forgó nemzeti szabályozásnak, amennyiben a jelen ítélet 27. pontjában foglaltak szerint az uniós jogot hajtja végre, mindenképpen meg kell felelnie az arányosság elvének mint az uniós jog általános elvének.
- 49 A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint ugyanis az arányosság elve az uniós jog általános elvei közé tartozik, amely általános elveket az uniós jog alkalmazási körébe tartozó vagy azt végrehajtó nemzeti szabályozásoknak tiszteletben kell tartaniuk az alkalmazandó szankciókra vonatkozó uniós jogszabályok összehangolásának hiányában is (lásd ebben az értelemben: 2019. április 11-i Repsol Butano és DISA Gas ítélet, C-473/17 és C-546/17, EU:C:2019:308, 39. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2022. március 8-i Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld [Közvetlen hatály] ítélet, C-205/20, EU:C:2022:168, 31. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 50 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az arányosság elvének való megfelelés érdekében az intézkedésnek alkalmasnak kell lennie az elérni kívánt jogszerű cél koherens és szisztematikus módon történő megvalósítására, és nem lépheti túl az e cél elérésére alkalmas és ahhoz szükséges mértéket, és az általa okozott hátrányok nem lehetnek túlzottak az elérni kívánt célokhoz képest (lásd ebben az értelemben: 2018. január 25-i F ítélet, C-473/16, EU:C:2018:36, 56. pont; 2022. szeptember 7-i Cilevičs és társai ítélet, C-391/20, EU:C:2022:638, 65. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 51 Ami a nemzeti jogszabály által előírt közigazgatási intézkedéseket és szankciókat illeti, azok nem léphetik túl azt a mértéket, amely alkalmas és szükséges az e jogszabály által jogszerűen elérni kívánt cél megvalósításához (2022. február 24-i Agenzia delle dogane e dei monopoli és Ministero dell'Economia e delle Finanze ítélet, C-452/20, EU:C:2022:111, 37. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Különösen a kiszabott szankció szigorúságának összhangban kell lennie annak a jogsértésnek a súlyával, amelyet szankcionálni kíván (2019. szeptember 12-i Maksimovic és társai ítélet, C-64/18, C-140/18, C-146/18 és C-148/18, EU:C:2019:723, 39. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 52 E körülmények között annak érdekében, hogy a kérdést előterjesztő bíróság számára hasznos választ lehessen adni, a második kérdést úgy kell átfogalmazni, hogy az lényegében arra irányul, hogy ellentétes-e az arányosság elvével az olyan intézkedést előíró nemzeti szabályozás, amely

alapján előre meghatározott hároméves időszakra el kell tiltani minden választással elnyerhető közhivatal betöltésétől azt a személyt, akinek a vonatkozásában ilyen közhivatal betöltése során összeférhetetlenséget állapítottak meg.

- 53 A jelen ügyben mindenekelőtt emlékeztetni kell arra, hogy a 176/2010. sz. törvény – amelynek a 25. cikkének (2) bekezdése rendelkezik a választással elnyerhető közhivatal betöltésének három évre szóló tilalmáról – célja az integritás és az átláthatóság biztosítása a közhivatalok betöltése és a közfeladatok ellátása során, valamint az intézményi korrupció megelőzése. E törvény céljai, amelyek hozzájárulnak a 2006/928 határozat mellékletében szereplő értékelési kritériumok megvalósításához, így tehát az Unió által elismert jogszerű célnak minősülnek.
- 54 Noha a nemzeti jog értelmezésére és alkalmazására kizárólag a kérdést előterjesztő bíróság rendelkezik hatáskörrel, abban az esetben, ha az alapeljárásban szóban forgó értékelő jelentés jogszerűségét állapítaná meg, ahhoz, hogy végső soron eldöntse, hogy az e jelentésben megállapított összeférhetetlenséghez képest e szankció e jogszerű cél megvalósítása szempontjából alkalmas, szükséges és arányos, a Bíróság mindazonáltal további szempontokat adhat az említett bíróság számára ezen értékeléshez (lásd ebben az értelemben: 2022. február 24-i Agenzia delle dogane e dei monopoli és Ministero dell'Economia e delle Finanze ítélet, C-452/20, EU:C:2022:111, 40. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 55 Ami azt a kérdést illeti, hogy az említett szankció alkalmas-e arra, hogy koherens és szisztematikus módon biztosítsa az elérni kívánt jogszerű célok megvalósítását, emlékeztetni kell arra, hogy annak kiszabására egyrészt azt követően kerül sor, hogy az ANI véglegessé vált jelentésében egy választással elnyerhető közhivatalt, például – az alapeljárás felpereséhez hasonlóan – polgármesteri tisztséget betöltő személy vonatkozásában, e közhivatal betöltésével összefüggésben megállapítja a jogellenes összeférhetetlenségi helyzet fennállását, másrészt hogy e szankciót e személy megbízatásának *ipso iure* megszűnése mellett, kiegészítő jelleggel kell alkalmazni.
- 56 E szankciók automatikus kiszabása így lehetővé teszi a feltárt összeférhetlenségi helyzet tartós megszüntetését, és így óvja az állam és az érintett választott szervek működését. Ezenkívül mind a megbízatás *ipso iure* megszűnésének előírása, mind pedig a valamennyi, választással elnyerhető közhivatal betöltésének kellően hosszú, előre meghatározott időszakra szóló automatikus tilalmának előírása olyan jellegűnek tűnik, amely visszatartja a választott tisztséget betöltő személyeket attól, hogy ilyen helyzetbe kerüljenek, és arra ösztönzi őket, hogy teljesítsék az e téren fennálló kötelezettségeiket.
- 57 Ebből következik, hogy a választással elnyerhető közhivatal betöltésének három évre szóló, az alapügyben szóban forgó nemzeti szabályozás szerinti tilalma alkalmasnak tűnik az e szabályozás által követett jogszerű cél elérésére.
- 58 Ami e szankció szükségességét illeti, a Bíróság rendelkezésére álló iratokból kitűnik, hogy a román jogalkotó e tilalom előírása és az időtartam három évben történő meghatározása során figyelembe vette, hogy az állam működése és a társadalom szempontjából milyen súlyosnak minősülnek az összeférhetlenségi helyzetet megvalósító tények. Így az említett tilalmat az alapeljárás felpereséhez hasonlóan választással elnyerhető közhivatalt betöltő személy által elkövetett, a súlyosság bizonyos fokát elérő jogsértés következményeként rendelik el.

- 59 A román jogalkotó a büntető törvénykönyv 301. cikkének (1) bekezdésében az összeférhetlenség bűncselekményéről is rendelkezett, amely szabadságvesztés-büntetéssel és a választással elnyerhető közhivatal betöltésének egytől öt évig terjedő, változó időtartamú tilalma mellékbüntetéssel büntetendő.
- 60 Hozzá kell tenni, hogy a nemzeti közszférában jelen lévő összeférhetlenség mértékét, valamint a korrupció szintjét figyelembe kell venni annak a kérdésnek a vizsgálata során, hogy túllépi-e az alapügyben szereplőhöz hasonló nemzeti szabályozás az integritásnak és az átláthatóságnak a közhivatalok betöltése és a közfeladatok ellátása során történő biztosítására, valamint az intézményi korrupció megelőzésére irányuló cél eléréséhez szükséges mértéket. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a 176/2010. sz. törvény a 2006/928 határozat mellékletében szereplő, Romániára nézve kötelező jellegű második értékelési kritériumot hajtja végre, amely arra irányul, hogy az ANI kötelező erejű határozatai eredményeként visszatartó erejű szankciókat lehessen alkalmazni. E határozat arra is kötelezi e tagállamot, hogy hatékonyan küzdjön a korrupció ellen.
- 61 Márpedig a szóban forgó intézkedés megelőzést célzó elemére tekintettel, amely többek között arra irányul, hogy a közhivatalt betöltő személyeket visszatartsa a tisztségük integritásának bármiféle megsértésétől, ilyen nemzeti szabályozási környezetben szükséges egy előre meghatározott időszak megállapítása az intézkedés hatékonyságának biztosítása érdekében.
- 62 Ezenkívül a választással elnyerhető közhivatal betöltésére vonatkozó, a 176/2010. sz. törvény 25. cikkének (2) bekezdésében foglalt tilalom időben korlátozott, és csak bizonyos tisztségeket betöltő személyek bizonyos kategóriáira alkalmazandó. Így különösen az alapjáráás felpereséhez hasonlóan a választott – polgármesteri – tisztséget betöltő személy fontos feladatokkal és hatáskörökkel rendelkezik, és kötelessége, hogy polgártársait képviselje.
- 63 Ez a tilalom egyébként csak meghatározott tevékenységekre, nevezetesen a választással elnyerhető közhivatalokra vonatkozik, és semmilyen egyéb szakmai tevékenység gyakorlását nem akadályozza, például a magánszektorban.
- 64 Ebből következik, hogy tekintettel arra a szabályozási környezetre, amelybe az alapügyben szóban forgó nemzeti szabályozás illeszkedik, e jogszabály, annyiban, amennyiben választhatóságot kizáró szankciót állapít meg egy előre meghatározott hároméves időszakra, nem lépi túl az általa elérni kívánt jogszerű cél megvalósításához szükséges mértéket.
- 65 Ami a szóban forgó intézkedés arányosságát, és különösen megfelelő súlyosságát illeti a jogsértés súlyához viszonyítva, emlékeztetni kell a közszférában egyes tagállamokban jelen lévő korrupció elleni küzdelem fontosságára, valamint hogy a román jogalkotó prioritásként kezeli e célkitűzést, amely a román társadalom részéről jelentkező valós követelés, amint az a 176/2010. sz. törvény indokolásában is szerepel, és ami a 2006/928 határozat alapján szintén kötelező.
- 66 Ezért egy olyan nemzeti szabályozási környezetben, ahol magas a korrupció kockázata, a választott tisztségviselők által elkövetett – akár a legkevésbé sem jelentős – korrupciós és összeférhetetlen cselekményekből származó közérdeksérelem súlyára tekintettel az e nemzeti szabályozás szerinti, választással elnyerhető közhivatal betöltésére vonatkozó, előre meghatározott hároméves időszakra szóló tilalom főszabály szerint nem tűnik aránytalannak azon jogsértéshez képest, amelynek a szankcionálására irányul.

- 67 Mindemellett azon körülményre tekintettel, hogy e tilalom időtartamához nem kapcsolódik semmilyen változtatási lehetőség, amint azt az Înalta Curte de Casație și Justiție (legfőbb semmítő- és ítélőszék, Románia) ítélkezési gyakorlata is megerősíti, nem lehet kizárni, hogy bizonyos kivételes esetekben e jogkövetkezmény aránytalannak bizonyulhat az általa szankcionált jogsértéshez képest.
- 68 Ez a helyzet állhat elő ugyanis akkor, ha – kivételesen – a megállapított jogellenes magatartás az elérni kívánt célra tekintettel nem tekinthető súlyosnak, míg az említett szankciónak az érintett személy személyes, szakmai és gazdasági helyzetére gyakorolt hatása különösen súlyosnak bizonyul.
- 69 Így a jelen ügyben, feltételezve, hogy az alapügyben szóban forgó értékelő jelentés jogszerűsége megerősítést nyer, a kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy az összes releváns körülményre tekintettel megvizsgálja, hogy a 176/2010. sz. törvény 25. cikkének (2) bekezdése alapján az alapeljárás felperesére alkalmazandó szankció súlya – az e törvény által elérni kívánt célt figyelembe véve – továbbra is arányban áll-e az e jelentésben megállapított összeférhetetlenség súlyosságával.
- 70 Amennyiben nem ez a helyzet, e bíróságnak a lehetőségekhez képest úgy kell értelmeznie e szabályozást, hogy a 2006/928 határozattal összhangban arányos, de egyúttal hatékony és visszatartó erejű szankciót lehessen kiszabni.
- 71 E tekintetben emlékeztetni kell ugyanis arra, hogy a nemzeti bíróságok a nemzeti jogot kötelesek – amennyiben lehetséges – az uniós joggal összhangban értelmezni, valamint hogy bár az összhangban álló értelmezés kötelezettsége nem szolgálhat a nemzeti jog *contra legem* értelmezésének alapjául, a nemzeti bíróságoknak, beleértve a végső fokon eljáró bíróságokat is, adott esetben módosítaniuk kell az állandó ítélkezési gyakorlatot, amennyiben az a nemzeti jognak az uniós joggal összeegyeztethetetlen értelmezésén alapul (lásd ebben az értelemben: 2019. május 8-i Związek Gmin Zagłębia Miedziowego ítélet, C-566/17, EU:C:2019:390, 48. és 49. pont; 2020. március 4-i Telecom Italia ítélet, C-34/19, EU:C:2020:148, 60. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 72 A fentiekre tekintettel az előterjesztett kérdésre azt a választ kell adni, hogy az arányosság elvét úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan intézkedést előíró nemzeti szabályozás, amely alapján előre meghatározott hároméves időszakra el kell tiltani minden választással elnyerhető közhivatal betöltésétől azt a személyt, akinek a vonatkozásában ilyen közhivatal betöltése során összeférhetetlenséget állapítottak meg, amennyiben e jogszabály alkalmazása – valamennyi releváns körülményre tekintettel – olyan szankció kiszabásához vezet, amely a szankcionált jogsértés súlyának megfelel, figyelembe véve a közhivatalok betöltése és közfeladatok ellátása során az integritás és az átláthatóság biztosítására, valamint az intézményi korrupció megelőzésére irányuló célkitűzést. Ez nem áll fenn abban az esetben, ha – kivételesen – a megállapított jogellenes magatartás e célra tekintettel nem tekinthető súlyosnak, míg ezen intézkedésnek az érintett személy személyes, szakmai és gazdasági helyzetére gyakorolt hatása különösen súlyosnak bizonyul.

A harmadik kérdésről

- 73 Harmadik kérdésével az előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a Charta 15. cikkének (1) bekezdését és 47. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan intézkedést előíró nemzeti szabályozás, amely alapján előre meghatározott hároméves időszakra el kell tiltani minden választással elnyerhető közhivatal betöltésétől azt a személyt, akinek a vonatkozásában ilyen közhivatal betöltése során összeférhetlenséget állapítottak meg.
- 74 Ami a Charta 15. cikkének (1) bekezdését illeti, az a munkavállaláshoz és szabadon választott vagy elfogadott foglalkozás gyakorlásához való jogot rögzíti. Továbbá a szakmai tevékenység szabad gyakorlása az uniós jog általános elveinek részét képezi (lásd ebben az értelemben: 2012. március 29-i Interseroh Scrap and Metals Trading ítélet, C-1/11, EU:C:2012:194, 43. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 75 Az ANI és a román kormány úgy véli, hogy a választással elnyerhető közhivatal betöltéséhez való jog nem tartozik a Charta 15. cikke (1) bekezdésének hatálya alá, mivel a passzív választójog a politikai jogok részét képezi, amit az Emberi Jogok Európai Bíróságának az ítélkezési gyakorlata is megerősít. A Bizottság hivatkozik arra is, hogy úgy tűnik, hogy az alapügyben szóban forgó, a választással elnyerhető közhivatal betöltésének tilalmában álló intézkedés nem tartozik a rendelkezés hatálya alá, mivel a választási folyamat nem jelenti, hogy egy adott személynek joga lenne az ilyen közhivatal betöltéséhez.
- 76 E tekintetben tény, hogy a Charta 15. cikke (1) bekezdésének megfogalmazása tág, amint azt a „mindenki”, a „munkavállalás” és a „foglalkozás” kifejezések használata is tanúsítja.
- 77 Ezenkívül az Alapjogi Chartához fűzött magyarázatok (HL 2007. C 303., 17. o.) szerint a Bíróság ítélkezési gyakorlatában elismeri az e rendelkezésben foglalt foglalkozás megválasztásának szabadságát, amely gyakorlat többek között az 1974. május 14-i Nold kontra Bizottság ítéletből (4/73, EU:C:1974:51, 12–14. pont), az 1979. december 13-i Hauer ítéletből (44/79, EU:C:1979:290, 3727. o.) és az 1986. október 8-i Keller ítéletből (234/85, EU:C:1986:377, 8. pont) vezethető le. Az említett rendelkezés ugyancsak merít az 1961. október 18-án Torinóban aláírt és 1996. május 3-án Strasbourgban felülvizsgált Európai Szociális Karta (kihirdette: az 1999. évi C. törvény) 1. cikkének (2) bekezdéséből, amely kötelezi a feleket, hogy hatékonyan védjék a dolgozó azon jogát, hogy szabadon választott foglalkozás alapján biztosíthassa megélhetését, valamint a munkavállalók alapvető szociális jogairól szóló, az Európai Tanács 1989. december 9-én, Strasbourgban megtartott ülésén elfogadott közösségi charta 4. pontjából, amely kimondja, hogy mindenki szabadon választhat és vállalhat munkát az egyes foglalkozásokra irányadó szabályok szerint. Így a Charta 15. cikke (1) bekezdésének személyi és tárgyi hatálya egyaránt tág, amint arra a főtanácsnok indítványának 85. pontjában rámutatott.
- 78 Mindemellett e hatály, bármilyen tág is legyen, nem foglalja magában a demokratikus választási eljárás eredményeként elnyert választott tisztség – mint például a polgármesteri tisztség – meghatározott ideig történő betöltésének jogát.
- 79 Ezt az értelmezést megerősíti az a tény, hogy a Charta 15. cikke annak „Szabadságok” című II. címe alatt szerepel, míg a választásokon biztosított passzív választójogra vonatkozó különös rendelkezések, nevezetesen a Chartának az európai parlamenti választásokon és a helyhatósági választásokon való aktív és passzív választójogra vonatkozó 39. és 40. cikke, egy másik cím alatt, mégpedig „A polgárok jogai” címet viselő V. cím alatt szerepelnek.

- 80 Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlata szintén ilyen értelmezést követ, mivel e Bíróság megállapította, hogy egy választási folyamat eredményeként elnyert választott tisztség betöltéséhez való jog olyan politikai jog, amellyel – pusztán annak következményeként – javadalmazás jár (lásd ebben az értelemben: EJE, 2016. november 8., Savisaar kontra Észtország, CE:ECHR:2016:1108DEC000836516, 26. és 27. §).
- 81 Ebből következik, hogy a választással elnyerhető közhivatalok, többek között a polgármesteri tisztség betöltéséhez való jog nem tartozik a Charta 15. cikke (1) bekezdésének hatálya alá, így a jelen ügyben az alapeljárás felperese nem hivatkozhat eredményesen e rendelkezésre.
- 82 Amint az a Charta 53. cikkéből következik, ez az értelmezés nem érinti ugyanakkor a tagállamok azon lehetőségét, hogy a nemzeti alkotmányukban elismert, a munkavállaláshoz és a foglalkozás szabad gyakorlásához való jog védelmének kedvezőbb szintjét alkalmazzák, feltéve hogy ez nem veszélyezteti a Charta által előírt védelmi szintet, abban az értelemben, ahogyan azt a Bíróság értelmezte.
- 83 Ami a Charta 47. cikkét illeti, e cikk első bekezdése akként rendelkezik, hogy mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz, második bekezdésében pedig ezt azzal egészíti ki, hogy mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által megelőzően létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja.
- 84 Az e 47. cikk értelmében vett hatékony jogorvoslathoz való jognak az adott ügyben való elismerése azt feltételezi, hogy az e jogra hivatkozó személy az uniós jog által biztosított jogokra és szabadságokra hivatkozzon, vagy hogy e személlyel szemben olyan büntetőeljárást folytassanak, amely az uniós jognak a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében vett végrehajtásának minősül (lásd ebben az értelemben: 2022. február 22-i RS [Alkotmánybírósági ítéletek hatása] ítélet, C-430/21, EU:C:2022:99, 34. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 85 A jelen ügyben ez a helyzet áll fenn, mivel a választással elnyerhető közhivatal betöltésére vonatkozó, előre meghatározott hároméves időszakra szóló tilalmat, amit az alapeljárás felperesére alkalmazni kellene abban az esetben, ha az ANI által kiadott értékelő jelentés jogszerűsége megerősítést nyerne, a 176/2010. sz. törvény írja elő, amely – amint az a jelen ítélet 27. pontjából kitűnik – az uniós jogot hajtja végre. A Charta 47. cikke tehát alkalmazandó az alapügyben.
- 86 Ami e rendelkezés tartalmát illeti, az ebben szereplő hatékony bírói jogvédelem elve különböző elemekből tevődik össze, amelyek közé tartozik különösen a fegyveregyenlőség elve és a bírósághoz fordulás joga (2016. június 30-i Toma és Biroul Executorului Judecătoresc Horaiu-Vasile Cruduleci ítélet, C-205/15, EU:C:2016:499, 42. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 87 A Charta 47. cikke szerinti hatékony jogorvoslathoz való jog többek között magában foglalja azt, hogy a jogosult olyan bírósághoz fordulhasson, amely hatáskörrel rendelkezik az uniós jog által számára biztosított jogok tiszteletben tartásának biztosítására, ennek érdekében pedig az előtte folyamatban lévő ügy szempontjából releváns valamennyi ténybeli és jogi körülmény vizsgálatára (lásd ebben az értelemben: 2020. október 6-i État luxembourgeois [Adózással kapcsolatos információk iránti kérelemmel szembeni jogorvoslati jog] ítélet, C-245/19 és C-246/19, EU:C:2020:795, 66. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 88 A jelen ügyben a Charta 47. cikkében biztosított hatékony jogorvoslathoz való jog azt feltételezi – amint arra a főtanácsnok az indítványának 100. pontjában rámutatott –, hogy a kérdést előterjesztő bíróságnak rendelkeznie kell az ANI által kiadott, az alapeljárás felperesét érintő értékelő jelentés jogszerűségének felülvizsgálatára vonatkozó jogkörrel, és szükség esetén meg kell tudnia semmisíteni az említett jelentést, valamint az annak alapján kiszabott szankciókat.
- 89 Márpedig a Bíróság rendelkezésére álló iratokból kitűnik, hogy az ANI által kiadott értékelő jelentések tartalmazzák a tényállás leírását, az érintett személy álláspontját és a feltárt összeférhetetlenséget alkotó tényezők értékelését. Ezenkívül a kérdést előterjesztő bíróság hatáskörrel rendelkezik arra, hogy az alapügyben szóban forgó értékelő jelentés felülvizsgálata keretében megvizsgálja az összes releváns jogi és ténybeli kérdést, és ennél fogva e felülvizsgálat eredményeként az összeférhetetlenség fennállását megerősítse vagy elvesse. Ráadásul abban az esetben, ha e bíróság arra a következtetésre jutna, hogy az említett értékelő jelentés jogellenes, hatáskörrel rendelkezik a jelentés megsemmisítésére, valamint ennek következtében a megbízatás megszűnését és a választással elnyerhető közhivatal betöltésének tilalmát magában foglaló, e jelentés alapján alkalmazott intézkedések érvénytelenítésére.
- 90 Egyébiránt, amint az a jelen ítélet 69. és 72. pontjából következik, a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy a jelen ügyben teljesül-e az uniós jogból eredő arányos szankció kiszabására vonatkozó követelmény.
- 91 Végül, amint arra a főtanácsnok az indítványának 102. pontjában szintén rámutatott, a Bíróság rendelkezésére álló iratokban semmi nem támasztja alá a román jog által biztosított jogorvoslatok hatékonyságának vagy az alapügyben szóban forgó nemzeti szabályozásnak a Charta 47. cikkével való összeegyeztethetősége kétségbevonhatóságát.
- 92 A fentiekre figyelemmel az előterjesztett kérdésre a következő választ kell adni:
- a Charta 15. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a demokratikus választási eljárás eredményeként elnyert választott tisztség – mint például a polgármesteri tisztség – betöltésének joga nem tartozik e rendelkezés hatálya alá;
 - a Charta 47. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan intézkedést előíró nemzeti szabályozás, amely alapján előre meghatározott hároméves időszakra el kell tiltani minden választással elnyerhető közhivatal betöltésétől azt a személyt, akinek a vonatkozásában ilyen közhivatal betöltése során összeférhetetlenséget állapítottak meg, amennyiben az érintett személynek ténylegesen lehetősége van arra, hogy vitassa az e megállapítást tartalmazó jelentés és az ez alapján kiszabott szankció jogszerűségét, ideértve a szankció arányosságát is.

A költségekről

- 93 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (első tanács) a következőképpen határozott:

- 1) Az Európai Unió Alapjogi Chartája 49. cikkének (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az nem alkalmazandó az olyan intézkedést előíró nemzeti szabályozásra, amely alapján – egy közigazgatási eljárás végén – előre meghatározott hároméves időszakra el kell tiltani minden választással elnyerhető közhivatal betöltésétől azt a személyt, akinek a vonatkozásában ilyen közhivatal betöltése során összeférhetetlenséget állapítottak meg, amennyiben ez az intézkedés nem büntető jellegű.
- 2) Az arányosság elvét úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan intézkedést előíró nemzeti szabályozás, amely alapján előre meghatározott hároméves időszakra el kell tiltani minden választással elnyerhető közhivatal betöltésétől azt a személyt, akinek a vonatkozásában ilyen közhivatal betöltése során összeférhetetlenséget állapítottak meg, amennyiben e jogszabály alkalmazása – valamennyi releváns körülményre tekintettel – olyan szankció kiszabásához vezet, amely a szankcionált jogsértés súlyának megfelelő, figyelembe véve a közhivatalok betöltése és közfeladatok ellátása során az integritás és az átláthatóság biztosítására, valamint az intézményi korrupció megelőzésére irányuló célkitűzést. Ez nem áll fenn abban az esetben, ha – kivételesen – a megállapított jogellenes magatartás e célra tekintettel nem tekinthető súlyosnak, míg ezen intézkedésnek az érintett személy személyes, szakmai és gazdasági helyzetére gyakorolt hatása különösen súlyosnak bizonyul.
- 3) Az Alapjogi Charta 15. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a demokratikus választási eljárás eredményeként elnyert választott tisztség – mint például a polgármesteri tisztség – betöltésének joga nem tartozik e rendelkezés hatálya alá.
- 4) Az Alapjogi Charta 47. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan intézkedést előíró nemzeti szabályozás, amely alapján előre meghatározott hároméves időszakra el kell tiltani minden választással elnyerhető közhivatal betöltésétől azt a személyt, akinek a vonatkozásában ilyen közhivatal betöltése során összeférhetetlenséget állapítottak meg, amennyiben az érintett személynek ténylegesen lehetősége van arra, hogy vitassa az e megállapítást tartalmazó jelentés és az ez alapján kiszabott szankció jogszerűségét, ideértve a szankció arányosságát is.

Aláírások