



Jurisprudentie

Zaak C-40/21

T. A. C.

tegen

Agentia Națională de Integritate (ANI)

(verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door de Curte de Apel Timișoara)

Arrest van het Hof (Eerste kamer) van 4 mei 2023

„Prejudiciële verwijzing – Beschikking 2006/928/EG – Mechanisme voor samenwerking en toetsing van de vooruitgang in Roemenië ten aanzien van specifieke ijkpunten op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikel 15, lid 1 – Artikel 47 – Artikel 49, lid 3 – Gekozen openbare ambten – Belangenconflict – Nationale regeling op grond waarvan gekozen openbare ambten gedurende een vooraf bepaalde termijn niet mogen worden uitgeoefend – Bijkomende straf bij beëindiging van de ambtstermijn – Evenredigheidsbeginsel”

1. *Grondrechten – Handvest van de grondrechten – Werkingssfeer – Tenuitvoerbrenging van het Unierecht – Nationale regeling op grond waarvan gekozen openbare ambten gedurende een vooraf bepaalde termijn niet mogen worden uitgeoefend indien in het kader van de uitoefening van een dergelijk ambt een belangenconflict is vastgesteld – Daaronder begrepen (Art. 267 VWEU; Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 51, lid 1; beschikking 2006/928 van de Commissie, bijlage)*

(zie punten 22, 24-27)

2. *Grondrechten – Handvest van de grondrechten – Evenredigheidsbeginsel inzake straffen – Werkingssfeer – Verbod op het uitoefenen van gekozen openbare ambten gedurende een vooraf bepaalde termijn indien in het kader van de uitoefening van een dergelijk ambt een belangenconflict is vastgesteld – Daarvan uitgesloten – Voorwaarde – Maatregel van niet-strafrechtelijke aard (Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 49, lid 3)*

(zie punten 33, 34, 37-39, 41, 42 en 46 en dictum, punt 1)

3. *Recht van de Europese Unie – Beginselen – Evenredigheid – Draagwijdte – Nationale regeling op grond waarvan gekozen openbare ambten gedurende een vooraf bepaalde termijn niet mogen worden uitgeoefend indien in het kader van de uitoefening van een dergelijk ambt een belangenconflict is vastgesteld – Schending – Geen – Voorwaarde*

(zie punten 55-58, 60-68 en 72 en dictum, punt 2)

4. *Grondrechten – Vrijheid van beroep en het recht te werken – Draagwijdte – Recht op uitoefening van een gekozen ambt na een democratische verkiezing – Daarvan uitgesloten (Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 15, lid 1)*

(zie punten 76, 78, 79, 81 en 92 en dictum, punt 3)

5. *Grondrechten – Recht op effectieve rechterlijke bescherming – Recht op een doeltreffende voorziening in rechte – Nationale regeling op grond waarvan gekozen openbare ambten gedurende een vooraf bepaalde termijn niet mogen worden uitgeoefend indien in het kader van de uitoefening van een dergelijk ambt een belangenconflict is vastgesteld – Toelaatbaarheid – Voorwaarde – Mogelijkheid voor de betrokkene om de betreffende vaststelling en de opgelegde sanctie, waaronder ook de evenredigheid ervan, te betwisten (Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 47 en 51, lid 1)*

(zie punten 83-85, 87, 88 en 92 en dictum, punt 4)

Samenvatting

Strijd tegen corruptie: het Unierecht verzet zich er niet tegen dat iemand die de regels voor belangenconflicten in een gekozen openbaar ambt heeft overtreden, gedurende drie jaar niet meer een dergelijk ambt mag uitoefenen

De betrokkene moet deze sanctie wel door de rechter kunnen laten toetsen, met name aan het evenredigheidsbeginsel

In 2016 is verzoeker in het hoofdgeding gekozen tot burgemeester van de gemeente MN (Roemenië). In een rapport uit 2019 stelde het Agenție Națională de Integritate (ANI; nationaal integriteitsagentschap, Roemenië) vast dat hij de regels inzake belangenconflicten op administratief gebied niet in acht had genomen. Indien dat rapport definitief zou worden, zou zijn ambtstermijn van rechtswege eindigen en zou hem bijkomend worden verboden om gedurende drie jaar gekozen openbare ambten te bekleden.

Verzoeker in het hoofdgeding heeft beroep tot nietigverklaring van dat rapport ingesteld en aangevoerd dat het Unierecht zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling op grond waarvan dit verbod automatisch wordt opgelegd aan een persoon die wordt geacht te hebben gehandeld in een situatie waarin een belangenconflict voorhanden was, zonder dat dit verbod kan worden aangepast aan de ernst van de gepleegde inbreuk¹. Dit beroep is aanhangig gemaakt bij de verwijzende rechter, die heeft besloten het Hof te vragen of dit verbod spoort met het

¹ Artikel 25 van Lege 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 (wet nr. 176/2010 betreffende de integriteit bij de uitoefening van openbare functies en het bekleden van openbare ambten, alsmede tot wijziging van wet nr. 144/2007 betreffende de oprichting, de organisatie en de werking van het nationaal agentschap voor integriteit en tot wijziging van andere handelingen) van 1 september 2010. Deze wet behelst de tenuitvoerbrenging van het tweede ijkpunt in de bijlage bij beschikking 2006/928/EG van de Commissie van 13 december 2006 tot vaststelling van een mechanisme voor samenwerking en toetsing van de vooruitgang in Roemenië ten aanzien van specifieke ijkpunten op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie (PB 2006, L 354, blz. 56).

evenredigheidsbeginsel inzake straffen², het recht op arbeid³ en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op toegang tot een onpartijdig gerecht⁴, die worden gewaarborgd door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).

Beoordeling door het Hof

In de eerste plaats verklaart het Hof voor recht dat artikel 49, lid 3, van het Handvest niet van toepassing is op een nationale regeling die een persoon van wie is vastgesteld dat hij ondanks het bestaan van een belangenconflict een gekozen openbaar ambt heeft uitgeoefend, na een administratieve procedure verbiedt om gedurende een vooraf bepaalde periode van drie jaar een dergelijk ambt uit te oefenen, wanneer dat verbod niet strafrechtelijk van aard is.

In dit verband zijn drie criteria relevant om te bepalen of een sanctie van strafrechtelijke aard is: de juridische kwalificatie van de inbreuk in het nationale recht, de aard van de inbreuk en de zwaarte van de sanctie.

Wat om te beginnen het eerste criterium betreft, is het zo dat noch het feit dat de ambtstermijn na de vaststelling van een belangenconflict van rechtswege wordt beëindigd noch het verbod op uitoefening van een gekozen openbare functie naar Roemeens recht als een strafrechtelijke sanctie wordt beschouwd. Wat vervolgens het tweede criterium betreft, moet worden nagegaan of de betreffende maatregel met name een repressief doel nastreeft. De betrokken regeling beoogt de integriteit en de transparantie in de uitoefening van openbare functies en ambten te waarborgen alsook institutionele corruptie te voorkomen. Dit verbod en de regel die bepaalt dat de ambtstermijn van rechtswege wordt beëindigd hebben dus als doel om de goede werking en de transparantie van de staat te beschermen door belangenconflicten een duurzame halt toe te roepen. Het verbod dient dus in wezen een preventief en geen repressief doel. Wat het derde criterium betreft, de maatregel die hier aan de orde is bestaat niet in het opleggen van een vrijheidsstraf of een geldboete, maar in een verbod om in de toekomst bepaalde activiteiten – namelijk gekozen openbare ambten – uit te oefenen. Dat verbod geldt voor een vastomlijnde groep personen met een bijzondere status. Het is van beperkte duur en betreft niet het stemrecht.

De opgelegde maatregel kan dus niet worden beoordeeld in het licht van artikel 49, lid 3, van het Handvest, aangezien hij niet strafrechtelijk van aard is.

De nationale regeling in kwestie brengt echter het Unierecht ten uitvoer, zodat zij hoe dan ook in overeenstemming moet zijn met het algemeen Unierechtelijk beginsel van evenredigheid.

In dit verband stelt het Hof in de tweede plaats vast dat het evenredigheidsbeginsel zich niet verzet tegen deze regeling, mits de toepassing daarvan, alle relevante omstandigheden in aanmerking genomen, ertoe leidt dat een sanctie wordt opgelegd die evenredig is aan de ernst van de bestrafte inbreuk, rekening houdend met het doel om de integriteit en de transparantie in de uitoefening van openbare functies en ambten te waarborgen en institutionele corruptie te voorkomen. Dat is niet het geval indien de vastgestelde onrechtmatige gedraging bij wijze van uitzondering niet ernstig is vanuit het oogpunt van dit doel, terwijl de gevolgen van deze maatregel voor de persoonlijke, professionele en economische situatie van de betrokkene bijzonder ingrijpend zijn.

² Artikel 49, lid 3, van het Handvest.

³ Artikel 15, lid 1, van het Handvest.

⁴ Artikel 47 van het Handvest.

De automatische oplegging van de genoemde sanctie biedt de mogelijkheid om het geconstateerde belangenconflict duurzaam te beëindigen en tegelijkertijd de goede werking van de staat en de betrokken gekozen organen te beschermen. Bovendien lijkt het feit dat de ambtstermijn van rechtswege wordt beëindigd, in combinatie met een automatisch verbod om gedurende een vaste, voldoende lange periode gekozen openbare ambten uit te oefenen, gekozen functionarissen ervan te weerhouden om zich in een dergelijke situatie te begeven en hen ertoe aan te zetten om hun verplichtingen op dit gebied na te komen.

Wat verder het noodzakelijke karakter van deze sanctie betreft, heeft de Roemeense wetgever dit verbod op drie jaar gesteld omdat belangenconflicten naar hun aard een bedreiging vormen voor het functioneren van de staat en de samenleving. Het verbod wordt dus opgelegd omdat een gekozen openbaar functionaris een duidelijk ernstige inbreuk heeft gepleegd. In dit verband moet ook worden gekeken naar de omvang van de belangenconflicten en de graad van corruptie die worden waargenomen in de nationale publieke sector. Verder is dit verbod beperkt in de tijd, geldt het slechts voor bepaalde categorieën personen die specifieke ambten uitoefenen en is het alleen van toepassing op afgebakende werkzaamheden, namelijk gekozen publieke ambten. Het belet de betrokkenen niet om andere professionele activiteiten uit te oefenen.

Wat ten slotte het evenredige karakter van de beoordeelde maatregel betreft, is deze maatregel in beginsel niet onevenredig aan de inbreuk die ermee wordt bestraft, aangezien het openbaar belang ernstig wordt aangetast door zelfs de minst beduidende corrupte handelingen en belangenconflicten van gekozen functionarissen in een lidstaat waar het corruptierisico hoog is. Omdat de looptijd van dit verbod op geen enkele wijze kan worden aangepast, kan toch niet worden uitgesloten dat deze sanctie in bepaalde uitzonderlijke gevallen disproportioneel kan blijken.

In de derde plaats verklaart het Hof dat het recht om na democratische verkiezingen een gekozen ambt zoals dat van burgemeester uit te oefenen niet onder artikel 15, lid 1, van het Handvest valt.

Deze bepaling is wel breed verwoord, maar de werkingssfeer ervan omvat niet het recht om gedurende bepaalde tijd een dergelijk ambt te vervullen. Artikel 15 van het Handvest is namelijk geplaatst onder titel II met het opschrift „Vrijheden”, terwijl de specifieke bepalingen inzake het passief kiesrecht zich onder een andere titel bevinden, namelijk titel V met het opschrift „Burgerschap”⁵. Deze uitlegging vindt ook steun in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens⁶.

In de vierde en laatste plaats stelt het Hof vast dat artikel 47 van het Handvest zich niet verzet tegen de betreffende nationale regeling, mits de betrokkene daadwerkelijk de mogelijkheid heeft om de rechtmatigheid te betwisten van het rapport waarin een belangenconflict is vastgesteld en van de op basis van dat rapport opgelegde sanctie, en daarbij ook de evenredigheid van die sanctie aan de orde kan stellen.

Het recht op een doeltreffende voorziening in rechte houdt onder andere in dat de houder van dit recht toegang moet hebben tot een gerecht dat bevoegd is om de eerbiediging van de uit het Unierecht voortvloeiende rechten te waarborgen en om daartoe alle feitelijke en juridische kwesties te onderzoeken die voor het bij dat gerecht aanhangige geding relevant zijn. In dit geval

⁵ Zie de artikelen 39 en 40 van het Handvest over het actief en passief kiesrecht bij respectievelijk de verkiezingen voor het Europees Parlement en de gemeenteraadsverkiezingen.

⁶ Zie EHRM, 8 november 2016, Savisaar tegen Estland, CE:ECHR:2016:1108DEC000836516.

impliceert dit recht dat de verwijzende rechter de rechtmatigheid van het voor de verzoeker in het hoofdgeding belastende beoordelingsrapport kan toetsen en eventueel dat rapport en de op basis daarvan opgelegde sanctie nietig kan verklaren.