Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

4. svibnja 2023.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Odluka 2006/928/EZ – Mehanizam za suradnju i provjeru napretka Rumunjske u ispunjavanju posebnih mjerila na području reforme pravosuđa i borbe protiv korupcije – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 15. stavak 1. – Članak 47. – Članak 49. stavak 3. – Javne dužnosti za koje se provode izbori – Sukob interesa – Nacionalni propis kojim se predviđa zabrana obavljanja javnih dužnosti za koje se provode izbori u unaprijed utvrđenom trajanju – Sankcija koja je dopunska prestanku obnašanja mandata – Načelo proporcionalnosti”

U predmetu C-40/21,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputila Curtea de Apel Timişoara (Žalbeni sud u Timişoari, Rumunjska), odlukom od 12. studenoga 2020., koju je Sud zaprimio 26. siječnja 2021., u postupku

T. A. C.

protiv

Agenția Națională de Integritate (ANI),

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: A. Arabadjiev, predsjednik vijeća, P. G. Xuereb, T. von Danwitz (izvjestitelj), A. Kumin i I. Ziemele, suci,

nezavisni odvjetnik: N. Emiliou,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za osobu T. A. C., T. Chiuariu, *avocat*,

– za Agenția Națională de Integritate (ANI), D. Chiurtu, O. Iacob i F.-I. Moise, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: rumunjski

– za rumunjsku vladu, E. Gane i L. Lițu, u svojstvu agenata,

– za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,

– za Europsku komisiju, L. Nicolae, P. J. O. Van Nuffel i M. Wasmeier, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 10. studenoga 2022.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje Odluke Komisije 2006/928/EZ od 13. prosinca 2006. o uspostavi mehanizma za suradnju i provjeru napretka Rumunjske u ispunjavanju posebnih mjerila na području reforme pravosuđa i borbe protiv korupcije (SL 2006., L 354, str. 56.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 65., str. 53.) i članka 15. stavka 1., članka 47. te članka 49. stavka 3. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između osobe T. A. C. i Agenție Națională de Integritate (ANI) (Državna agencija za integritet, Rumunjska) u pogledu izvješća te agencije kojim je utvrđeno da je ta osoba povrijedila pravila kojima se uređuju sukobi interesa u upravnim stvarima dok je obnašala mandat gradonačelnika.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Odluka 2006/928 donesena je, u kontekstu pristupanja Rumunjske Europskoj uniji koje je bilo predviđeno za 1. siječnja 2007., na temelju, među ostalim, članaka 37. i 38. Akta o uvjetima pristupanja Republike Bugarske i Rumunjske Europskoj uniji i prilagodbi Ugovora na kojima se temelji Europska unija (SL 2005., L 157, str. 203., u daljnjem tekstu: Akt o pristupanju), koji je stupio na snagu 1. siječnja 2007. Uvodne izjave 1. do 6. i 9. te odluke glase kako slijedi:

„(1) Europska unija osnovana je na vladavini prava, načelu zajedničkom svim državama članicama.

(2) Područje slobode, sigurnosti i pravde i unutarnje tržište, uspostavljeno Ugovorom o Europskoj uniji i Ugovorom o osnivanju Europske zajednice, osnivaju se na uzajamnom povjerenju da administrativne i sudske odluke i prakse svih država članica u cijelosti poštuju vladavinu prava.

(3) To podrazumijeva da u svim državama članicama postoji nepristrani, nezavisni i učinkovit i propisno opremljen pravosudni i administrativni sustav, među ostalim, za borbu protiv korupcije.

(4) Rumunjska će 1. siječnja 2007. postati članica Europske unije. [Europska k]omisija je konstatirala znatne napore Rumunjske u dovršenju priprema za članstvo, međutim utvrdila je preostala otvorena pitanja u njezinom izvješću od 26. rujna 2006., a posebno na području odgovornosti i učinkovitosti pravosudnog sustava i tijela kaznenog progona na kojima je potreban dodatan napredak, kako bi se osigurala njihova sposobnost provedbe i primjene mjera donesenih s ciljem uspostave unutarnjeg tržišta i područja slobode, sigurnosti i pravde.

(5) Članak 37. Akta o pristupanju ovlašćuje Komisiju da poduzme odgovarajuće mjere u slučaju neposredne opasnosti da bi Rumunjska prouzročila nepravilnosti u funkcioniranju unutarnjeg tržišta neprovođenjem preuzetih obveza. Članak 38. Akta o pristupanju ovlašćuje Komisiju da poduzme odgovarajuće mjere u slučaju neposredne opasnosti od ozbiljnih nedostataka u Rumunjskoj pri prijenosu, stanju provedbe ili primjene akata usvojenih u okviru glave VI. Ugovora o EU-u i akata usvojenih u okviru glave IV. Ugovora o EZ-u.

(6) Preostala otvorena pitanja na području odgovornosti i učinkovitosti pravosudnog sustava i tijela kaznenog progona opravdavaju uspostavljanje mehanizma za suradnju i provjeru napretka Rumunjske u ispunjavanju posebnih mjerila na području reforme pravosuđa i borbe protiv korupcije.

[…]

(9) Ovu bi Odluku trebalo izmijeniti ako procjena Komisije ukaže na potrebu prilagodbe mjerila. Ovu Odluku trebalo bi ukinuti kad sva mjerila budu na zadovoljavajući način ispunjenja.”

4 Člankom 1. Odluke 2006/928 predviđa se:

„Rumunjska izvješćuje, do 31. ožujka svake godine, a prvi put do 31. ožujka 2007., Komisiju o napretku u ispunjavanju svakog mjerila predviđenog Prilogom.

Komisija može, u bilo koje vrijeme, pružiti tehničku pomoć putem različitih aktivnosti ili prikupiti i razmijeniti informacije o mjerilima. Osim toga, Komisija može, u svako vrijeme, u tu svrhu organizirati stručnu misiju u Rumunjsku. Rumunjska tijela su u tom kontekstu dužna osigurati potrebnu potporu.”

5 Člankom 2. te odluke određuje se:

„Komisija će prvi put u lipnju [2007.] priopćiti Europskom parlamentu i Vijeću svoje komentare i nalaze o izvješću Rumunjske.

Komisija će nakon toga podnijeti izvješće prema potrebi, a najmanje svakih šest mjeseci.”

6 Članak 4. navedene odluke glasi:

„Ova je Odluka upućena svim državama članicama.”

7 Prilog toj odluci glasi kako slijedi:

„Mjerila iz članka 1. koje Rumunjska treba ispuniti:

1. Osigurati transparentniji i učinkovit pravosudni postupak, a posebno povećanjem kapaciteta i odgovornosti Vrhovnog sudskog vijeća. Izvješćivati i pratiti utjecaj novih zakonika o građanskom i kaznenom postupku.

2. Uspostaviti, kako je predviđeno, tijelo za integritet nadležno za provjeru imovinskog stanja i neusklađenosti te mogućih sukoba interesa, te za izdavanje obveznih odluka na osnovi kojih se mogu donijeti odvraćajuće sankcije.

3. Nastavno na već ostvareni napredak, nastaviti voditi profesionalne, nepristrane istrage sumnji za korupciju na visokoj razini.

4. Poduzeti daljnje mjere za suzbijanje i borbu protiv korupcije, a posebno u lokalnoj upravi."

Rumunjsko pravo

8 Člankom 25. legee 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 (Zakon br. 176/2010 o integritetu u obavljanju javnih dužnosti i funkcija, izmjenama i dopunama Zakona br. 144/2007 o stvaranju, ustrojstvu i funkcioniranju Državne agencije za integritet i o izmjenama i dopunama drugih normativnih akata) od 1. rujna 2010. (*Monitorul Oficial al României*, dio I, br. 621 od 2. rujna 2010.) određeno je:

„(1) Ako osoba pri donošenju upravnog akta, sklapanju pravnog posla, donošenju odluke ili sudjelovanju u donošenju odluke povrijedi zakonske obveze koje se odnose na sukob interesa ili situaciju neusklađenosti, smatra se da je počinila stegovnu povredu te je se sankcionira u skladu s pravnim pravilima koja se primjenjuju na funkciju, dužnost ili aktivnost o kojoj je riječ, pod uvjetom da odredbe ovog zakona ne predviđaju odstupanje od toga te da nije riječ o kaznenom djelu.

(2) Osoba koja je razriješena ili opozvana sa svojih dužnosti u skladu sa stavkom 1. ili u odnosu na koju je utvrđeno postojanje sukoba interesa ili situacije neusklađenosti više nema pravo obavljanja javne dužnosti ili funkcije koja je predmet odredbi ovog zakona, osim onih koje se odnose na izbore, i to tijekom tri godine od datuma kad je razriješena ili opozvana s javne dužnosti ili funkcije o kojoj je riječ ili od datuma automatskog prestanka mandata. Ako je osoba obavljala dužnost za koju je izabrana, više ne može obavljati istu dužnost tijekom tri godine od prestanka mandata. U slučaju u kojem osoba na datum utvrđenja situacije neusklađenosti ili sukoba interesa više ne obavlja javnu dužnost ili funkciju, trogodišnja zabrana počinje teći, u skladu sa zakonom, od datuma kad je izvješće o ocjeni postalo konačno ili od datuma kad je sudska odluka kojom se potvrđuje postojanje sukoba interesa ili situacije neusklađenosti postala konačna i neopoziva.

[…]"

9 U skladu s člankom 66. stavkom 1. legee nr. 286/2009 privind Codul penal (Zakon br. 286/2009 o Kaznenom Zakoniku), od 17. srpnja 2009. (*Monitorul Oficial al României*, dio I, br. 510 od 24. srpnja 2009.), u verziji koja je bila na snazi u vrijeme nastanka činjenica o kojima je riječ u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Kazneni zakonik):

„Sankcija koja dopunjuje zabranu izvršavanja određenih prava sastoji se u zabrani ostvarivanja, tijekom razdoblja od jedne od pet godina, jednog ili više sljedećih prava:

(a) pravo kandidiranja na izborima za javna tijela ili bilo koju drugu javnu dužnost;

(b) pravo obavljanja dužnosti koje uključuju javne ovlasti.”

10 U članku 301. Kaznenog zakonika, naslovljenom „Sukob interesa”, u stavku 1. navodi se:

„Činjenica da javni dužnosnik prilikom obavljanja svoje dužnosti izvrši radnju ili sudjeluje u donošenju odluke kojom je omogućio, izravno ili neizravno, imovinsku korist za sebe, svojeg bračnog druga, za srodnika ili srodnika po tazbini do uključivo drugog stupnja […] kaznit će se kaznom zatvora od jedne do pet godina i dodatnom kaznom zabrane obavljanja javne dužnosti.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

11 Dana 22. lipnja 2016. tužitelj iz glavnog postupka izabran je za gradonačelnika općine MN (Rumunjska) za razdoblje 2016.-2020.

12 U izvješću o ocjeni od 25. studenoga 2019. ANI je utvrdio da tužitelj iz glavnog postupka nije poštovao pravila kojima se uređuju sukobi interesa u upravnim stvarima. Naime, on je tijekom obavljanja svoje dužnosti ugovorom o plodouživanju dodijelio udruzi u kojoj je njegova supruga bila član osnivač i potpredsjednica pravo besplatnog korištenja određenih prostorija koje su pripadale općini, u trajanju od pet godina, u svrhu obavljanja kulturnih aktivnosti.

13 Kada bi to izvješće, kojim se utvrđuje postojanje sukoba interesa kad je riječ o tužitelju iz glavnog postupka, postalo konačno, osobito ako ga tužitelj ne bi pobijao, njegov bi mandat automatski prestao te bi mu bila izrečena dodatna zabrana obavljanja javnih dužnosti za koje se provode izbori u trajanju od tri godine, u skladu s nacionalnim pravom.

14 Dana 19. prosinca 2019. tužitelj iz glavnog postupka podnio je tužbu Tribunalului București (Viši sud u Bukureštu, Rumunjska) kojom je zahtijevao poništenje tog izvješća, istaknuvši osobito da se pravu Unije protivi nacionalno zakonodavstvo na temelju kojeg se osobi za koju se smatra da je postupala u situaciji sukoba interesa automatski izriče sankcija zabrane obavljanja javnih dužnosti za koje se provode izbori u trajanju od tri godine koja se ne može prilagođavati ovisno o težini počinjenje povrede.

15 Budući da se taj sud proglasio nenadležnim za odlučivanje o toj tužbi, predmet je upućen sudu koji je uputio zahtjev, Curtei de Apel Timișoara (Žalbeni sud u Timișoari, Rumunjska).

16 Najprije, taj sud ističe da je glavni predmet obuhvaćen pravom Unije jer Zakon br. 176/2010 provodi drugo mjerilo iz priloga Odluci 2006/928. Isto tako je i ANI osnovan kako bi se postupilo u skladu s tim ciljem.

17 Nadalje, navedeni sud ističe da, na temelju članka 25. tog zakona, ako je u odnosu na osobu koja obavlja javne dužnosti za koje se provode izbori utvrđeno postojanje sukoba interesa koje je postalo konačno, njezin mandat prestaje automatski. Usto, dodatna zabrana obavljanja tih dužnosti u trajanju od tri godine, predviđena u stavku 2. tog članka, stupa na snagu automatski a da se pritom ne ispituje nužnost te zabrane ni primjena koja se razlikuje ovisno o težini povrede. U skladu sa sudskom praksom Curtee Constituțională (Ustavni sud, Rumunjska), navedena zabrana odnosi se na sve javne dužnosti za koje se provode izbori iz članka 1. navedenog zakona, unatoč izrazu „istu dužnost" upotrijebljenom u toj odredbi. Osim toga, ni prestanak mandata ni zabrana obavljanja javnih dužnosti za koje se provode izbori ne mogu se pobijati pred sudom, s obzirom na to da sud koji odlučuje o zakonitosti ANI-jeva izvješća o ocjeni može provjeriti samo predstavljaju li činjenice koje se pripisuju zainteresiranoj osobi sukob interesa ili ne, a ne može odučiti o sankcijama koje iz toga proizlaze.

18 Sud koji je uputio zahtjev usto ističe da iako u predmetnom slučaju nije utvrđeno da je tužitelj iz glavnog postupka počinio ikakvo kazneno djelo, članak 301. stavak 1. Kaznenog zakonika predviđa kažnjivo djelo sukoba interesa za koje isto tako postoji dodatna kazna zabrane obavljanja javne dužnosti iz članka 66. stavka 1. tog zakonika. Stoga taj sud smatra nužnim odrediti mora li se, poput potonje kazne, zabrana obavljanja javnih dužnosti za koje se provode izbori iz članka 25. stavka 2. Zakona br. 176/2010 ocijeniti s obzirom na načelo razmjernosti kazni koje je zajamčeno člankom 49. Povelje i, ako je tako, protivi li se takva sankcija tom načelu.

19 Naposljetku, navedeni sud smatra da valja provjeriti protivi li se članku 15. stavku 1. i članku 47. Povelje nacionalna odredba koja automatski nameće tu sankciju u unaprijed utvrđenom trajanju od tri godine a da pritom sudu ne omogućuje da ispita njezinu nužnost ili opseg s obzirom na konkretne okolnosti slučaja.

20 U tim je okolnostima Curtea de Apel Timişoara (Žalbeni sud u Timişoari) odlučila prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li načelo razmjernosti sankcija koje se propisuje člankom 49. [Povelje] tumačiti na način da se to načelo primjenjuje i na djela koja se razlikuju od djela koja nacionalni zakon formalno definira kao kaznena djela, ali koja se mogu smatrati ‚podizanjem optužnice za kazneno djelo' u smislu članka 6. [Europske konvencije o ljudskim pravima, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLJP)], s obzirom na kriterije utvrđene sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava, konkretno s obzirom na kriterij strogosti sankcije kao što je slučaj u glavnom postupku u pogledu ocjene sukoba interesa koja može dovesti do primjene dodatne sankcije zabrane obavljanja [svih] javnih dužnosti za koje se provode izbori u trajanju od tri godine?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, treba li načelo razmjernosti sankcija koje se propisuje člankom 49. [Povelje] tumačiti na način da mu je protivna odredba nacionalnog provedbenog zakonodavstva u skladu s kojom se – u slučaju da se utvrdi da je osoba koja obavlja javnu dužnost za koju se provode izbori u sukobu interesa – automatski na temelju zakona (*ope legis*) primjenjuje dodatna sankcija zabrane obavljanja [svih] javnih dužnosti za koje se provode izbori tijekom predviđenog razdoblja od tri godine a da pritom ne postoji mogućnost izricanja sankcije koja je razmjerna počinjenoj povredi?

3. Treba li pravo na rad koje je zajamčeno člankom 15. stavkom 1. [Povelje] kao i pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje koje je zajamčeno člankom 47. Povelje tumačiti na način da im je protivna odredba nacionalnog provedbenog zakonodavstva u skladu s kojom se – u slučaju da se utvrdi da je osoba koja obavlja javnu dužnost za koju se provode izbori u sukobu interesa – automatski na temelju zakona (*ope legis*) primjenjuje dodatna sankcija zabrane obavljanja [svih] javnih dužnosti za koje se provode izbori tijekom predviđenog razdoblja od tri godine a da pritom ne postoji mogućnost izricanja sankcije koja je razmjerna počinjenoj povredi?

O prethodnim pitanjima

Dopuštenost

21 ANI i rumunjska vlada osporavaju dopuštenost prethodnih pitanja. Oni ističu, s jedne strane, da Povelja nije primjenjiva na glavni postupak ako nije provedeno pravo Unije, u smislu njezina članka 51. stavka 1. Oni dodaju, s druge strane, da su postavljena pitanja irelevantna i da je problem potpuno hipotetski jer je predmet glavnog postupka jedino poništenje izvješća o ocjeni kojim je utvrđen sukob interesa kad je riječ o tužitelju iz glavnog postupka, a koje se ne odnosi na pitanje sankcija.

22 Valja podsjetiti na to da je područje primjene Povelje, u pogledu djelovanja država članica, definirano u njezinu članku 51. stavku 1., prema kojem se odredbe Povelje odnose na države članice samo kada provode pravo Unije, pri čemu se tom odredbom potvrđuje ustaljena praksa Suda prema kojoj se temeljna prava koja se jamče u pravnom sustavu Unije primjenjuju na sve situacije uređene pravom Unije, ali ne i izvan njih (presuda od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982 t. 78. i navedena sudska praksa).

23 U predmetnom slučaju, iz navoda suda koji je uputio zahtjev i obrazloženja Zakona br. 176/2010 proizlazi da se njime provodi drugo mjerilo iz priloga Odluci 2006/928, odnosno uspostavljanje tijela za integritet nadležnog za provjeru imovinskog stanja i neusklađenosti te mogućih sukoba interesa, te za izdavanje obveznih odluka na osnovi kojih se mogu donijeti odvraćajuće sankcije.

24 Kao što je Sud presudio, mjerila iz priloga toj odluci obvezujuća su za Rumunjsku na način da ta država članica ima posebnu obvezu da ih ispuni i da poduzme odgovarajuće mjere kako bi ih ispunila. Isto tako, navedena država članica dužna je ne provesti svaku mjeru koja može ugroziti ispunjavanje tih mjerila (vidjeti u tom smislu presudu od 18. svibnja 2021., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, t. 172.).

25 Usto, navedena odluka obvezuje Rumunjsku da se djelotvorno i neovisno o eventualnoj šteti nanesenoj financijskim interesima Unije bori protiv korupcije, osobito protiv korupcije na visokoj razini i da predvidi primjenu djelotvornih i odvraćajućih sankcija za kaznena djela korupcije općenito (vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2021., Euro Box Promotion i dr., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, 189. i 190. i navedenu sudsku praksu).

26 U tom je kontekstu Sud također pojasnio da Rumunjska ima slobodu izbora primjenjivih sankcija, koje mogu biti upravne ili kaznene ili kombinacija jednih i drugih, pri čemu je ta ovlast ograničena načelima proporcionalnosti, ekvivalentnosti i djelotvornosti (vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2021., Euro Box Promotion i dr., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, t. 191. i 192. i navedenu sudsku praksu).

27 Iz tih razmatranja proizlazi, kao što je istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 21. svojega mišljenja, da Zakon br. 176/2010, osobito njegov članak 25., predstavlja mjeru kojom se provodi pravo Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje tako da je ona primjenjiva u okviru glavnog predmeta.

28 Kad je riječ o predmetu glavnog postupka, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, za pitanja koja se odnose na tumačenje prava Unije koja postavi nacionalni sud unutar pravnog i činjeničnog okvira koji određuje u vlastitoj odgovornosti i čiju točnost Sud ne provjerava, postoji pretpostavka relevantnosti. Sud može odbiti odlučiti o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud samo ako je posve očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili glavnim postupkom, u slučaju kada je problem hipotetski ili kada Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi se moglo dati koristan odgovor na upućena pitanja (presuda od 13. studenoga 2018., Levola Hengelo, C-310/17, EU:C:2018:899, t. 28. i navedena sudska praksa).

29 U predmetnom slučaju, sud koji je uputio zahtjev je u zahtjevu za prethodnu odluku objasnio da bi, ako bi zakonitost izvješća o ocjeni navedena u točki 12. ove presude bila potvrđena odbijanjem tužbe podnesene tom sudu, tužitelju iz glavnog postupka bilo automatski zabranjeno obavljanje javnih dužnosti za koje se provode izbori u trajanju od tri godine, na temelju članka 25. stavka 2. Zakona br. 176/2010, a on ne bi mogao pobijati tu zabranu u okviru drugog sudskog postupka.

30 Stoga nije očito da tumačenje odredbi Povelje nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom glavnog postupka ili da je problem hipotetski.

31 Iz toga slijedi da su postavljena pitanja dopuštena.

Meritum

Prvo pitanje

32 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 49. stavak 3. Povelje tumačiti na način da se primjenjuje na nacionalno zakonodavstvo kojim se predviđa, nakon upravnog postupka, izricanje mjere zabrane obavljanja bilo kakve javne dužnosti za koju se provode izbori u unaprijed utvrđenom trajanju od tri godine osobi u pogledu koje je utvrđeno postojanje sukoba interesa prilikom obavljanja takve dužnosti.

33 Članak 49. stavak 3. Povelje, kojim se predviđa da strogost kazne ne smije biti nerazmjerna kaznenom djelu, odnosi se na kaznenopravne sankcije. Stoga, valja najprije ispitati je li takva zabrana kaznenopravne prirode (vidjeti u tom smislu presudu od 6. listopada 2021., ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, t. 90.).

34 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda o tumačenju članka 50. Povelje, a koja se primjenjuje na njezin članak 49. stavak 3., tri su kriterija relevantna za ocjenu kaznenopravne prirode sankcije. Prvi kriterij je pravna kvalifikacija kažnjivog djela prema nacionalnom pravu,

drugi sama priroda kažnjivog djela, a treći stupanj strogosti sankcije koja može biti izrečena zainteresiranoj osobi (vidjeti u tom smislu presude od 6. listopada 2021., ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, t. 91. i od 22. ožujka 2022., bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, t. 25. i navedenu sudsku praksu).

35 Doista, čak i za kažnjiva djela koja se u nacionalnom pravu ne kvalificiraju kao „kaznena" takav karakter ipak može proizlaziti iz same naravi predmetnog kažnjivog djela i iz težine sankcija do kojih ono može dovesti (presuda od 22. lipnja 2021., Latvijas Republikas Saeima (Kazneni bodovi), C-439/19, EU:C:2021:504, t. 88. i navedena sudska praksa).

36 Iako je na sudu koji je uputio zahtjev da u kontekstu tih kriterija ocijeni je li mjera o kojoj je riječ u glavnom postupku kaznenopravne prirode u smislu članka 49. stavka 3. Povelje, Sud ipak može prilikom odlučivanja o zahtjevu za prethodnu odluku dati pojašnjenja koja će taj sud usmjeriti u njegovu ocjenjivanju (vidjeti u tom smislu presudu od 6. listopada 2021., ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, t. 92. i navedenu sudsku praksu).

37 Kad je riječ o prvom kriteriju, koji se odnosi na kvalifikaciju kažnjivog djela u nacionalnom pravu, iz teksta članka 25. stavka 1. Zakona br. 176/2010, koji upućuje na „stegovnu povredu" i iz nacionalne sudske prakse navedene u zahtjevu za prethodnu odluku, osobito one Curtee Constituțională (Ustavni sud), proizlazi da se u rumunjskom pravu ni automatski prestanak mandata u slučaju utvrđenja sukoba interesa ni zabrana obavljanja bilo koje javne dužnosti za koju se provode izbori, koja dopunjuje taj prestanak, ne smatraju kaznenopravnim sankcijama. Usto, iz spisa kojim raspolaže Sud proizlazi da se te mjere izriču na temelju upravnog postupka. Iako je točno da rumunjsko pravo predviđa i kazneno djelo sukoba interesa, sankcije do kojih dolazi po toj osnovi izriču se, kako je istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 31. svojega mišljenja, u okviru zasebnog i neovisnog postupka.

38 Kad je riječ o drugom kriteriju, koji se odnosi na samu prirodu kažnjivog djela, on podrazumijeva provjeru nastoji li se mjerom o kojoj je riječ osobito postići represivna svrha, što je svojstveno sankciji kaznenopravne prirode u smislu članka 49. Povelje (vidjeti u tom smislu presude od 22. lipnja 2021., Latvijas Republikas Saeima (Kazneni bodovi), C-439/19, EU:C:2021:504, t. 89. i od 6. listopada 2021., ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, t.94. i navedenu sudsku praksu).

39 U predmetnom slučaju iz zahtjeva za prethodnu odluku i očitovanja stranaka pred Sudom proizlazi da je cilj Zakona br. 176/2010 osigurati integritet i transparentnost u obavljanju javnih dužnosti i funkcija i sprečavanje institucionalne korupcije i da je mjera zabrane obavljanja javnih dužnosti za koje se provode izbori, poput one koja može biti izrečena u glavnom predmetu, dio većeg skupa mjera koje se sve nadopunjuju i nastoje postići taj cilj te, slijedom toga, pridonosi ispunjenju mjerila predviđenih Odlukom 2006/928. Stoga je svrha te zabrane, kao i automatskog prestanka mandata, očuvanje pravilnog funkcioniranja i transparentnosti države trajnim okončanjem situacija sukoba interesa.

40 S tim u vezi, Europski sud za ljudska prava je presudio, kad je riječ o zabrani kandidiranja na izborima i obavljanja dužnosti za koje se provode izbori kojom se nastoji postići takav cilj i čija je svrha slobodno odlučivanje izabranih tijela, da ona nema kaznenu prirodu, čak i kada je izrečena povodom kaznene presude za korupciju (vidjeti u tom smislu presude ESLJP-a od 18. svibnja 2021., Galan protiv Italije, CE:ECHR:2021:0518DEC006377216, t. 85. i 97. i od 17. lipnja 2021, Miniscalco protiv Italije, CE:ECHR:2021:0617JUD005509313, t. 64. i 73.).

41 Uzimajući u obzir te elemente i s obzirom na sudsku praksu navedenu u prethodnoj točki, mjerom zabrane obavljanja javnih dužnosti za koje se provode izbori u trajanju od tri godine, poput one koja može biti izrečena u glavnom postupku, nastoji se postići u bitnome preventivni, a ne represivni cilj.

42 Što se tiče trećeg kriterija, koji se odnosi na stupanj strogosti sankcije, valja naglasiti, kako je istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 33. svojega mišljenja, da se takva mjera ne sastoji od izricanja kazne zatvora ili novčane kazne, nego zabrane budućeg obavljanja određenih djelatnosti, to jest javnih dužnosti za koje se provode izbori, a odnosi se na točno određenu skupinu osoba koje imaju poseban status. Također, ta mjera je ograničenog trajanja i ne odnosi se na pravo glasa.

43 Valja dodati da se, u skladu sa sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava, sankcije slične mjeri o kojoj je riječ u glavnom postupku općenito ne smatraju dovoljno strogima kako bi bile kaznenopravne prirode, tim više što se ne odnose na pravo glasa (vidjeti u tom smislu, presuda Europske komisije za ljudska prava od 13. siječnja 1997., Tapie protiv Francuske, CE:ECHR:1997:0113DEC003225896, str. 5. i presuda ESLJP-a od 18. svibnja 2021., Galan protiv Italije, CE:ECHR:2021:0518DEC006377216, t. 96. i 97.).

44 Iz tih razmatranja proizlazi da se čini da nije ispunjen nijedan od tri kriterija navedenih u točki 34. ove presude i da se, slijedom toga, čini da zabrana obavljanja javnih dužnosti za koje se provode izbori predviđena nacionalnim zakonodavstvom o kojem je riječ u glavnom postupku nije kaznenopravne prirode, provjera čega je ipak na sudu koji je uputio zahtjev.

45 Budući da ta mjera nije kaznenopravne prirode, ne može je se ispitati s obzirom na članak 49. stavak 3. Povelje.

46 S obzirom na prethodno navedeno, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 49. stavak 3. Povelje treba tumačiti na način da se ne primjenjuje na nacionalno zakonodavstvo kojim se predviđa, nakon upravnog postupka, izricanje mjere zabrane obavljanja bilo kakve javne dužnosti za koju se provode izbori u unaprijed utvrđenom trajanju od tri godine osobi u pogledu koje je utvrđeno postojanje sukoba interesa prilikom obavljanja takve dužnosti, ako ta mjera nije kaznenopravne prirode.

Drugo pitanje

47 Uvodno, iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je drugo pitanje postavljeno ako bude valjalo smatrati da je zabrana obavljanja javnih dužnosti za koje se provode izbori predviđena člankom 25. stavkom 2. Zakona br. 176/2010 kaznenopravne prirode. Međutim, kao što proizlazi iz razmatranja navedenih u točkama 32. do 46. ove presude, ne čini se da je ta zabrana takve prirode, uz pridržaj provjere koju mora izvršiti sud koji je uputio zahtjev, tako da se ne primjenjuje članak 49. stavak 3. Povelje.

48 Ipak, budući da nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ u glavnom postupku provodi pravo Unije kao što je navedeno u točki 27. ove presude, ono u svakom slučaju mora biti usklađeno s načelom proporcionalnosti, kao općim načelom prava Unije.

49 Naime, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, načelo proporcionalnosti jedno je od općih načela prava Unije s kojim mora biti usklađeno nacionalno zakonodavstvo koje je obuhvaćeno područjem primjene prava Unije i koje ga provodi, i u slučaju neusklađenosti zakonodavstva Unije u području primjenjivih sankcija (vidjeti u tom smislu presude od 11. travnja 2019., Repsol

Butano i DISA Gas, C-473/17 i C-546/17, EU:C:2019:308, t. 39. i navedenu sudsku praksu i od 8. ožujka 2022., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Izravan učinak), C-205/20, EU:C:2022:168, t. 31. i navedenu sudsku praksu).

50 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, kako bi mjera bila usklađena s načelom proporcionalnosti, ona mora biti prikladna da dosljedno i sustavno jamči ostvarivanje legitimnog cilja koji se nastoji postići i da ne prekoračuje ono što je prikladno i nužno za njegovo postizanje, pri čemu njome uzrokovane nepovoljnosti ne smiju biti nerazmjerne u odnosu na postavljene ciljeve (vidjeti u tom smislu presude od 25. siječnja 2018, F, C-473/16, EU:C:2018:36, t. 56. i od 7. rujna 2022., Cilevičs i dr., C-391/20, EU:C:2022:638, t. 65. i navedenu sudsku praksu).

51 Kad je riječ o upravnim ili represivnim mjerama koje su predviđene nacionalnim zakonodavstvom, njima se ne smiju prekoračivati granice onoga što je prikladno i nužno za ostvarivanje ciljeva koje to zakonodavstvo legitimno želi postići (presuda od 24. veljače 2022., Agenzia delle dogane e dei monopoli i Ministero dell'Economia e delle Finanze, C-452/20, EU:C:2022:111, t. 37. i navedena sudska praksa). Osobito, strogost izrečene sankcije mora biti razmjerna težini povrede koja se njome sankcionira (presuda od 12. rujna 2019., Maksimović i dr., C-64/18, C-140/18, C 146/18 i C-148/18, EU:C:2019:723, t. 39. i navedena sudska praksa).

52 U tim okolnostima, kako bi se sudu koji je uputio zahtjev dao koristan odgovor, valja preoblikovati drugo pitanje kao da se u biti odnosi na to protivi li se načelu proporcionalnosti nacionalno zakonodavstvo kojim se predviđa izricanje mjere zabrane obavljanja bilo kakve javne dužnosti za koju se provode izbori u unaprijed utvrđenom trajanju od tri godine osobi u pogledu koje je utvrđeno postojanje sukoba interesa prilikom obavljanja takve dužnosti.

53 U predmetnom slučaju, najprije valja podsjetiti na to da je cilj Zakona br. 176/2010, čiji članak 25. stavak 2. predviđa zabranu obavljanja javnih dužnosti za koje se provode izbori u trajanju od tri godine, osigurati integritet i transparentnost u obavljanju javnih dužnosti i funkcija i sprečavanje institucionalne korupcije. Stoga su ciljevi tog zakona, koji pridonose ostvarenju mjerila navedenih u prilogu Odluci 2006/928, legitimni cilj koji Unija priznaje.

54 Iako je na sudu koji je uputio zahtjev, koji je jedini nadležan za tumačenje i primjenu nacionalnog prava, ako potvrdi zakonitost izvješća o ocjeni o kojem je riječ u glavnom postupku, da konačno ocijeni je li, s obzirom na sukob interesa utvrđen u tom izvješću, ta sankcija prikladna, nužna i proporcionalna za ostvarivanje tog legitimnog cilja, Sud ipak može pružiti pojašnjenja čiji je cilj usmjeriti navedeni sud u navedenom ocjenjivanju (vidjeti u tom smislu presudu od 24. veljače 2022., Agenzia delle dogane e dei monopoli i Ministero dell'Economia e delle Finanze, C-452/20, EU:C:2022:111, t. 40. i navedenu sudsku praksu).

55 Kad je riječ o tome je li navedena sankcija prikladna da dosljedno i sustavno jamči ostvarivanje legitimnih ciljeva koji se nastoji postići, valja podsjetiti na to da se ona izriče nakon što je ANI konačno utvrdio postojanje nezakonite situacije sukoba interesa koja se može pripisati osobi koja obavlja javne dužnosti za koje se provode izbori poput mandata gradonačelnika, kao što to čini tužitelj iz glavnog postupka, prilikom obavljanja tih dužnosti, kao dodatak automatskom prestanku njezina mandata.

56 Stoga automatsko izricanje tih sankcija omogućuje trajno okončanje situacije utvrđenog sukoba interesa te istodobno očuvanje funkcioniranja države i izabranih tijela o kojima je riječ. Usto, čini se da činjenica da su previđeni i automatski prestanak mandata i automatska zabrana obavljanja

bilo kakve druge javne dužnosti za koju se provode izbori u unaprijed utvrđenom trajanju koje je dovoljno dugo može odvratiti osobe koje obnašaju mandat za koji se provode izbori da se nađu u takvoj situaciji te ih može potaknuti da poštuju obveze koje imaju u tom području.

57 Iz toga slijedi da se čini da je zabrana obavljanja javnih dužnosti za koje se provode izbori u trajanju od tri godine koju predviđa nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ u glavnom postupku prikladna za ostvarivanje legitimnog cilja koji se nastoji postići tim zakonodavstvom.

58 Što se tiče nužnosti te sankcije, iz spisa kojim raspolaže Sud proizlazi da je rumunjski zakonodavac predvidio tu zabranu i utvrdio njezino trajanje na tri godine uzimajući u obzir koliko radnje koje predstavljaju sukob interesa ozbiljno utječu na funkcioniranje države i društva. Dakle, navedena se zabrana izriče kao posljedica povrede koju je počinila osoba koja obavlja javne dužnosti za koje se provode izbori, poput tužitelja iz glavnog postupka, i koja je nedvojbeno teška.

59 Rumunjski zakonodavac je u članku 301. stavku 1. Kaznenog zakonika predvidio i kažnjivo djelo sukoba interesa za koje se izriče kazna zatvora i dodatna kazna zabrane obavljanja dužnosti za koje se provode izbori u trajanju od jedne do pet godina.

60 Valja dodati da se utvrđeni opseg sukobâ interesa i razina korupcije u nacionalnom javnom sektoru moraju uzeti u obzir kad je riječ o tome prekoračuje li ili ne nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ u glavnom postupku granice onoga što je nužno za ostvarivanje cilja osiguranja integriteta i transparentnosti u obavljanju javnih dužnosti i funkcija i sprečavanja institucionalne korupcije. S tim u vezi valja podsjetiti na to da Zakon br. 176/2010 provodi drugo mjerilo iz Priloga Odluci 2006/928, koje je obvezujuće za Rumunjsku i koje se odnosi na to da iz obveznih odluka ANI-ja mogu proizaći odvraćajuće sankcije. Ta odluka također obvezuje tu državu članicu da se djelotvorno bori protiv korupcije.

61 S obzirom na preventivni element mjere o kojoj je riječ, koji se osobito odnosi na odvraćanje osoba koje obavljaju javne dužnosti od bilo kakvog narušavanja integriteta njihove dužnosti, prethodno utvrđenje trajanja te mjere je nužno, u takvom nacionalnom kontekstu, za osiguranje njezine djelotvornosti.

62 Usto, zabrana obavljanja javnih dužnosti za koje se provode izbori predviđena člankom 25. stavkom 2. Zakona br. 176/2010 vremenski je ograničena i primjenjuje se samo na određene kategorije osoba koje obavljaju posebne javne dužnosti. Konkretnije, osobi koja obnaša mandat gradonačelnika za koji se provode izbori, poput tužitelja iz glavnog postupka, povjerene su važne odgovornosti i ovlasti te je njezina zadaća zastupati svoje sugrađane.

63 Osim toga, ta se zabrana odnosi samo na određene aktivnosti, to jest javne dužnosti za koje se provode izbori, i ne sprečava obavljanje ikakve druge profesionalne djelatnosti, osobito u privatnom sektoru.

64 Iz toga slijedi da, s obzirom na kontekst u kojem se nalazi nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ u glavnom postupku, ono, u mjeri u kojoj je njime propisana sankcija gubitka pasivnog biračkog prava u unaprijed utvrđenom trajanju od tri godine, ne prekoračuje granice onoga što je nužno za ostvarenje legitimnog cilja koji se njime nastoji postići.

65 Kad je riječ o proporcionalnosti mjere o kojoj je riječ, a osobito razmjernosti njezine strogosti težini kaznenog djela, valja podsjetiti na važnost koju borba protiv korupcije ima u javnom sektoru određenih država članica i prednost koju je rumunjski zakonodavac dao tom cilju, koji predstavlja stvarnu potrebu rumunjskog društva, kako je navedeno u obrazloženju Zakona br. 176/2010 i koja je isto tako utvrđena Odlukom 2006/928.

66 Stoga, s obzirom na težinu povrede javnog interesa koja proizlazi iz radnji korupcije i sukobâ interesa, čak i onih najbeznačajnijih, koje su počinile osobe izabrane na izborima, u nacionalnom kontekstu visoke opasnosti od korupcije, zabrana obavljanja javnih dužnosti za koje se provode izbori u unaprijed utvrđenom trajanju od tri godine koja je predviđena nacionalnim zakonodavstvom u načelu nije neproporcionalna u odnosu na kažnjivo djelo koje se njome sankcionira.

67 Međutim, činjenica da u pogledu trajanja te zabrane nije predviđena nikakva mogućnost prilagodbe, kao što to potvrđuje sudska praksa Înalte Curte de Casație și Justiție (Vrhovni kasacijski sud, Rumunjska), ne može isključiti mogućnost da, u određenim iznimnim slučajevima, ta sankcija može biti neproporcionalna s obzirom na kazneno djelo koje se njome sankcionira.

68 Doista, to bi mogao biti slučaj kada, iznimno, utvrđeno nezakonito ponašanje, s obzirom na cilj koji se nastoji postići, nije ozbiljno, dok je učinak navedene sankcije na osobnu, profesionalnu i financijsku situaciju osobe o kojoj je riječ osobito težak.

69 Stoga, u predmetnom slučaju, ako se potvrdi zakonitost izvješća o ocjeni o kojem je riječ u glavnom postupku, zadaća je suda koji je uputio zahtjev da, s obzirom na sve relevantne okolnosti, provjeri je li strogost sankcije izrečene tužitelju iz glavnog postupka na temelju članka 25. stavka 2. Zakona br. 176/2010 razmjerna težini sukoba interesa koji je utvrđen u tom izvješću, uzimajući u obzir cilj koji se nastoji postići tim zakonom.

70 Ako ne bude tako, zadaća je tog suda da protumači to zakonodavstvo, koliko je to moguće, kao da omogućuje izricanje proporcionalne, ali djelotvorne i odvraćajuće sankcije, u skladu s Odlukom 2006/928.

71 Naime, valja podsjetiti na to da su nacionalni sudovi dužni nacionalno pravo tumačiti, koliko je to moguće, u skladu s pravom Unije i da, iako obveza usklađenog tumačenja ne može biti temelj za tumačenje nacionalnog prava *contra legem*, ti nacionalni sudovi, uključujući one koji odlučuju u posljednjem stupnju, moraju, prema potrebi, izmijeniti ustaljenu sudsku praksu ako se ona temelji na tumačenju nacionalnog prava koje nije spojivo s pravom Unije (vidjeti u tom smislu presude od 8. svibnja 2019., Związek Gmin Zagłębia Miedziowego, C-566/17, EU:C:2019:390, t. 48. i 49. i od 4. ožujka 2020., Telecom Italia, C-34/19, EU:C:2020:148, t. 60. i navedenu sudsku praksu).

72 S obzirom na prethodno navedeno, na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da se načelo proporcionalnosti treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalno zakonodavstvo kojim se predviđa izricanje mjere zabrane obavljanja bilo kakve javne dužnosti za koju se provode izbori u unaprijed utvrđenom trajanju od tri godine osobi u pogledu koje je utvrđeno postojanje sukoba interesa prilikom obavljanja takve dužnosti pod uvjetom da, uzimajući u obzir sve relevantne okolnosti, primjena tog zakonodavstva dovodi do izricanja sankcije koja je razmjerna težini povrede koja se njome sankcionira, uzimajući u obzir cilj osiguranja integriteta i transparentnosti

u obavljanju javnih dužnosti i funkcija i sprečavanja institucionalne korupcije. To nije tako kada, iznimno, utvrđeno nezakonito ponašanje, s obzirom na taj cilj, nije ozbiljno, dok je učinak te mjere na osobnu, profesionalnu i financijsku situaciju te osobe osobito težak.

Treće pitanje

73 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 15. stavak 1. i članak 47. Povelje tumačiti na način da im se protivi nacionalno zakonodavstvo kojim se predviđa izricanje mjere zabrane obavljanja bilo kakve javne dužnosti za koju se provode izbori u unaprijed utvrđenom trajanju od tri godine osobi u pogledu koje je utvrđeno postojanje sukoba interesa prilikom obavljanja takve dužnosti.

74 Kad je riječ o članku 15. stavku 1. Povelje, on se odnosi na pravo na rad i obavljanje slobodno izabranog ili prihvaćenog zanimanja. Usto slobodno obavljanje profesionalne djelatnosti dio je općih načela prava Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 29. ožujka 2012., Interseroh Scrap and Metals Trading, C-1/11, EU:C:2012:194, t. 43. i navedenu sudsku praksu).

75 ANI i rumunjska vlada smatraju da pravo obavljanja javnih dužnosti za koje se provode izbori nije obuhvaćeno područjem primjene članka 15. stavka 1. Povelje, s obzirom na to da je pasivno biračko pravo dio političkih prava, što potvrđuje sudska praksa Europskog suda za ljudska prava. Komisija također ističe da se čini da mjera zabrane obavljanja javnih dužnosti za koje se provode izbori o kojoj je riječ u glavnom postupku nije obuhvaćena područjem primjene te odredbe jer izborni postupak ne podrazumijeva pravo određene osobe da obavlja takve dužnosti.

76 S tim u vezi, točno je da je tekst članka 15. stavka 1. Povelje oblikovan široko, kao što potvrđuje upotreba izrazâ „svatko”, „rad” i „zanimanj[e]”.

77 Usto, u skladu s Objašnjenjima koja se odnose na Povelju o temeljnim pravima (SL 2007., C 303, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 120.), sloboda izbora zanimanja, kako je navedeno u tom članku., priznata je u sudskoj praksi Suda, koja osobito proizlazi iz presuda od 14. svibnja 1974., Nold/Komisija (4/73, EU:C:1974:51, t. 12. do 14.), od 13. prosinca 1979., Hauer (44/79, EU:C:1979:290, str. 3727.) i od 8. listopada 1986., Keller (234/85, EU:C:1986:377, t. 8.). Navedena odredba nadahnuta je i člankom 1. stavkom 2. Europske socijalne povelje, potpisane u Torinu 18. listopada 1961. i revidirane u Strasbourgu 3. svibnja 1996., kojim se zahtijeva djelotvorna zaštita prava radnika da zarađuju za svoj život slobodno izabranim radom, te točkom 4. Povelje Zajednice o temeljnim socijalnim pravima radnikâ koja je usvojena na sastanku Europskog vijeća održanom u Strasbourgu 9. prosinca 1989., a kojom se predviđa da svatko ima pravo na slobodu izbora i obavljanje zanimanja, u skladu s odredbama kojima se uređuje pojedino zanimanje. Stoga članak 15. stavak 1. Povelje ima široko područje primjene kako *ratione personae* tako i *ratione materiae*, kao što je istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 85. svojega mišljenja.

78 Međutim, to područje primjene, koliko god široko bilo, ne uključuje pravo obnašanja, tijekom određenog trajanja, mandata za koji se provode izbori, osvojenog nakon provedbe demokratskog izbornog postupaka, kao što je to mandat gradonačelnika.

79 To je tumačenje potvrđeno činjenicom da je članak 15. Povelje sadržan u njezinoj glavi II., naslovljenoj „Slobode”, dok su odredbe koje se odnose na pravo kandidiranja na izborima, odnosno članci 39. i 40. Povelje koji se odnose na biračko pravo i pravo kandidiranja na izborima za Europski parlament odnosno na lokalnim izborima, sadržani u različitoj glavi, odnosno glavi V., naslovljenoj „Prava građana”.

80 Sudska praksa Europskog suda za ljudska prava također potvrđuje takvo tumačenje, s obzirom na to da je on presudio da je pravo obnašanja mandata za koji se provode izbori, osvojenog nakon provedbe izbornog postupka, političko pravo čije je naknađivanje tek nužna posljedica (vidjeti u tom smislu presudu ESLJP-a od 8. studenoga 2016., Savisaar protiv Estonije, CE:ECHR:2016:1108DEC000836516, t. 26. i 27.).

81 Iz toga slijedi da pravo obavljanja javnih dužnosti za koje se provode izbori, osobito gradonačelničkih, nije obuhvaćeno područjem primjene članka 15. stavka 1. Povelje tako da se u predmetnom slučaju tužitelj iz glavnog postupka ne može korisno pozvati na tu odredbu.

82 Kao što proizlazi iz članka 53. Povelje, takvo tumačenje ipak ne zadire u ovlast država članica da primijene povoljniji standard zaštite prava na rad i slobodno obavljanje profesionalne djelatnosti koji priznaje njihov nacionalni ustav, pod uvjetom da ta primjena ne ugrožava razinu zaštite koju predviđa Povelja, kako je tumači Sud.

83 Što se tiče članka 47. Povelje, on u svojem prvom stavku predviđa da svatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom, u skladu s uvjetima utvrđenima tim člankom, a u svojem drugom stavku pobliže određuje da svatko ima pravo da zakonom prethodno ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj.

84 Priznavanje prava na djelotvoran pravni lijek, u smislu članka 47., u konkretno određenom slučaju pretpostavlja da se osoba koja se na njega poziva koristi pravima ili slobodama zajamčenima pravom Unije ili da se protiv te osobe vodi kazneni postupak koji čini provedbu prava Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje (vidjeti u tom smislu presudu od 22. veljače 2022., RS (Učinak presuda ustavnog suda), C-430/21, EU:C:2022:99, t. 34. i navedenu sudsku praksu).

85 To je tako u predmetnom slučaju jer je zabrana obavljanja javnih dužnosti za koje se provode izbori u unaprijed utvrđenom trajanju od tri godine, koja će se odnositi na tužitelja iz glavnog postupka ako bude potvrđena zakonitost izvješća o ocjeni koje je izradio ANI, predviđena Zakonom br. 176/2010 kojim se, kao što proizlazi iz točke 27. ove presude, provodi pravo Unije. Stoga se članak 47. Povelje primjenjuje u glavnom predmetu.

86 Što se tiče sadržaja te odredbe, načelo djelotvorne sudske zaštite koje je u njoj utvrđeno sastoji se od različitih elemenata, koji uključuju, među ostalima, i načelo jednakosti oružja i pravo na pristup sudu (presuda od 30. lipnja 2016., Toma i Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci, C-205/15, EU:C:2016:499, t. 42. i navedena sudska praksa).

87 Pravo na djelotvoran pravni lijek u smislu članka 47. Povelje uključuje, među ostalim, to da nositelj tog prava može pristupiti sudu nadležnom za osiguranje poštovanja prava koja mu jamči pravo Unije i, u tu svrhu, za ispitivanje svih pravnih i činjeničnih pitanja relevantnih za rješavanje spora koji se pred njim vodi (vidjeti u tom smislu presudu od 6. listopada 2020., État luxembourgeois (Pravna zaštita protiv zahtjeva za informacije u području oporezivanja), C-245/19 i C-246/19, EU:C:2020:795, t. 66. i navedenu sudsku praksu).

88 U predmetnom slučaju pravo na djelotvoran pravni lijek iz članka 47. Povelje pretpostavlja, kao što je istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 100. svojega mišljenja, da sud koji je uputio zahtjev može nadzirati zakonitost ANI-jeva izvješća o ocjeni koje pobija tužitelj iz glavnog postupka i, po potrebi, poništiti to izvješće i sankcije koje su izrečene na temelju njega.

89 Iz spisa kojim raspolaže Sud proizlazi da izvješća o ocjeni koja je izradio ANI sadržavaju opis činjenica, stajalište osobe o kojoj je riječ i ocjenu sastavnih elemenata utvrđenog sukoba interesa. Usto, sud koji je uputio zahtjev nadležan je za to da u okviru nadzora koji mora provesti nad izvješćem o ocjeni o kojem je riječ u glavnom postupku ispita sva relevantna pravna i činjenična pitanja i stoga za to da nakon obavljenog nadzora utvrdi postoji li ili ne sukob interesa. Usto, ako bi taj sud zaključio da je navedeno izvješće o ocjeni nezakonito, imao bi ovlast poništiti ga i posljedično proglasiti nevaljanima mjere prestanka mandata i zabrane obavljanja javnih dužnosti za koje se provode izbori koje su izrečene na temelju tog izvješća.

90 Osim toga, kao što proizlazi iz točaka 69. i 72. ove presude, zadaća je suda koji je uputio zahtjev provjeriti je li u predmetnom slučaju poštovan zahtjev nametanja razmjerne sankcije koji proizlazi iz prava Unije.

91 Naposljetku, kao što je to isto tako istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 102. svojega mišljenja, spis kojim raspolaže Sud ne sadržava nijedan element koji može pobuditi dvojbe u djelotvornost pravnih sredstva predviđenih rumunjskim pravom ili u usklađenost nacionalnog zakonodavstva o kojem je riječ u glavnom postupku s člankom 47. Povelje.

92 S obzirom na prethodno navedeno, na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da:

– članak 15. stavak 1. Povelje treba tumačiti na način da pravo obnašanja mandata za koji se provode izbori, osvojenog nakon provedbe demokratskog izbornog postupaka, kao što je to mandat gradonačelnika, nije obuhvaćeno tom odredbom;

– članak 47. Povelje treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalno zakonodavstvo kojim se predviđa izricanje mjere zabrane obavljanja bilo kakve javne dužnosti za koju se provode izbori u unaprijed utvrđenom trajanju od tri godine osobi u pogledu koje je utvrđeno postojanje sukoba interesa prilikom obavljanja takve dužnosti, pod uvjetom da osoba o kojoj je riječ može djelotvorno pobijati zakonitost izvješća u kojem je sadržano to utvrđenje i sankcije izrečene na temelju tog izvješća, uključujući njezinu razmjernost.

Troškovi

93 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

1. **Članak 49. stavak 3. Povelje Europske unije o temeljnim pravima treba tumačiti na način da se ne primjenjuje na nacionalno zakonodavstvo kojim se predviđa, nakon upravnog postupka, izricanje mjere zabrane obavljanja bilo kakve javne dužnosti za koju se provode izbori u unaprijed utvrđenom trajanju od tri godine osobi u pogledu koje je utvrđeno postojanje sukoba interesa prilikom obavljanja takve dužnosti, ako ta mjera nije kaznenopravne prirode.**

2. **Načelo proporcionalnosti treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalno zakonodavstvo kojim se predviđa izricanje mjere zabrane obavljanja bilo kakve javne dužnosti za koju se provode izbori u unaprijed utvrđenom trajanju od tri godine osobi u pogledu koje je utvrđeno postojanje sukoba interesa prilikom obavljanja takve dužnosti pod uvjetom da, uzimajući u obzir sve relevantne okolnosti, primjena tog zakonodavstva dovodi do izricanja sankcije koja je razmjerna težini povrede koja se njome sankcionira, uzimajući u obzir cilj osiguranja integriteta i transparentnosti u obavljanju javnih dužnosti i funkcija i sprečavanja institucionalne korupcije. To nije tako kada, iznimno, utvrđeno nezakonito ponašanje, s obzirom na taj cilj, nije ozbiljno, dok je učinak te mjere na osobnu, profesionalnu i financijsku situaciju te osobe osobito težak.**

3. **Članak 15. stavak 1. Povelje o temeljnim pravima treba tumačiti na način da pravo obnašanja mandata za koji se provode izbori, osvojenog nakon provedbe demokratskog izbornog postupka, kao što je to mandat gradonačelnika, nije obuhvaćeno tom odredbom.**

4. **Članak 47. Povelje o temeljnim pravima treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalno zakonodavstvo kojim se predviđa izricanje mjere zabrane obavljanja bilo kakve javne dužnosti za koju se provode izbori u unaprijed utvrđenom trajanju od tri godine osobi u pogledu koje je utvrđeno postojanje sukoba interesa prilikom obavljanja takve dužnosti, pod uvjetom da osoba o kojoj je riječ može djelotvorno pobijati zakonitost izvješća u kojem je sadržano to utvrđenje i sankcije izrečene na temelju tog izvješća, uključujući njezinu razmjernost.**

Potpisi