



Datum van inontvangstneming : 05/12/2025

Zaak C-669/25* [Bujoian]ⁱ**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

14 oktober 2025

Verwijzende rechter:

Curtea de Apel Iași (Roemenië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

15 april 2025

Verzoekende partij:

XX

Verwerende partij:

Agenția Națională de Integritate

Voorwerp van het hoofdgeding

Nadat de beslissing van de verwijzende rechter is vernietigd en naar hem is terugverwezen voor een nieuwe behandeling, dient hij zich nu uit te spreken over het beroep tot nietigverklaring dat XX, een ambtenaar, heeft ingesteld tegen het beoordelingsrapport waarbij de Agenție Națională de Integritate (nationaal agentschap voor integriteit; hierna: „ANI”) heeft vastgesteld dat XX de wettelijke regeling inzake onverenigbaarheden heeft geschonden tijdens zijn deelname aan de verkiezingscampagne voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2020 en vervolgens na zijn verkiezing tot gemeenteraadslid.

* Procestaal: Roemeens.

ⁱ Dit is een fictieve naam, die niet overeenkomt met de werkelijke naam van enige partij in de procedure.

Aard en voorwerp van de prejudiciële verwijzing

Krachtens artikel 267 VWEU wordt verzocht om uitlegging van artikel 5 VEU en de artikelen 47 en 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).

Prejudiciële vragen

- 1) Moet het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en artikel 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie verankerde evenredigheidsbeginsel aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling op grond waarvan op inbreuken op de wettelijke regeling inzake onverenigbaarheden één enkele sanctieregeling wordt toegepast (bestaande uit de ontzetting uit het openbaar ambt en de aanvullende sanctie van een verbod om een openbare functie te vervullen of een openbaar ambt te bekleden waarop de bepalingen van wet nr. 176/2010 van toepassing zijn, met uitzondering van een gekozen ambt, gedurende een periode van drie jaar vanaf de datum van ontslag of ontzetting uit het ambt dan wel vanaf de datum waarop de ambtstermijn van rechtswege eindigt), zonder dat een sanctie kan worden opgelegd die evenredig is aan de ernst van het gepleegde feit?
- 2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, moeten artikel 5 VEU en de artikelen 47 en 49 van het Handvest dan aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale wettelijke regeling die de rechter niet de mogelijkheid biedt om een administratieve handeling waarbij de bevoegde nationale autoriteit een inbreuk op de wettelijke regeling inzake onverenigbaarheden heeft vastgesteld, maar geen sanctie heeft opgelegd, ongeldig (nietig) te verklaren?

Aangevoerde wettelijke bepalingen

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

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 (wet nr. 176/2010 betreffende de integriteit bij de uitoefening van openbare functies en het bekleden van openbare ambten, alsmede tot wijziging en aanvulling van wet nr. 144/2007 betreffende de oprichting, de organisatie en de werking van het nationaal agentschap voor integriteit en tot wijziging en aanvulling van andere handelingen)

Artikel 22

1) De persoon op wie de beoordeling betrekking heeft, kan het rapport van de beoordeling van het belangenconflict of de onverenigbaarheid binnen 15 dagen na ontvangst ervan aanvechten voor de bestuursrechter.

3) Indien het rapport van de beoordeling van de onverenigbaarheid niet binnen de in lid 1 bedoelde termijn voor de bestuursrechter is aangevochten, legt het ANI de zaak binnen 15 dagen voor aan de instanties die bevoegd zijn voor het inleiden van een tuchtprocedure; indien nodig legt het ANI de zaak binnen zes maanden voor aan de bestuursrechter met het oog op de nietigverklaring van de in strijd met de wettelijke bepalingen inzake onverenigbaarheden verrichte of vastgestelde handelingen.

Artikel 25

(1) Een persoon die een administratieve handeling heeft verricht, een rechtshandeling heeft verricht, een besluit heeft vastgesteld of aan de vaststelling van een besluit heeft meegewerkt in strijd met de wettelijke verplichtingen inzake belangenconflicten of situaties van onverenigbaarheid, pleegt een tuchtrechtelijk vergrijp en wordt bestraft overeenkomstig de regels die van toepassing zijn op zijn ambt, functie of relevante activiteiten, voor zover deze wet geen afwijkende bepalingen ter zake bevat en er geen sprake is van een strafbaar feit.

(2) Een persoon die op grond van lid 1 is ontslagen of uit zijn ambt is ontzet dan wel ten aanzien van wie een belangenconflict of een situatie van onverenigbaarheid is vastgesteld, verliest het recht om een openbare functie te vervullen of een openbaar ambt te bekleden waarop de bepalingen van deze wet van toepassing zijn, met uitzondering van een gekozen ambt, gedurende een periode van drie jaar vanaf de datum waarop hij is ontslagen of uit zijn ambt is ontzet dan wel vanaf de datum waarop zijn ambtstermijn van rechtswege eindigt. Indien de betrokkene een gekozen ambt heeft vervuld, kan hij gedurende een periode van drie jaar vanaf het einde van zijn ambtstermijn niet meer hetzelfde ambt bekleden. Indien de betrokkene niet langer een openbare functie vervult of een openbaar ambt bekleedt op de datum waarop de situatie van onverenigbaarheid of het belangenconflict wordt vastgesteld, geldt het verbod van drie jaar volgens de wet vanaf de datum waarop het beoordelingsrapport definitief is geworden, dan wel vanaf de datum waarop een rechterlijke beslissing houdende bevestiging van het belangenconflict of de situatie van onverenigbaarheid definitief en onherroepelijk is geworden.

(3) De handeling van een persoon ten aanzien van wie een situatie van onverenigbaarheid of een belangenconflict is vastgesteld, vormt een grond voor ontslag of een tuchtrechtelijk vergrijp, naargelang van het geval, en wordt bestraft overeenkomstig de regels die van toepassing zijn op zijn ambt, functie of relevante activiteiten.

(4) In afwijking van de bepalingen van de bijzondere wetten inzake de tuchtrechtelijke aansprakelijkheid, mogen de tuchtrechtelijke sancties die kunnen

worden opgelegd wegens het begaan van in deze wet bedoelde onregelmatigheden niet bestaan uit een berisping of een waarschuwing.

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ (spoedbesluit nr. 57/2019 van de regering houdende het wetboek bestuursrecht)

Artikel 204 Beëindiging van de ambtstermijn van gemeenteraadsleden en districtsraadsleden

(1) De hoedanigheid van gemeenteraadslid of districtsraadslid eindigt op de datum waarop de nieuw gekozen raad rechtsgeldig wordt samengesteld.

(2) De hoedanigheid van gemeenteraadslid of districtsraadslid eindigt van rechtswege vóór het verstrijken van de normale ambtstermijn indien:

b) op grond van wet nr. 176/2010, zoals gewijzigd en aangevuld, een situatie van onverenigbaarheid wordt vastgesteld en daarvoor een sanctie wordt opgelegd;

Artikel 492 Tuchtrechtelijke aansprakelijkheid

(1) Ambtenaren die op verwijtbare wijze de plichten die bij hun openbaar ambt horen niet nakomen en de bij wet vastgestelde beroeps- en burgerlijke gedragsregels schenden, begaan een tuchtrechtelijke fout en zijn derhalve tuchtrechtelijk aansprakelijk.

(2) De volgende feiten vormen tuchtrechtelijk fouten:

l) schending van de bepalingen inzake onverenigbaarheden, indien de ambtenaar niet binnen 15 kalenderdagen na het ontstaan van de onverenigbaarheid er een einde aan stelt;

m) schending van de bepalingen inzake belangenconflicten;

(3) De volgende tuchtmaatregelen kunnen worden opgelegd:

f) ontzetting uit het openbaar ambt.

(4) De in lid 2 bedoelde tuchtrechtelijke fouten worden bestraft met de volgende tuchtmaatregelen:

d) een van de in lid 3 bedoelde tuchtmaatregelen voor de tuchtrechtelijke fouten als bedoeld in lid 2, onder i) tot en met k) en m);

e) de in lid 3, onder f), bedoelde tuchtmaatregel, onder de voorwaarden van artikel 520, voor de tuchtrechtelijke fouten als bedoeld in lid 2, onder l);

(6) Bij de individualisering van de tuchtmaatregel, overeenkomstig het bepaalde in lid 4, wordt rekening gehouden met de oorzaken en de ernst van de tuchtrechtelijke fout, de omstandigheden waarin deze is begaan, de mate van

schuld en de gevolgen van de fout, het algemene gedrag van de ambtenaar tijdens de dienst en het bestaan van eerder opgelegde tuchtmaatregelen die niet onder de in dit wetboek bepaalde voorwaarden zijn geschrapd.

(7) In geval van samenloop van tuchtrechtelijke fouten wordt de tuchtmaatregel voor de zwaarste tuchtrechtelijke fout opgelegd.

(8) Tuchtmaatregelen worden opgelegd uiterlijk zes maanden na de datum waarop het geval aan de tuchtcommissie is voorgelegd, maar uiterlijk twee jaar na de datum van de tuchtrechtelijke fout, behalve voor de in lid 2, onder l), bedoelde tuchtrechtelijke fout inzake onverenigbaarheden, waarvoor de tuchtrechtelijke maatregel wordt opgelegd onder de in artikel 520, onder b), vastgestelde voorwaarden.

Artikel 493 Oplegging van tuchtmaatregelen

(1) De in artikel 492, lid 3, onder b) tot en met f), bedoelde tuchtmaatregelen kunnen slechts worden opgelegd na een voorafgaand onderzoek van het gepleegde feit en nadat de ambtenaar is gehoord. Het verhoor van de ambtenaar moet op straffe van nietigheid schriftelijk worden vastgelegd. De weigering van de ambtenaar om hoorzittingen bij te wonen of om een verklaring met betrekking tot de hem ten laste gelegde tuchtrechtelijke fout te ondertekenen, wordt in een proces-verbaal vermeld en vormt geen belemmering voor het afronden van het vooronderzoek en het opleggen van de tuchtmaatregel.

(2) *In de in artikel 520, onder b), bedoelde situaties wordt de in artikel 492, lid 3, onder f), bedoelde tuchtmaatregel ook rechtstreeks opgelegd door de persoon die wettelijk bevoegd is tot benoeming in het openbaar ambt.*

(4) De in artikel 492, lid 3, onder b) tot en met f), bedoelde tuchtmaatregelen worden door het hoofd van de openbare instelling opgelegd op voorstel van de tuchtcommissie.

Artikel 495 Rechtsmiddelen

Een ambtenaar die het niet eens is met de opgelegde maatregel kan de bestuursrechter verzoeken om de sanctiebeschikking of -bepaling naargelang van het geval nietig te verklaren of te wijzigen.

Artikel 520 Ontzetting uit het openbaar ambt

De persoon die wettelijk bevoegd is tot benoeming in het openbaar ambt kan een ambtenaar bij administratief besluit om redenen die aan de ambtenaar toe te schrijven zijn, onder de voorwaarden van artikel 493 bij wijze van tuchtmaatregel ontzetten uit zijn openbaar ambt indien:

a) de ambtenaar een tuchtrechtelijke fout heeft begaan met ernstige gevolgen;

b) er een wettelijke grond voor onverenigbaarheid is ontstaan en de ambtenaar niet binnen 15 kalenderdagen na het ontstaan van de onverenigbaarheid er een einde aan stelt; de situatie van onverenigbaarheid wordt vastgesteld en bestraft overeenkomstig wet nr. 176/2010, zoals gewijzigd en aangevuld.

Artikel 533 Administratief besluit tot beëindiging van de dienstbetrekking

(1) In het administratieve besluit tot beëindiging van de dienstbetrekking van ambtenaren moet het volgende worden vermeld:

f) de termijn waarbinnen het administratieve besluit kan worden aangevochten alsook welke bestuursrechter bevoegd is.

Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției (wet nr. 161/2003 betreffende bepaalde maatregelen ter waarborging van de transparantie bij de uitoefening van openbare ambten en functies en in het bedrijfsleven, alsmede preventie en bestraffing van corruptie)

Artikel 87

(1) Het ambt van burgemeester en plaatsvervangend burgemeester, burgemeester en plaatsvervangend burgemeester van de stad Boekarest, voorzitter en vicevoorzitter van de districtsraad is onverenigbaar met de uitoefening van de volgende ambten of functies:

c) ambtenaar of werknemer met een individuele arbeidsovereenkomst, ongeacht de duur van de overeenkomst;

Artikel 88

(1) Het ambt van gemeenteraadslid of districtsraadslid is onverenigbaar met de uitoefening van de volgende ambten of functies:

c) ambtenaar of werknemer met een individuele arbeidsovereenkomst binnen de organisatiestructuur van de betreffende gemeenteraad of districtsraad of prefectuur van het betreffende district;

Artikel 91

(3) Een gemeenteraadslid kan zijn functie neerleggen voordat hij wordt benoemd of verkozen in het ambt dat de onverenigbaarheid met zich meebrengt of binnen 15 dagen na de benoeming of verkiezing in het ambt dat de onverenigbaarheid met zich meebrengt. Een gemeenteraadslid dat op grond van de bepalingen van deze afdeling in een situatie van onverenigbaarheid verkeert, is verplicht een van de onverenigbare functies uiterlijk 60 dagen na de inwerkingtreding van deze wet neer te leggen.

(4) Indien het gemeenteraadslid dat in een situatie van onverenigbaarheid verkeert, niet binnen de in lid 3 bedoelde termijn een van de twee onverenigbare functies neerlegt, stelt de prefect op voorstel van de secretaris van de territoriale administratieve eenheid een besluit vast waarbij de ambtstermijn van het gemeenteraadslid van rechtswege wordt beëindigd op de datum van het verstrijken van de termijn van 15 dagen of 60 dagen, naargelang van het geval. Eenieder heeft het recht om de zaak voor te leggen aan de secretaris van de administratieve territoriale eenheid.

(5) Het overeenkomstig lid 4 door de prefect vastgestelde besluit kan worden aangevochten bij de bevoegde bestuursrechter.

Artikel 94

(1) De hoedanigheid van ambtenaar is onverenigbaar met de uitoefening van enige andere openbare functie of enig ander openbaar ambt dan de functie of het ambt waarin hij is benoemd.

Artikel 97

(1) Een ambtenaar kan zich kandidaat stellen voor een gekozen ambt of worden benoemd in een openbaar ambt.

(2) De dienstbetrekking van de ambtenaar wordt opgeschort:

a) voor de duur van de verkiezingscampagne tot de dag na de verkiezingen, indien de ambtenaar niet is verkozen;

b) tot de beëindiging van het gekozen of openbaar ambt, indien de ambtenaar is verkozen of benoemd.

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Artikel 5 VEU

Artikelen 47 en 49 van het Handvest

Aangevoerde rechtspraak

Rechtspraak van de nationale rechterlijke instanties

A. *Nationale rechtspraak van vóór het arrest van het Hof van 4 mei 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21)*

1. Vonnis nr. 31/12 juni 2020 van de Curte de Apel Târgu Mureș, Secția a II-a civilă de contencios administrativ si fiscal (rechter in eerste aanleg Târgu Mureș, tweede civiele kamer bevoegd in bestuurs- en belastingzaken, Roemenië)

2. Arrest nr. 36/25.01.2023 van de Curte de Apel Iași, Secția de contencios administrativ și fiscal (rechter in tweede aanleg Iași, afdeling bestuurs- en belastingzaken, Roemenië)
3. Civiel vonnis nr. 47/CA/22.02.2019 van de Curte de Apel Constanța, Secția a II-a civilă și de contencios administrativ (rechter in eerste aanleg Constanța, tweede civiele kamer bevoegd in bestuurszaken, Roemenië)
4. Civiel vonnis nr. 123/26.10.2018 van de Curte de Apel Pitești, Secția a II-a civilă și de contencios administrativ (rechter in eerste aanleg Pitești, tweede civiele kamer bevoegd in bestuurszaken, Roemenië)
5. Civiel vonnis nr. 131/26.09.2018 van de Curte de Apel Brașov, Secția de contencios administrativ și fiscal (rechter in eerste aanleg Brașov, kamer bevoegd in bestuurs- en belastingzaken, Roemenië)
6. Arrest nr. 833/16.02.2023 van de Înalță Curte de Casație și Justiție, Secția de contencios administrativ și fiscal (hoogste rechterlijke instantie – afdeling bestuurs- en belastingzaken, Roemenië)

In deze rechtspraak van vóór het arrest van het Hof van 4 mei 2023 hebben de rechters alleen het objectieve aspect en niet het subjectieve aspect van de onverenigbaarheid onderzocht, en hebben zij de evenredigheid van de sanctie ten opzichte van het gepleegde feit niet onderzocht.

B. *Nationale rechtspraak na het arrest van het Hof van 4 mei 2023*

1. Civiel vonnis nr. 416/25.11.2024 van de Curte de Apel Cluj, Secția a III-a contencios administrativ și fiscal (rechter in eerste aanleg Cluj, derde kamer bevoegd in bestuurs- en belastingzaken, Roemenië)
2. Vonnis nr. 95/28.09.2023 van de Curte de Apel Bacău, Secția a II-a de contencios administrativ (rechter in eerste aanleg Bacău, tweede kamer bevoegd in bestuurszaken, Roemenië)
3. Vonnis nr. 142/28.05.2025 van de Curte de Apel Alba Iulia, Secția de contencios administrativ și fiscal (rechter in eerste aanleg Alba Iulia, afdeling bestuurs- en belastingzaken, Roemenië)
4. Arrest nr. 4605/16.10.2024 van de Înalță Curte de Casație și Justiție, Secția de contencios administrativ și fiscal (hoogste rechterlijke instantie – afdeling bestuurs- en belastingzaken, Roemenië)
5. Arrest nr. 4576/16.10.2024 van de Înalță Curte de Casație și Justiție, Secția de contencios administrativ și fiscal (hoogste rechterlijke instantie – afdeling bestuurs- en belastingzaken, Roemenië)

6. Arrest nr. 4137/26.09.2024 van de Înaltă Curte de Casație și Justiție, Secția de contencios administrativ și fiscal (hoogste rechterlijke instantie – afdeling bestuurs- en belastingzaken, Roemenië)

7. Arrest nr. 3620/26.06.2024 van de Înaltă Curte de Casație și Justiție, Secția de contencios administrativ și fiscal (hoogste rechterlijke instantie – afdeling bestuurs- en belastingzaken, Roemenië)

8. Arrest nr. 3723/04.07.2023 van de Înaltă Curte de Casație și Justiție, Secția de contencios administrativ și fiscal (hoogste rechterlijke instantie – afdeling bestuurs- en belastingzaken, Roemenië)

Na het arrest van het Hof van 4 mei 2023 hebben de nationale feitenrechters zowel de evenredigheid van de sanctie aan het gepleegde feit als de schuld van de betrokkene als subjectief element onderzocht, en hebben de nationale rechters in hogere voorziening de aangevochten vonnissen vernietigd en de zaken terugverwezen naar de rechter in eerste aanleg en hen verplicht om dit onderzoek ook te verrichten. Sommige rechters hebben echter geweigerd om ambtshalve de evenredigheid van de sanctie te onderzoeken wanneer de partijen daarom niet hadden verzocht, of hebben het beoordelingsrapport van het ANI gedeeltelijk ongeldig verklaard door de bepaling te schrappen inzake de mededeling aan de persoon die bevoegd is om de tuchtrechtelijke maatregel op te leggen, waardoor de schending van de onverenigbaarheidsregeling praktisch onbestraft bleef.

Rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie

Arrest van 27 maart 1963, Da Costa en Schaake NV e.a. (28/62-30/62)

Arrest van 4 mei 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21) (hierna: „arrest van het Hof van 4 mei 2023”), punten 24 tot en met 27

Arrest van 8 maart 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Rechtstreekse werking) (C-205/20), punt 31

Arrest van 6 oktober 1982, CILFIT/Ministero della Sanità (283/81), punten 15 tot en met 21

Rechtspraak van de internationale rechterlijke instanties

Arrest van het EHRM van 6 december 2007, Beian tegen Roemenië, punt 37

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 XX, verzoeker in de onderhavige zaak, bekleedde ten tijde van de feiten de openbare functie van hoofdinspecteur in de gespecialiseerde afdeling van de burgemeester van de gemeente V, district V. XX heeft in 2020 deelgenomen aan de gemeenteraadsverkiezingen door gebruik te maken van zijn recht om zich

kandidaat te stellen en verkozen te worden voor een openbaar ambt in de gemeente P, district V, waar hij zijn wettelijke woonplaats heeft. Na de verkiezingen werd verzoeker verkozen tot gemeenteraadslid, en na de rechtsgeldige installatie van de gemeenteraad van de gemeente P werd hij door de andere raadsleden verkozen tot locoburgemeester van de gemeente P.

- 2 Op 10 december 2020 werd het ANI door de burgemeester van de gemeente P in het district V in kennis gesteld van de schending van de regeling inzake onverenigbaarheden bij de uitoefening van een openbaar ambt door XX.
- 3 Nadat het ANI verzoeker hiervan op 17 december 2020 per aangetekende brief op de hoogte had gebracht, heeft het onderzocht of verzoeker had gehandeld in overeenstemming met de wettelijke regeling inzake onverenigbaarheden tijdens de uitoefening van zijn openbare functie tussen 28 augustus 2020 en 1 december 2020.
- 4 Op 12 juli 2021 en 20 augustus 2021 heeft het ANI verzoeker bij aangetekende brief meegedeeld dat het had vastgesteld dat hij de wettelijke regeling inzake onverenigbaarheden voor ambtenaren had geschonden en heeft het hem gevraagd zijn standpunt over twee kwesties kenbaar te maken. De eerste kwestie betrof zijn deelname aan de verkiezingscampagne voor de gemeenteraadsverkiezingen van de gemeente P, district V, tijdens de periode van de uitoefening van zijn openbare functie in de gemeente V, district V, zonder dat hij had verzocht om de opschorting van zijn dienstbetrekking tijdens de verkiezingscampagne [*situatie van onverenigbaarheid als bedoeld in artikel 97, lid 2, onder a), van wet nr. 161/2003 juncto artikel 514, lid 1, onder h), van OUG nr. 57/2019*]. De tweede kwestie betrof het feit dat XX na de datum van zijn verkiezing tot gemeenteraadslid van de gemeente P, district V, tussen 29 september 2020 en 1 december 2020 tegelijkertijd zijn openbare functie in de gemeente V en het ambt van gemeenteraadslid in de andere gemeente uitoefende [*situatie van onverenigbaarheid als bedoeld in artikel 97, lid 2, onder b), van wet nr. 161/2003 junctis artikel 492, lid 1 en lid 2, onder i), en artikel 513, lid 1, onder b), van OUG nr. 57/2019*].
- 5 In het beoordelingsrapport van 19 augustus 2022 heeft het ANI vastgesteld dat XX de onverenigbaarheidsregeling heeft geschonden in de periode van 28 augustus 2020 tot en met 28 september 2020, aangezien hij niet heeft verzocht om schorsing van zijn dienstbetrekking voor de periode van zijn deelname aan de verkiezingscampagne voor de gemeenteraadsverkiezingen, en in de periode van 29 september 2020 tot en met 1 december 2020, aangezien hij zijn openbare functie is blijven uitoefenen, hoewel zijn dienstbetrekking binnen de gemeente V van rechtswege was geschorst na zijn verkiezing in het openbaar ambt van gemeenteraadslid en locoburgemeester van de gemeente P.
- 6 Het ANI heeft het rapport aan XX meegedeeld en aan de tuchtcommissie van de gemeente V, district V, voorgelegd ter kennisneming en om de nodige maatregelen te nemen nadat het rapport definitief zou zijn geworden.

- 7 Op 6 september 2022 heeft XX bij de Curte de Apel Iași een beroep tot nietigverklaring ingesteld tegen het beoordelingsrapport van het ANI. Met betrekking tot de eerste schending van de onverenigbaarheidsregeling heeft XX aangevoerd dat hij de burgemeester van de gemeente V op 21 augustus 2020 heeft verzocht om zijn dienstbetrekking op te schorten met ingang van 1 september 2020 en dat dit verzoek op 26 augustus 2020 is ingewilligd. De fout bij het bepalen van de duur van de opschorting van de dienstbetrekking is volgens verzoeker te wijten aan de burgemeester, die zijn dienstbetrekking had moeten opschorten voor de duur van de verkiezingscampagne die alleen tussen 28 augustus 2020 en 26 september 2020 kon worden gevoerd. Met betrekking tot de tweede schending heeft XX erop gewezen dat hij het ambt van gemeenteraadslid pas kon uitoefenen vanaf de datum van de rechtsgeldige installatie van de gemeenteraad van de gemeente P, namelijk 29 oktober 2020, en dat hij vanaf deze datum 15 dagen (dus tot 16 november 2020) de tijd had om gebruik te maken van zijn recht om ervoor te kiezen zijn openbare functie verder uit te oefenen dan wel alleen het ambt van gemeenteraadslid (locoburgemeester) uit te oefenen.
- 8 XX heeft de Curte de Apel Iași verzocht vast te stellen dat het beoordelingsrapport in strijd is met het evenredigheidsbeginsel en verwijst in dit verband naar het arrest van 27 september 2007, Collée (C-146/05) en het arrest van 8 maart 2007, Campina (C-45/06). Bovendien heeft hij verzocht om opschorting van de behandeling in afwachting van een uitspraak van het Hof in zaak C-40/21 en om een prejudiciële verwijzing naar het Hof. Beide verzoeken zijn afgewezen.
- 9 Bij civiel vonnis van 26 april 2023 heeft de Curte de Apel Iași het beroep ongegrond verklaard. Met betrekking tot de schending van het evenredigheidsbeginsel wees deze rechter erop dat hij niet bevoegd is dit te beoordelen, aangezien het ANI in het beoordelingsrapport uitsluitend heeft vastgesteld dat de onverenigbaarheidsregeling is geschonden, omdat het ANI niet de wettelijke bevoegdheid heeft om tuchtrechtelijke maatregelen op te leggen maar deze bevoegdheid uitsluitend toekomt aan de autoriteit die bevoegd is tot benoeming in een openbaar ambt. De Curte de Apel heeft geoordeeld dat hij niet bevoegd is een hypothetische situatie te onderzoeken, aangezien de tuchtmaatregel pas aan verzoeker kon worden opgelegd nadat het door het ANI opgestelde beoordelingsrapport definitief is geworden, dus na de definitieve beslechting van de gerechtelijke procedure.
- 10 XX heeft tegen dit vonnis cassatieberoep ingesteld bij de Înaltă Curte de Casație și Justiție, die dat vonnis bij arrest van 5 november 2024 heeft vernietigd en de zaak heeft terugverwezen naar de Curte de Apel. De Înaltă Curte heeft deze rechter als feitenrechter in de volgende bewoordingen verzocht het verband tussen het verweten feit en de bij wet voorziene sanctie in het licht van het arrest van het Hof van 4 mei 2023 te onderzoeken vanuit het oogpunt van het evenredigheids criterium: „*Bij de herbehandeling van de zaak na de vernietiging met terugverwijzing, dient de rechter in eerste aanleg het bestreden beoordelingsrapport te onderzoeken in het licht van [het arrest van het Hof van*

4 mei 2023], mede vanuit het oogpunt van het beginsel van evenredigheid tussen de mogelijke inbreuken op de onverenigbaarheidsregeling en de gevolgen die verzoeker zou moeten dragen, rekening houdend met de mate van schuld van verzoeker in de specifieke omstandigheden van de zaak. In dit verband dient de rechter in eerste aanleg de zaak te onderzoeken vanuit het oogpunt van alle hierboven genoemde aspecten die relevant zijn voor de analyse van het evenredigheids criterium, en dient hij niet alleen het objectieve aspect van onverenigbaarheid, maar ook de schuld als subjectief element van onverenigbaarheid te onderzoeken.”

- 11 In het kader van de behandeling na terugverwijzing heeft de Curte de Apel Iași, de verwijzende rechter, ambtshalve besloten de zaak naar het Hof te verwijzen voor een prejudiciële beslissing.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 12 XX is van mening dat een prejudiciële verwijzing naar het Hof relevant is voor de beslechting van het geschil. Onder verwijzing naar de punten 69 en 72 van het arrest van 4 mei 2023 betoogt hij dat de verwijzing naar het Hof noodzakelijk is om uit te maken of de artikelen 47 en 49 van het Handvest aldus moeten worden uitgelegd dat de verwijzende rechter gebrekkige nationale wetgeving buiten toepassing kan laten en de bepalingen van het Unierecht rechtstreeks kan toepassen. Bovendien is het de vraag of de sanctieregeling verenigbaar is met het door artikel 47 van het Handvest gewaarborgde recht op een doeltreffende voorziening in rechte omdat er geen rechtsmiddel openstaat om op te komen tegen de bijkomende tuchtrechtelijke maatregel van een verbod om gedurende drie jaar een openbaar ambt te bekleden, bovenop de beëindiging van de dienstbetrekking in verband waarmee de onverenigbaarheid is vastgesteld, sancties die van rechtswege automatisch worden opgelegd.
- 13 Volgens het ANI heeft het arrest van 4 mei 2023 verduidelijkt dat artikel 49 van het Handvest zich niet verzet tegen een nationale wettelijke regeling die voorziet in een maatregel bestaande in een verbod om gedurende een vooraf bepaalde periode van drie jaar een gekozen openbaar ambt te bekleden, waarbij het aan de nationale rechter wordt overgelaten om concreet na te gaan of is voldaan aan het evenredigheidsbeginsel.
- 14 De verwijzende rechter merkt evenwel op dat partijen niet zijn ingegaan op de wezenlijke vraag die hij ambtshalve stelt, namelijk of artikel 5 VEU en de artikelen 49 en 47 van het Handvest aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale wettelijke regeling op grond waarvan op inbreuken op de wettelijke regeling inzake onverenigbaarheden één enkele sanctieregeling wordt toegepast, zonder dat een sanctie kan worden opgelegd die evenredig is aan de ernst van het gepleegde feit en zonder dat de rechter de mogelijkheid heeft om de administratieve handeling waarbij de bevoegde nationale autoriteit een inbreuk

op de wettelijke regeling inzake onverenigbaarheden heeft vastgesteld, maar geen sanctie heeft opgelegd, ongeldig (nietig) te verklaren.

Motivering van de verwijzing

- 15 De verwijzende rechter merkt op dat de rechtspraak van de nationale rechterlijke instanties blijk geeft van verschillende benaderingen en oplossingen met betrekking tot de sanctieregeling die van toepassing is in geval van schending door ambtenaren, gemeenteraadsleden of openbare ambtsdragers van de specifieke wettelijke regeling inzake onverenigbaarheden, en in deze context vormt het arrest van het Hof van 4 mei 2023 een belangrijke mijlpaal in de wijziging van de praktijk van de nationale rechterlijke instanties, aangezien vóór dat arrest de wettigheid van de beoordelingsrapporten van het ANI niet werd getoetst aan het evenredigheidsbeginsel.
- 16 De Curte de Apel Iași wijst erop dat wet nr. 176/2010 uitvoering geeft aan het tweede ijkpunt in de bijlage bij beschikking 2006/928/EG, namelijk het opzetten van een integriteitsagentschap dat de taak heeft vermogens, onverenigbaarheden en mogelijke belangenconflicten te verifiëren en verplichte besluiten uit te vaardigen op basis waarvan afschrikwekkende sancties kunnen worden ingesteld, zodat deze wet, zoals blijkt uit punt 27 van het arrest van het Hof van 4 mei 2023, het Unierecht ten uitvoer brengt.
- 17 Zoals blijkt uit de punten 24 tot en met 26 van datzelfde arrest van het Hof, verplicht beschikking 2006/928/EG Roemenië om corruptie en in het bijzonder corruptie op hoog niveau op doeltreffende wijze te bestrijden, ook in andere gevallen dan waarin de financiële belangen van de Unie worden geschaad, en om doeltreffende en afschrikkende sancties toe te passen in gevallen van corruptie in het algemeen. In dit kader is Roemenië vrij in zijn keuze van de toepasselijke sancties, die de vorm kunnen aannemen van bestuurlijke sancties, strafrechtelijke sancties of een combinatie van beide, maar deze bevoegdheid wordt beperkt door zowel het evenredigheids- en het gelijkwaardigheidsbeginsel als het doeltreffendheidsbeginsel.
- 18 Op grond van deze beoordelingsvrijheid heeft de nationale wetgever *voor schendingen van de onverenigbaarheidsregeling*, hetzij door een ambtenaar, hetzij door een verkozen ambtsdrager, één enkele sanctieregeling vastgesteld die voorziet in de hoofdsanctie van ontzetting uit de openbare functie of de vroegtijdige beëindiging van de ambtstermijn van de verkozen ambtsdrager, waaraan van rechtswege als bijkomende sanctie het verbod is toegevoegd om een openbare functie of openbaar ambt te bekleden, met uitzondering van een gekozen ambt, gedurende een periode van drie jaar vanaf de datum van ontslag of ontzetting uit het ambt dan wel vanaf de datum waarop de ambtstermijn van rechtswege eindigt.
- 19 Voor *schendingen van de belangenconflictregeling* heeft de nationale wetgever een afzonderlijke sanctieregeling vastgesteld, op grond waarvan de belangrijkste

tuchtrechtelijke sancties gradueel kunnen worden opgelegd, om ervoor te zorgen dat de beginselen van evenredigheid en van de legaliteit van straffen worden nageleefd [artikel 492, lid 2, onder m), lid 4, onder d), en lid 3, van OUG nr. 57/2019].

- 20 De verschillende sanctieregelingen die de nationale wetgever heeft vastgesteld op het gebied van onverenigbaarheden en belangenconflicten hebben geleid tot de overtuiging van de verwijzende rechter dat een uniforme uitlegging van het Unierecht moet worden gewaarborgd, aangezien de situatie van verzoeker in het hoofdgeding verschilt van die van de verzoeker in de zaak waarin het Hof het arrest van 4 mei 2023 heeft gewezen.
- 21 Zo bekleedde XX in het onderhavige geval ten tijde van de feiten een leidinggevende openbare functie als hoofdinspecteur bij de gespecialiseerde afdeling van de burgemeester van de gemeente V en hoewel hij na de verkiezingen in de gemeente P, waar hij woonachtig is, werd verkozen tot gemeenteraadslid en vervolgens tot locoburgemeester, heeft hij zijn dienstbetrekking in verband met de openbare functie niet opgeschort.
- 22 Gedurende een bepaalde periode was verzoeker in verschillende administratieve territoriale eenheden ambtenaar (in de gemeente V) en gemeenteraadslid (in de gemeente P), maar het ANI heeft de onverenigbaarheidsregeling uitsluitend onderzocht met betrekking tot de openbare functie, hoewel ook het ambt van gemeenteraadslid onverenigbaar was met de uitoefening van enige andere openbare functie. Onder verwijzing naar de punten 76 tot en met 81 van het arrest van het Hof van 4 mei 2023 merkt de verwijzende rechter op dat deze beoordelingsmethode van de naleving van de onverenigbaarheidsregeling, die door het ANI uitsluitend is toegepast met betrekking tot de openbare functie en niet met betrekking tot de hoedanigheid van gemeenteraadslid, afbreuk doet aan het door artikel 15, lid 1, van het Handvest beschermde recht op arbeid.
- 23 Dienovereenkomstig kan verzoeker, indien een schending van de onverenigbaarheidsregeling wordt vastgesteld, enkel worden onderworpen aan de eenvormige sanctieregeling, die voorziet in de ontzetting uit zijn openbare functie en een verbod om een openbare functie of een openbaar ambt te bekleden gedurende een periode van drie jaar vanaf de datum waarop hij is ontslagen of uit zijn ambt is ontzet dan wel vanaf de datum waarop zijn ambtstermijn van rechtswege eindigt. Het legaliteitsbeginsel ter zake van strafbare feiten en straffen, dat ook van toepassing is in het Unierecht, belet de nationale rechter om op grond van het nationale recht een andere sanctieregeling toe te passen voor inbreuken op de regeling inzake onverenigbaarheden.
- 24 De verwijzende rechter stelt de eerste prejudiciële vraag aan het Hof gelet op het dwingende karakter van het evenredigheidsbeginsel [arrest van 8 maart 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Rechtstreekse werking) (C-205/20), punt 31] en op de overwegingen in punt 66 van het arrest van het Hof van 4 mei 2023.

- 25 Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, verzoekt de verwijzende rechter met zijn tweede vraag om uitlegging van de artikelen 47 en 49 van het Handvest, gelet op het in artikel 15, lid 1, van het Handvest verankerde recht om te werken en een vrijelijk gekozen of aanvaard beroep uit te oefenen. De vrijheid van beroepsuitoefening behoort tot de algemene beginselen van het Unierecht en de door XX uitgeoefende openbare functie valt binnen de werkingssfeer van laatstgenoemde bepaling (arrest van het Hof van 4 mei 2023, punten 76-78).
- 26 De eenvormige sanctieregeling, zoals beschreven in de motivering van de eerste vraag, kan slechts worden toegepast in een afzonderlijke fase nadat het beoordelingsrapport van het ANI definitief is geworden, aangezien het ANI niet bevoegd is om tuchtrechtelijke sancties op te leggen. Volgens de nationale wetgeving ligt de bevoegdheid om aan ambtenaren een tuchtrechtelijke sanctie op te leggen uitsluitend bij de persoon die bevoegd is tot benoeming in een openbaar ambt.
- 27 Volgens de nationale wetgeving heeft de ambtenaar de wettelijke mogelijkheid om zowel het beoordelingsrapport van het ANI als de administratieve handeling waarbij de tuchtrechtelijke sanctie is opgelegd, aan te vechten in een afzonderlijke gerechtelijke procedure.
- 28 Onder verwijzing naar punt 88 van het arrest van het Hof van 4 mei 2023 herinnert de verwijzende rechter eraan dat de nationale rechtspraak die op dat arrest is gevolgd blijkt geeft van verschillende oplossingen voor de uitlegging en de toepassing van het Unierecht. Zo hebben de nationale rechters geoordeeld dat de evenredigheid tussen de vermeende fout en de toegepaste sanctie niet ambtshalve door de rechter kan worden onderzocht indien de betrokkene er niet uitdrukkelijk om heeft verzocht, en evenmin in de fase van de analyse van de wettigheid van het beoordelingsrapport van het ANI, hoewel het evenredigheidsbeginsel een dwingend karakter heeft. In andere gevallen hebben de nationale rechters het beoordelingsrapport gedeeltelijk ongeldig verklaard, door de bepaling in het rapport betreffende de mededeling aan de persoon die bevoegd is om de tuchtrechtelijke maatregel op te leggen, nietig te verklaren, waardoor een feitelijke en juridische situatie waarin sprake was van een inbreuk op de onverenigbaarheidsregeling, praktisch onbestraft bleef.
- 29 Dit verschil in rechtspraak, dat volgens het arrest van het EHRM van 6 december 2007, Beian tegen Roemenië, inherent is aan elk rechtsstelsel dat is gebaseerd op een geheel van rechterlijke instanties met een territoriale bevoegdheid, vloeit in casu voort uit de verschillende toepassing van het Unierecht na de uitlegging ervan door het Hof in zijn arrest van 4 mei 2023. Aangezien de juiste toepassing van het Unierecht niet zo vanzelfsprekend is dat er geen ruimte is voor redelijke twijfel, acht de verwijzende rechter het noodzakelijk de zaak naar het Hof te verwijzen.
- 30 Aangezien het evenredigheidsbeginsel in dit concrete geval alleen betrekking heeft op de verhouding tussen de ernst van de overtreding en de opgelegde straf,

en aangezien de eenvormige sanctieregeling voor onverenigbaarheden formeel automatisch van toepassing is, vraagt de verwijzende rechter het Hof of het in artikel 47 van het Handvest verankerde recht op een doeltreffende voorziening in rechte in het licht van het in artikel 5 VEU en artikel 49 van het Handvest verankerde evenredigheidsbeginsel en de door artikel 15, lid 1, van het Handvest gewaarborgde bescherming voor elke burger van de Unie, voor de nationale rechter een recht meebrengt om de wettigheid van het door het ANI opgestelde beoordelingsrapport van verzoeker te toetsen en dit rapport in voorkomend geval nietig te verklaren wegens schending van het evenredigheidsbeginsel, ook al is in het rapport niet de in het nationale recht voorziene eenvormige sanctieregeling toegepast.