

Sag C-230/22

Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement

Dato for indlevering:

29. marts 2022

Forelæggende ret:

Judecătoria Lehliu-Gară (Rumænien)

Afgørelse af:

6. december 2021

Tiltalte:

KN

LY

OC

DW

Hovedsagens genstand

Straffesag mod de tiltalte KN, LY, OC og DW for at have begået en række strafbare handlinger.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Anmodningen om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF vedrører fortolkningen af artikel 2 TEU, sammenholdt med artikel 48, stk. 2, og artikel 49 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

Det præjudicielle spørgsmål

Er artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union (vedrørende overholdelsen af retsstatsprincippet og af menneskerettighederne) med henvisning til artikel 48,

stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder vedrørende retten til forsvar og artikel 49 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder vedrørende legalitetsprincippet samt princippet om proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf til hinder for, at en handling foretaget i strid med en hvilken som helst lov på nationalt plan kvalificeres som en strafbar handling, uden at de love eller retsfor skrifter, hvis overtrædelse medfører, at der ifaldes strafansvar, udtrykkeligt angives?

Anførte EU-retlige forskrifter

Artikel 2 TEU

Chartrets artikel 48, stk. 2, og artikel 49

Anførte nationale forskrifter

Artikel 248 i *vechiul Cod penal* (den tidligere gældende rumænske straffelov, herefter »straffeloven«), hvorefter »embedsmisbrug i strid med offentlige interesser« var strafbart, og ifølge hvilken bestemmelse en offentligt ansat, som under udøvelsen af sit hverv bevidst undlader at udføre en handling eller udfører den på en mangelfuld måde og derved forårsager en væsentlig forstyrrelse af god forvaltningsskik hos et statsligt organ eller en statslig enhed eller en anden institution som omhandlet i artikel 145 eller beskadiger dens aktiver, straffes med fængsel fra 6 måneder til 5 år.

Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală (lov nr. 215/2001 vedrørende den lokale offentlige forvaltning): artikel 63, stk. 4, litra a), hvorefter borgmesteren udøver hvervet som hovedanvisningsberettiget (*ordonator principal de credite*).

Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice (lov nr. 500/2002 vedrørende de offentlige finanser)

Artikel 22 – De anvisningsberettigedes ansvar

»(1) De anvisningsberettigede er forpligtede til at indgå udgiftsforpligtelser inden for rammerne af de fastsatte bevillinger og til kun at anvende budgetbevillinger inden for rammerne af de godkendte overslag og formål til udgifter, der er tæt forbundne med de pågældende offentlige enheders aktiviteter og i henhold til lovens bestemmelser.

(2) De anvisningsberettigede er i henhold til loven ansvarlige for:

a) bevilling, godkendelse og anvisning af udgifter inden for rammerne af de bevillinger, der er fastsat, og de budgetbevillinger, der er tildelt og godkendt i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 21 [...]

c) bevilling og anvendelse af udgifterne inden for rammerne af de bevillinger, der er fastsat, og budgetbevillingerne på grundlag af en forsvarlig økonomisk forvaltning [...]

f) tilrettelæggelsen af kontrolsystemet for programmet for offentlige udbud og programmet for offentlige investeringsarbejder [...]«.

Artikel 24 – Forebyggende intern finansiel kontrol

»(1) Afholdelse, godkendelse og anvisning af udgifter med offentlige midler godkendes af den anvisningsberettigede, og betalingen af disse foretages af direktøren for finans- og regnskabskontoret/den ansvarlige for udbetalingen.

(2) Afholdelse og anvisning af udgifter må afhængigt af tilfældet kun foretages med forudgående tilladelse fra den forebyggende finansielle interne kontrol og fra den forebyggende delegerede finanskontrol i henhold til lovens bestemmelser.

Artikel 44 – De hovedanvisningsberettigedes kontrol med investeringsprojekter

»(1) Under gennemførelsen af budgettet fører de hovedanvisningsberettigede tilsyn med gennemførelsen af investeringsproceduren i overensstemmelse med bestemmelserne i denne lov og udarbejder kvartalsvise tilsynsrapporter [...]

(2) Hvis der i løbet af gennemførelsen af investeringen opstår problemer med opfyldelsen af et mål, skal den hovedanvisningsberettigede i tilsynsrapporten angive grunden hertil og de nødvendige foranstaltninger for at afhjælpe disse problemer. [...]

(6) De hovedanvisningsberettigede er ansvarlige for gennemførelsen af de [...] investeringsmål, der er omfattet af de offentlige investeringsprogrammer«.

Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale (lov nr. 273/2006 om lokale økonomiforvaltninger)

»Artikel 54 Gennemførelse af budgettet

(1) Budgetudgifterne gennemgår følgende trin i proceduren for gennemførelse af budgettet: Bevilling, godkendelse, anvisning og betaling.

[...]

(3) De specifikke transaktioner vedrørende bevilling, godkendelse og anvisning af udgifter henhører under de anvisningsberettigedes ansvar og gennemføres på grundlag af udtalelser fra de særlige kontorer i de offentlige organer.

[...]

(5) Betalingsgodkendelser ledsages af behørig dokumentation. Sådanne dokumenter skal attestere nøjagtigheden af de beløb, der skal betales, modtagelsen

af varerne, udførelsen af tjenesteydelserne og lignende i overensstemmelse med de indgåede retlige forpligtelser. Betalingsgodkendelser underskrives af chefen for regnskabs-/økonomiafdelingen.

(6) Betalinger inden for rammerne af de godkendte budgetbevillinger foretages kun på grundlag af behørig dokumentation udarbejdet i henhold til lovens bestemmelser, og kun efter at disse betalinger er blevet bevilget, godkendt og anvist.

[...]

(8) For visse udgiftskategorier kan der udbetales forudbetalinger på op til 30% ifølge lovens bestemmelser.

(9) De beløb, der udgør forudbetalinger, som foretages i henhold til stk. 8 og ikke berettiges ved overdragelsen af goder, gennemførelsen af arbejder og leveringen af tjenesteydelser inden årets slutning, geninddrives i henhold til aftalebestemmelserne af den offentlige myndighed, der har tildelt forudbetalingerne og tilbageføres til det budget, hvorfra de er forudbetalt. [...]

(10) Såfremt der er foretaget forudbetalinger for goder, arbejder eller aftalte tjenesteydelser, som derefter ikke overdrages eller gennemføres, tillægges den offentlige myndigheds tilbagesøgning af beløbene de gældende indtægtsmorarenter svarende til dem, der gælder for budgetindtægter, beregnet fra godkendelsesdatoen til den endelige tilbagebetaling.

Ordinul ministrului finanțelor publice nr. 1 792 din 24 decembrie 2002 pentru aprobarea Normelor metodologice privind angajarea, lichidarea, ordonanțarea și plata cheltuielilor instituțiilor publice, precum și organizarea, evidența și raportarea angajamentelor bugetare și legale (finansministerens dekret af 24.12.2002 nr. 1792 om godkendelse af gennemførelsesbestemmelser for bevilling, godkendelse, anvisning og betaling af offentlige enheders udgifter samt tilrettelæggelse, dokumentation og rapportering af budgetmæssige og lovmæssige forpligtelser).

Punkt 2 i gennemførelsesbestemmelserne har følgende ordlyd:

»2. Godkendelse af udgifter

I fasen for gennemførelsen af budgettet undersøges, hvorvidt der er tale om forpligtelser, det fastslås eller kontrolleres, om det skyldige beløb foreligger, og der foretages en efterprøvelse af forfaldsbetingelserne for den lovmæssige forpligtelse på grundlag af behørig dokumentation for de pågældende transaktioner.

Kontrollen af, om der foreligger en betalingsforpligtelse, foretages ved en gennemgang af dokumentationen for kreditorens krav og eksistensen af »den udførte ydelse« (varerne er blevet leveret, arbejdet og tjenesteydelserne er blevet

udført eller i givet fald tilstedeværelsen af et dokument, der berettiger betalingen: tvangsfuldbyrdsdokument, låneaftale, tilskudsafale, mv.) [...]

Fastlæggelsen eller kontrollen af, om det skyldige beløb til kreditor foreligger, foretages af den af den anvisningsberettigede for udgifter bemyndigede person på grundlag af de i fakturaen anførte oplysninger og de dokumenter, der er udarbejdet af den i henhold til loven oprettet inspektionskomité [...]

Dokumenter for leverede varer, udførte arbejder og tjenesteydelser, eller som medfører visse betalingsforpligtelser, skal være påtegnet med angivelsen »betalingspåtegning« fra den anvisningsberettigede for udgifter eller den person, der har fået overdraget disse opgaver, hvilket bekræfter, at

- de leverede varer er modtaget med angivelse af dato og modtagelsesstedet;
- arbejderne og tjenesteydelserne er blevet udført;
- de leverede varer er blevet opført i regnskabsregistret og i regnskabet med angivelse af den registrerede postering og regnskabsnotareregistreringen; [...]

Underskriften og påtegningen »kan betales« på fakturaen bekræfter, at leverandøren har udført ydelsen korrekt, og at alle posterne på fakturaen er blevet kontrolleret. [...]

Den person, der er bemyndiget til at godkende udgifterne, skal personligt kontrollere den fornødne dokumentation og på eget ansvar bekræfte, at denne kontrol er blevet foretaget«.

Hotărârea Guvernului nr. 264/2003 privind stabilirea acțiunilor și categoriilor de cheltuieli, criteriilor, procedurilor și limitelor pentru efectuarea de plăți în avans din fonduri publice, republicată, cu modificările și completările ulterioare (regeringsdekret nr. 264/2003 om fastlæggelse af foranstaltninger og udgiftskategorier, kriterier, procedurer og lofter for udbetaling af forudbetalinger af offentlige midler, som bekendtgjort på ny, med senere ændringer og tilføjelser)

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Ved protokol af 9. maj 2013 konstaterede Curtea de Conturi a României – Camera de Conturi Călărași (Rumæniens revisionsret, afdelingen i Călărași), for så vidt angår kapitaludgifterne afholdt af Unitatea Administrativ Teritorială a Comunei Sărulești (det territoriale administrative område, Sărulești kommune), at kommunalbestyrelsen i Sărulești i perioden mellem 2009 og 2012 på grundlag af den relevante dokumentation godkendte anvendelsen af midler til udførelse af arbejder, som faktisk ikke blev udført. Disse arbejder vedrørte tre investeringsmål, der var omfattet af det årlige program for offentlige investeringer for 2009, nemlig »Vandforsyning i Sărulești kommune, landsbyen Sărulești« (investeringsmål

- nr. 1), »Udvidelse af vandforsyningen i Sărulești kommune, landsbyen Sărulești-Gară« (investeringsmål nr. 2) og »Opførelse af det kommunale stadion« (investeringsmål nr. 3). Den anslåede værdi af transaktionerne, hvilket udgør den uregelmæssighed, der er konstateret i pålægget om sanktioner, dvs. betalinger foretaget for de arbejder, som ikke blev udført, er 635 267 rumænske lei (RON).
- 2 Den 17. marts 2014 blev politimyndighederne anmodet om at gribe ind over for strafbare handlinger begået i det territoriale administrative område, Sărulești kommune, som følge af, at offentlige midler svarende til 635 000 RON var blevet anvendt til investeringer, der ikke blev gennemført.
 - 3 Den pågældende retsforfølgning førte til, at der blev rejst tiltale mod de tiltalte KN, LY, OC og DW ved den forelæggende ret, Judecătoria Lehliu-Gară (retten i første instans i Lehliu-Gară, Rumænien).
 - 4 KN er blevet tiltalt i en straffesag og underlagt tilsynsforanstaltninger for »embedsmisbrug, idet den tiltalte har opnået en uberettiget fordel for sig selv eller andre«, som fastsat i artikel 13, stk. 2 i lov nr. 78/2000, som bekendtgjort på ny, sammenholdt med artikel 248 i den rumænske straffelov, for »medvirken til svig«, som fastsat i straffelovens artikel 26, sammenholdt med straffelovens artikel 215, stk. 1, 2 og 3, for »dokumentfalsk«, som fastsat i straffelovens artikel 290, stk. 1, og for »fals intelectual« (intellektuelt falsk begået af den offentligt ansatte i offentlige dokumenter), som fastsat i straffelovens artikel 289, stk. 1.
 - 5 I stævningen blev det i det væsentlige anført, at KN i perioden mellem 2009 og 2012 i sin egenskab af borgmester i Sărulești kommune og under udøvelsen af sit hverv havde udøvet sit hverv på en mangelfuld måde i forbindelse med udbetalinger med offentlige midler. På grundlag af dokumenter om arbejdernes fremskridt og erklæringer om indkøb af materialer, som bygherren SC VLAD MAGIC SRL via sin repræsentant OC havde udarbejdet på falsk vis, og som blev bekræftet af sidstnævnte, havde KN således angiveligt betalt bygherren for arbejder, der ikke var blevet udført, og for materialer, der reelt ikke var blevet indkøbt.
 - 6 Det blev i lyset af de relevante retsregler mere konkret konstateret, at den tiltalte KN havde tilsidesat sit hverv, for så vidt som denne: (1) ikke har undersøgt, om der foreligger en betalingsforpligtelse ved at kontrollere den fornødne dokumentation, hvoraf kreditorens krav og ydelsens eksistens (leverede varer/udført arbejde) skal fremgå (2) ikke har undersøgt, om det til kreditor skyldige beløb foreligger på grundlag af de dokumenter, der er udarbejdet af en inspektionskomité, eftersom de i fakturaen anførte oplysninger ikke i sig selv er tilstrækkelige til at fastslå, at de omtvistede beløb er blevet betalt, 3) ikke har anmodet om en garanti fra bygherren, der er afgivet af et kreditinstitut eller et forsikringsselskab i henhold til de lovbestemte betingelser i tilfælde af forudbetalinger (4) ved gentagne supplerende dokumenter forlængede bygge- og anlægskontrakterne vedrørende de tre ovennævnte investeringsmål, uden at der forelå dokumenter, der viser, at der var indtruffet omstændigheder, som var til

skade for deres legitime økonomiske interesser, og som ikke kunne forudses på tidspunktet for kontraktens indgåelse, 5) ikke inden for den i kontrakten angivne frist undersøgte og vurderede de arbejder, der ikke længere var synlige, 6) ikke ophævede kontrakten eller krævede erstatning, da KN konstaterede, at bygherren på culpøs vis havde tilsidesat sine forpligtelser.

- 7 OC er blevet tiltalt i en straffesag og underlagt tilsynsforanstaltninger for »svig«, som fastsat i straffelovens artikel 215, stk. 1, 2 og 3, »dokumentfalsk«, som fastsat i straffelovens artikel 290, stk. 1, »tilskyndelse til embedsmisbrug, idet den tiltalte har opnået en uberettiget fordel for sig selv eller andre«, som fastsat i straffelovens artikel 25, sammenholdt med artikel 132 i lov nr. 78/2000, som bekendtgjort på ny.
- 8 I stævningen blev det i det væsentlige anført, at tiltalte OC i perioden mellem 2009 og 2012 i sin egenskab af juridisk repræsentant for bygherren SC Vlad Magic SRL fik tiltalte KN til at udøve sit hverv på en mangelfuld måde i forbindelse med afholdelse, godkendelse og anvisning af udgifter med offentlige midler og til – uden at gennemføre kontrol på stedet eller uden behørig dokumentation – at bekræfte dokumenter om arbejdernes fremskridt og erklæringer om indkøb af materialer, som tiltalte OC havde udarbejdet på falsk vis, og som forinden var blevet underskrevet af byggelederne LY og DW (sidstnævnte påtog sig selv denne opgave uden at være berettiget hertil), med henblik på at påvise, at der var blevet udført arbejder og indkøbt materialer, som reelt ikke var blevet udført eller indkøbt, og derved fik betaling for et hertil svarende beløb fra SC Vlad Magic SRL.
- 9 LY er blevet tiltalt i en straffesag for »medvirken til svig«, som fastsat i straffelovens artikel 26, sammenholdt med straffelovens artikel 215, stk. 1, 2 og 3, »dokumentfalsk«, som fastsat i straffelovens artikel 290, stk. 1, og »medvirken til embedsmisbrug, idet den tiltalte har opnået en uberettiget fordel for sig selv eller andre«, som fastsat i straffelovens artikel 26, sammenholdt med artikel 132 i lov nr. 78/2000, som bekendtgjort på ny.
- 10 I stævningen blev det i det væsentlige anført, at LY i perioden mellem 2009 og 2012 i sin egenskab af byggeleder for målene »Vandforsyning i landsbyen Sărulești« og »Udvidelse af vandforsyningen i landsbyen Sărulești-Gară« ved uden at gennemføre kontrol på stedet at bekræfte dokumenter om arbejdernes fremskridt, som tiltalte OC, direktør i SC VLAD MAGIC SRL, havde udarbejdet på falsk vis, angiveligt hjalp sidstnævnte med at bevise, at der var udført arbejder, som reelt ikke var blevet udført.
- 11 DW er blevet tiltalt i en straffesag for »svig«, som fastsat i straffelovens artikel 215, stk. 1, 2 og 3, »dokumentfalsk«, som fastsat i straffelovens artikel 290, stk. 1, og »medvirken til embedsmisbrug, idet den tiltalte har opnået en uberettiget fordel for sig selv eller andre«, som fastsat i straffelovens artikel 26, sammenholdt med artikel 132 i lov nr. 78/2000, som bekendtgjort på ny.

- 12 I stævningen blev det i det væsentlige anført, at DW i perioden mellem november og december 2011 i sin egenskab af byggeleder (en rolle, som den pågældende angiveligt havde udfyldt uden at være berettiget hertil) for målet »Opførelse af det kommunale stadion« uden at gennemføre kontrol på stedet bekræftede erklæringer om indkøb af materialer, som tiltalte OC havde udarbejdet på falsk vis for at vildlede skadelidte, det territoriale administrative område, Sărulești kommune.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 13 KN har anmodet om, at Domstolen forelægges en anmodning om præjudiciel afgørelse.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 14 I begrundelsen for anmodningen om præjudiciel afgørelse har den forelæggende ret gengivet de argumenter, hvormed KN har begrundet sin anmodning om at forelægge sagen for Domstolen.
- 15 KN, der i denne forbindelse har påberåbt sig artikel 2 TEU, chartrets artikel 48 og 49 samt Domstolens dom af 9. marts 1978, *Amministrazione delle Finanze dello Stato mod Simmenthal* (106/77, EU:C:1978:49), har gjort gældende, at en udvidelse af en strafbar handling såsom embedsmisbrug til at omfatte generelle handlinger, der ikke er nævnt i indholdet af den bestemmelse, som definerer lovovertrædelsen, ikke kan tiltrædes, da straffeloven – som følge af det strafferetlige legalitetsprincip – ikke kan fortolkes til skade for den tiltalte.
- 16 KN har henvist til Domstolens praksis, hvori det er fastslået, at den tiltalte har ret til i meget klare vendinger at få oplyst, hvilke handlinger eller undladelser der medfører strafansvar, at når en handling betragtes som strafbar, kan den efterforskende myndighed og dommeren angive de forhold, som udgør den strafbare handling, men ikke ændre dem til skade for den tiltalte, og at den måde, hvorpå de fastlægger den strafbare handlingens gerningsindhold, skal være forudsigelig for alle.
- 17 Ifølge samme retspraksis påhviler det lovgiveren at bevise i retsakten, at den overholder strengere krav med henblik på at overholde princippet om lovens klarhed og forudsigelighed, da den efterforskende myndighed og dommerens indskrænkende fortolkning af straffeloven vil være en naturlig direkte følge af princippet om straffelovens lovlighed, og inden for rammerne heraf er det kun lovgiver, der er i stand til at regulere den pågældende adfærd på en sådan måde, at handlingen er klart defineret og ikke identificeres gennem en bred fortolkning af den person, der anvender straffeloven, hvilket kan føre til fejlfortolkninger.
- 18 Domstolen har endvidere fastslået, at princippet om, at en strafferetlig bestemmelse ikke kan fortolkes udvidende til skade for den tiltalte, hvilket er en naturlig følge af det strafferetlige legalitetsprincip og generelt af

retssikkerhedsprincippet, er til hinder for indledningen af en straffesag med hensyn til adfærd, der ikke klart er defineret som strafbare ved lov.

- 19 Under henvisning til straffelovens artikel 248 har KN fremhævet, at udtrykket »på en mangelfuld måde udfører«, som fastslået af Curtea Constituțională a României (forfatningsdomstol, Rumænien) i afgørelse nr. 405/2016, betyder »udfører i strid med loven«. Set ud fra den ovennævnte praksis fra Domstolen sondres der med udtrykket »udfører i strid med loven«, med andre ord en hvilken som helst lov, imidlertid ikke udtrykkeligt mellem handlinger, aktioner eller undladelser, der kan medføre strafansvar.
- 20 Dette udtryk ville i praksis pålægge en generel forpligtelse til at overholde et ubegrænset antal love, nærmere betegnet samtlige love, hvilket fører til anvendelse af strafferetlige sanktioner, uden at der er tale om specifikke strafbare handlinger. Corte costituzionale della Romania (forfatningsdomstol, Rumænien) har i afgørelse nr. 405/2016 også fastslået, at anvendelsen af et sådant udtryk er baseret på en mangelfuld lovgivningsteknik, der savner klarhed og forudsigelighed, og således er i strid med legalitetsprincippet og proportionalitetsprincippet, som gælder for strafferetten.
- 21 Set ud fra artikel 2 i TEU og chartrets artikel 48 og 49 er de strafferetlige bestemmelser i straffelovens artikel 248 formuleret bredt og i vage vendinger, hvilket indebærer en højere grad af uforudsigelighed og er en forudsætning for vilkårlig eller tilfældig fortolkning og anvendelse og er i henhold til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i sagen Coëme m.fl. mod Belgien i strid med artikel 7, stk. 1, i den europæiske menneskerettighedskonvention.
- 22 Endelig foreskriver bestemmelserne i national ret om embedsmisbrug ikke specifikt de faktiske forhold, der indebærer strafansvar, og desuden fastsætter bestemmelserne selve sanktionen uafhængigt af karakteren eller grovheden af de faktiske forhold.