

Zaak C-230/22

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:

29 maart 2022

Verwijzende rechter:

Judecătoria Lehliu-Gară (Roemenië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

6 december 2021

Verdachten:

KN

LY

OC

DW

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Strafprocedure tegen de verdachten KN, LY, OC en DW, aan wie meerdere strafbare feiten ten laste zijn gelegd.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Krachtens artikel 267 VWEU wordt verzocht om uitlegging van artikel 2 VEU, gelezen in samenhang met artikel 48, lid 2, en artikel 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).

Prejudiciële vraag

Verzet artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (inzake de eerbiediging van het beginsel van de rechtsstaat en van de rechten van de mens),

gelezen in samenhang met artikel 48, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, inzake de rechten van de verdediging, en artikel 49 van dat Handvest, inzake het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen, zich tegen een nationale wettelijke regeling die het strafbaar stelt een handeling te verrichten die in strijd is met een wet, zonder daarbij uitdrukkelijk aan te geven op grond van welke wetten of wetsbepalingen de schending strafbaar is?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Artikel 2 VEU

Artikel 48, lid 2, en artikel 49 van het Handvest

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Artikel 248 van de *vechiul Cod penal* (oud Roemeens wetboek van strafrecht; hierna: „VPC”), waarin „ambtsmisbruik in strijd met het openbaar belang” strafbaar was gesteld, en was bepaald dat de handeling van een ambtenaar die bij de uitoefening van zijn taken een handeling opzettelijk niet of niet naar behoren verricht en daardoor de goede werking van een overheidsorgaan of -instantie of een andere in artikel 145 bedoelde instelling ernstig verstoort of aan de eigendom daarvan schade toebrengt, wordt bestraft met een gevangenisstraf van zes maanden tot vijf jaar.

Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală (wet nr. 215/2001 betreffende lokale overheden): artikel 63, lid 4, onder a), waarin is bepaald dat de burgemeester de functie van hoofdordonnateur vervult.

Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice (wet nr. 500/2002 inzake overheidsfinanciën)

Artikel 22 – Aansprakelijkheid van ordonnateurs

„(1) Ordonnateurs zijn gehouden uitgaven te verrichten binnen de grenzen van de vastleggingskredieten en de begrotingskredieten uitsluitend te gebruiken binnen de grenzen van de geraamde bedragen en voor de goedgekeurde doelstellingen, voor uitgaven die nauw samenhangen met de werkzaamheden van de betrokken overheidsinstanties en met inachtneming van de wet.

(2) Ordonnateurs zijn, overeenkomstig de wet, verantwoordelijk voor:

a) de vastlegging, de betaalbaarstelling en de betalingsopdracht van uitgaven binnen de grenzen van de vastleggingskredieten en de begrotingskredieten die overeenkomstig artikel 21 zijn toegewezen en goedgekeurd; [...]

c) de vastlegging en besteding van de uitgaven binnen de grenzen van de vastleggingskredieten en de begrotingskredieten op basis van een goed financieel beheer; [...]

f) de organisatie van het toezicht op het programma voor overheidsopdrachten en het programma voor openbare investeringswerken; [...]”.

Artikel 24 – Interne financiële controle vooraf

„(1) De vastlegging, de betaalstelling en de betalingsopdracht voor uitgaven uit overheidsmiddelen worden goedgekeurd door de ordonnateur, en de betaling ervan wordt verricht door het hoofd van de financiële afdeling/de persoon die met betaling is belast.

(2) Betalingsverplichtingen worden uitsluitend aangegaan, en betalingsopdrachten worden uitsluitend verstrekt, na goedkeuring van het interne orgaan voor financiële controle vooraf of, naargelang van het geval, de entiteit waaraan de financiële controle vooraf is gedelegeerd, overeenkomstig de wet.

Artikel 44 – Toezicht door hoofdordonnateurs op investeringsprojecten

„(1) Tijdens de uitvoering van de begroting zien de hoofdordonnateurs toe op het verloop van de investeringsprocedure overeenkomstig de bepalingen van deze wet, en stellen zij driemaandelijks toezichtsverslagen op [...]

(2) Indien zich in de loop van de investeringsprocedure problemen voordoen bij de verwezenlijking van een doelstelling, vermeldt de hoofdordonnateur in het controleverslag de oorzaak daarvan en de maatregelen die moeten worden genomen om deze problemen te verhelpen. [...]

(6) De hoofdordonnateurs zijn verantwoordelijk voor de verwezenlijking van de [...] investeringsdoelstellingen die in de overheidsinvesteringsprogramma's zijn opgenomen.”

Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale (wet nr. 273/2006 inzake lokale overheidsfinanciën)

„Artikel 54 – Uitvoering van de begroting

(1) Bij de uitvoering van de begroting doorlopen de begrotingsuitgaven de volgende stadia: vastlegging, betaalbaarstelling, betalingsopdracht en betaling.

[...]

(3) De specifieke verrichtingen van vastlegging, betaalbaarstelling en betalingsopdracht vallen onder de bevoegdheid van de ordonnateurs en worden uitgevoerd op basis van de adviezen van de gespecialiseerde diensten van de overheidsinstanties.

[...]

(5) Betalingsopdrachten gaan vergezeld van bewijsstukken. Deze documenten bevestigen de juistheid van de te betalen bedragen, de ontvangst van de goederen, de uitvoering van de diensten en dergelijke, overeenkomstig de aangegane juridische verbintenissen. De betalingsopdrachten worden ondertekend door de boekhouder en het hoofd van de financiële afdeling/boekhouding.

(6) Betalingen worden, binnen de grenzen van de goedgekeurde begrotingskredieten, uitsluitend verricht op basis van bewijsstukken die overeenkomstig de wet zijn opgesteld, en pas nadat het krediet is vastgesteld, betaalbaar is gesteld en de betalingsopdracht is verstrekt.

[...]

(8) Voor sommige categorieën uitgaven kunnen overeenkomstig de wettelijke bepalingen voorschotten tot 30 % worden betaald.

(9) Op grond van lid 8 betaalde voorschotten die niet vóór het einde van het jaar overeenkomstig de contractuele voorwaarden zijn gerechtvaardigd door de levering van goederen, de uitvoering van werken of de verrichting van diensten, worden teruggevorderd door de overheidsinstanties die de voorschotten hebben betaald, en teruggestort in de begroting waaruit zij zijn uitgekeerd. [...]

(10) Indien de vastgestelde goederen, werken en diensten waarvoor voorschotten waren betaald, niet zijn geleverd of verricht, worden de door de overheidsinstantie teruggevorderde voorschotten vermeerderd met moratoire interesten ten belope van het tarief voor begrotingsontvangsten, berekend over de periode vanaf de datum van de toekenning tot de datum van invordering.”

Ordinul ministrului finanțelor publice nr. 1792 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 (besluit nr. 1792 van de minister van Financiën van 24 december 2002, houdende goedkeuring van de uitvoeringsbepalingen betreffende de vastlegging, betaalbaarstelling, betalingsopdracht en betaling van uitgaven van overheidsinstanties, alsmede de organisatie, documentatie en verslaglegging van begrotingsvastleggingen en juridische verbintenissen).

Punt 2 van de uitvoeringsbepalingen luidt:

„2. Betaalbaarstelling

Dit is de fase van de uitvoering van de begroting waarin het bestaan van de vastleggingen wordt geverifieerd, het bestaan van het verschuldigde bedrag wordt vastgesteld of geverifieerd, en de voorwaarden voor de opeisbaarheid van de

juridische verbintenissen worden geverifieerd aan de hand van de bewijsstukken waaruit de desbetreffende verrichtingen blijken.

Het bestaan van de betalingsverplichting wordt geverifieerd door de bewijsstukken te onderzoeken waaruit de aanspraak van de crediteur en het bestaan van de „verrichte dienst” blijken (levering van goederen, uitvoering van werken en verrichting van diensten, of in voorkomend geval, het bestaan van een document dat de betaling rechtvaardigt: executoriale titel, leningsovereenkomst, subsidieovereenkomst, enz.) [...]

Het bestaan van het aan de crediteur verschuldigde bedrag wordt vastgesteld of geverifieerd door de persoon die daartoe door de ordonnateur gemachtigd is, op grond van de in de factuur vermelde gegevens en de documenten die zijn opgesteld door de overeenkomstig de wet ingestelde keuringscommissie [...].

Op documenten waaruit blijkt dat de goederen zijn geleverd, de werkzaamheden zijn uitgevoerd en de diensten zijn verricht, of waaruit het bestaan van bepaalde betalingsverplichtingen blijkt, moet door de ordonnateur of de persoon die daartoe gemachtigd is, de vermelding „betaalbaar verklaard” worden aangebracht, waarmee wordt bevestigd dat:

- de geleverde goederen zijn ontvangen, met vermelding van de datum en de plaats van ontvangst;
- de werken zijn uitgevoerd en de diensten zijn verricht;
- de geleverde goederen in het journaal en de boekhouding zijn ingeschreven, met vermelding van de registratie in het journaal en in de boekhouding; [...]

De handtekening en de vermelding „betaalbaar verklaard” op de factuur bevestigen dat de leverancier de dienst naar behoren heeft verricht en dat alle gegevens op de factuur zijn geverifieerd. [...]

De tot betaalbaarstelling gemachtigde persoon verifieert persoonlijk de bewijsstukken en bevestigt onder eigen verantwoordelijkheid dat deze verificatie heeft plaatsgevonden.”

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 (regeringsbesluit nr. 264/2003 betreffende de vaststelling van acties en categorieën uitgaven, criteria, procedures en grenzen voor het betalen van voorschotten uit overheidsmiddelen, met wijzigingen opnieuw gepubliceerd)

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 In haar proces-verbaal van 9 mei 2013 heeft de Curte de Conturi a României – Camera de Conturi Călărași (rekenkamer van Roemenië – kantoor van Călărași, Roemenië) met betrekking tot de kapitaaluitgaven op het niveau van de administratieve territoriale eenheid van de gemeente Sărulești vastgesteld dat de gemeenteraad van Sărulești in de periode van 2009 tot en met 2012 op basis van de relevante documentatie heeft ingestemd met de besteding van geld voor werkzaamheden die in werkelijkheid niet zijn uitgevoerd. Die werkzaamheden hadden betrekking op drie investeringsdoelstellingen van het overheidsinvesteringsprogramma voor het jaar 2009, namelijk „Watervoorziening in de gemeente Sărulești, in het dorp Sărulești” (investeringsdoelstelling nr. 1), „Uitbreiding van de watervoorziening in de gemeente Sărulești, in het dorp Sărulești-Gară” (investeringsdoelstelling nr. 2) en „Bouw van een gemeentelijk stadion” (investeringsdoelstelling nr. 3). De waarde van de verrichtingen die in de bestreden handeling als onregelmatig werden aangemerkt, te weten de betalingen voor niet-uitgevoerde werken, is geraamd op 635 267 Roemeense lei (RON).
- 2 Op 17 maart 2014 werd bij de politie aangifte gedaan van door de administratieve territoriale eenheid van de gemeente Sărulești gepleegde strafbare feiten, die ertoe hadden geleid dat uit overheidsmiddelen een bedrag van 635 000 RON werd betaald voor niet-verrichte investeringen.
- 3 Na afloop van het strafrechtelijk onderzoek werden de verdachten KN, LY, OC en DW gedagvaard voor de verwijzende rechter, de Judecătoria Lehliu-Gară (rechter in eerste aanleg Lehliu-Gară, Roemenië).
- 4 KN, die ondertussen onder rechterlijk toezicht is gesteld, wordt beschuldigd van de strafbare feiten van „ambtsmisbruik doordat de ambtenaar voor zichzelf of voor anderen een onrechtmatig voordeel heeft verkregen” als bedoeld in artikel 13² van de opnieuw gepubliceerde wet nr. 78/2000 juncto artikel 248 VCP, „deelneming aan fraude” als bedoeld in artikel 26 VCP juncto artikel 215, leden 1, 2 en 3, VCP, „materiële valsheid in geschrifte” als bedoeld in artikel 290, lid 1, VCP, en „intellectuele valsheid in geschrifte” als bedoeld in artikel 289, lid 1, VCP.
- 5 In de dagvaarding wordt KN in wezen ervan beschuldigd dat hij in de periode van 2009 tot en met 2012 in zijn hoedanigheid van burgemeester van de gemeente Sărulești en bij de uitoefening van zijn ambt, zijn taken met betrekking tot betalingen uit overheidsmiddelen niet naar behoren heeft uitgevoerd. Op basis van valse verslagen over de voortgang van de werkzaamheden en valse verklaringen over de aankoop van materialen, die de bouwonderneming SC Vlad Magic srl in de persoon van haar vertegenwoordiger OC had opgesteld en die door OC waren bevestigd, had KN de bouwonderneming namelijk betaald voor werken die niet waren uitgevoerd en materialen die in werkelijkheid niet waren aangeschaft.

- 6 In het bijzonder werd in het licht van de toepasselijke wettelijke bepalingen vastgesteld dat de verdachte KN zijn verplichtingen niet was nagekomen aangezien hij: (1) het bestaan van de betalingsverplichting niet had geverifieerd door de bewijsstukken te controleren waaruit de aanspraak van de schuldeiser en het bestaan van de prestatie (geleverde goederen/uitgevoerde werken) moeten blijken; (2) het bestaan van het aan de schuldeiser verschuldigde bedrag niet heeft geverifieerd aan de hand van door een keuringscommissie opgestelde documenten, aangezien de op de factuur vermelde gegevens op zich niet volstaan om tot betaling van de desbetreffende bedragen over te gaan; 3) de bouwonderneming niet heeft verzocht om met betrekking tot voorschotten een overeenkomstig de wettelijke voorwaarden door een kredietinstelling of verzekeringsmaatschappij afgegeven zekerheidstelling te verstrekken; (4) de aanbestedingsovereenkomsten voor de uitvoering van werken met betrekking tot de drie voornoemde investeringsdoelstellingen meerdere malen heeft verlengd, zonder dat er documenten waren waaruit bleek dat er omstandigheden waren ontstaan die hun legitieme handelsbelangen schaadden en die op de datum van sluiting van de overeenkomst niet waren te voorzien; (5) de werken die niet meer zichtbaar waren niet binnen de in de overeenkomst vastgestelde termijn heeft onderzocht en beoordeeld; (6) de overeenkomst niet heeft opgezegd en geen schadevergoeding heeft gevorderd toen hij vaststelde dat de bouwonderneming zijn verplichtingen verwijtbaar niet was nagekomen.
- 7 OC, die ondertussen onder rechterlijk toezicht is gesteld, wordt beschuldigd van de strafbare feiten van „fraude” bedoeld in artikel 215, leden 1, 2 en 3, VCP, „valsheid in geschrifte” bedoeld in artikel 290, lid 1, VCP, „uitlokking van ambtsmisbruik doordat de ambtenaar voor zichzelf of voor anderen een onrechtmatig voordeel heeft verkregen” bedoeld in artikel 25 VCP juncto artikel 2 van de opnieuw gepubliceerde wet nr. 78/2000.
- 8 In de dagvaarding wordt de verdachte OC er in wezen van beschuldigd dat hij, als wettelijk vertegenwoordiger van de bouwonderneming SC Vlad Magic srl, in de periode van 2009 tot en met 2012 heeft bewerkstelligd dat verdachte KN zijn taken met betrekking tot het aangaan van betalingsverplichtingen, de betaalbaarstelling en de betalingsopdracht met overheidsmiddelen niet naar behoren heeft uitgevoerd en de door de verdachte OC opgestelde valse verklaringen over de voortgang van de werkzaamheden en de aankoop van materialen, zonder controles ter plaatse of van de bewijsstukken heeft bevestigd. Deze verklaringen waren eerder goedgekeurd door de uitvoerders van de werkzaamheden LY en DW (laatstgenoemde heeft zichzelf die functie toegekend zonder daartoe gerechtigd te zijn) als bewijs van de uitvoering van werkzaamheden en de aankoop van materialen die in werkelijkheid niet waren uitgevoerd of aangekocht, en om aldus van SC Vlad Magic srl de tegenwaarde daarvan te ontvangen.
- 9 LY wordt beschuldigd van de strafbare feiten van „deelneming aan fraude” bedoeld in artikel 26 VCP juncto artikel 215, leden 1, 2 en 3, VCP, „materiële valsheid in geschrifte” bedoeld in artikel 290, lid 1, VCP, en „deelneming aan

ambtsmisbruik doordat de ambtenaar voor zichzelf of voor anderen een onrechtmatig voordeel heeft verkregen” bedoeld in artikel 26 VCP juncto artikel 2 van de opnieuw gepubliceerde wet nr. 78/2000.

- 10 In de dagvaarding wordt de bestuurder van SC Vlad Magic srl in wezen ervan beschuldigd dat hij in de periode van 2009 tot en met 2012, in zijn hoedanigheid van uitvoerder van de werkzaamheden voor de doelstellingen „Watervoorziening in het dorp Sărulești” en „Uitbreiding van de watervoorziening in Sărulești-Gară”, omdat hij de door de verdachte OC opgestelde vervalste voortgangsverslagen zonder controles ter plaatse heeft bevestigd, de bovenvermelde onderneming heeft geholpen om bewijs te verstrekken van de uitvoering van werken die in werkelijkheid niet zijn uitgevoerd.
- 11 DW wordt beschuldigd van de strafbare feiten van „fraude” bedoeld artikel 215, leden 1, 2 en 3, VCP, „materiële valsheid in geschrifte” bedoeld in artikel 290, lid 1, VCP, en „deelneming aan ambtsmisbruik doordat de ambtenaar voor zichzelf of voor anderen een onrechtmatig voordeel heeft verkregen” bedoeld in artikel 26 VCP juncto artikel 2 van de opnieuw gepubliceerde wet nr. 78/2000.
- 12 In de dagvaarding wordt DW in wezen ervan beschuldigd in de periode van november tot en met december 2011, in haar hoedanigheid van uitvoerder van de werkzaamheden (een rol die zij zou hebben vervuld zonder daartoe gerechtigd te zijn) voor de doelstelling „Bouw van een gemeentelijk stadion”, de door de verdachte OC opgestelde valse verklaringen betreffende de aankoop van materialen zonder controles ter plaatse heeft bevestigd met het oogmerk de administratieve territoriale eenheid van de gemeente Sărulești, de benadeelde partij, te misleiden.

Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding

- 13 KN heeft verzocht om een prejudiciële verwijzing naar het Hof.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 14 In de motivering van het verzoek om een prejudiciële beslissing zet de verwijzende rechter de argumenten uiteen die KN aanvoert ter ondersteuning van zijn verzoek om een prejudiciële verwijzing naar het Hof.
- 15 Zo betoogt KN, onder verwijzing naar artikel 2 VEU en de artikelen 48 en 49 van het Handvest, alsmede naar het arrest van het Hof van 9 maart 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49), dat de inhoud van een strafbaar feit als ambtsmisbruik niet mag worden uitgebreid tot algemene handelingen die niet in de betreffende bepaling zijn vermeld, aangezien het strafrecht – ten gevolge van het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen – niet ten nadele van de verdachte mag worden uitgelegd.

- 16 Hij verwijst naar de rechtspraak van het Hof waarin is geoordeeld dat de verdachte het recht heeft om in zeer duidelijke bewoordingen te weten voor welk handelen of nalaten hij strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld, en dat wanneer een handeling als een strafbaar feit wordt aangemerkt, de vervolgende autoriteit en de rechter de bestanddelen van het strafbare feit nader mogen omschrijven, maar niet ten nadele van de verdachte mogen wijzigen, en dat de wijze waarop zij deze bestanddelen omschrijven, voor eenieder voorzienbaar moet zijn.
- 17 Volgens dezelfde rechtspraak moet de wetgever bij de wetgevingshandeling blijk geven van strengere eisen om het beginsel van duidelijkheid en voorspelbaarheid van de wet te eerbiedigen, aangezien de strikte uitlegging van het strafrecht door de vervolgende autoriteiten en de rechterlijke instanties een rechtstreeks uitvloeisel is van het legaliteitsbeginsel van het strafrecht. In dit kader is alleen de wetgever bevoegd om de betrokken gedraging aldus te reglementeren dat het strafbare feit duidelijk wordt omschreven, en mag deze gedraging niet wordt vastgesteld door een ruime uitlegging van degene die het strafrecht toepast, hetgeen tot onjuiste uitleggingen zou kunnen leiden.
- 18 Het Hof heeft voorts geoordeeld dat het beginsel dat een strafbepaling niet extensief ten nadele van de verdachte mag worden uitgelegd – een uitvloeisel van het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen en, in het algemeen, van het rechtszekerheidsbeginsel – zich ertegen verzet dat strafvervolging wordt ingesteld wegens een gedraging die niet duidelijk als strafbaar feit in de wet is omschreven.
- 19 Onder verwijzing naar artikel 248 VPC wijst KN erop dat de uitdrukking „niet naar behoren verricht” (indeplinește în mod defectuos), moet worden opgevat als „verricht in strijd met de wet”, zoals de Curte Constituțională a României (grondwettelijk hof, Roemenië) in besluit nr. 405/2016 heeft geoordeeld. In het licht van de voornoemde rechtspraak van het Hof maakt de zinsnede „verricht in strijd met de wet” – dat wil zeggen, elke wet – geen uitdrukkelijk onderscheid welke handelingen, vorderingen of nalatigheden tot strafrechtelijke aansprakelijkheid kunnen leiden.
- 20 In de praktijk legt deze zinsnede een algemene verplichting op om een onbepaald aantal – alle – wetten na te leven, met als gevolg dat strafrechtelijke sancties zouden worden opgelegd zonder dat specifieke handelingen strafbaar zijn gesteld. Voorts heeft de Curte Constituțională a României in arrest nr. 405/2016 geoordeeld dat het gebruik van een dergelijke zinsnede berust op een gebrekkige wetgevingstechniek die niet duidelijk en voorspelbaar is, en bijgevolg in strijd is met het legaliteits- en evenredigheidsbeginsel dat aan het strafrecht ten grondslag ligt.
- 21 Vanuit het oogpunt van artikel 2 VEU en de artikelen 48 en 49 van het Handvest zijn de strafbepalingen van artikel 248 VCP ruim en vaag geformuleerd, hetgeen leidt tot een hogere mate van onvoorspelbaarheid, wat kan leiden tot een arbitraire of lukrake uitlegging of toepassing van deze bepaling, en volgens het arrest van

het Europees Hof voor de rechten van de mens in de zaak Coëme e.a. tegen België in strijd kan zijn met artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens.

- 22 Concluderend kan worden gesteld dat de bepalingen van nationaal recht betreffende het strafbare feit van ambtsmisbruik niet specifiek aangeven welke feiten strafbaar zijn, en daarnaast in één en dezelfde straf voorzien, ongeacht de aard of de ernst van de feiten.

WERKDOCUMENT