

C-230/22. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2022. március 29.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Judecătoria Lehliu-Gară (Lehliu Gară-i helyi bíróság, Románia)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2021. december 6.

Vádlottak:

KN

LY

OC

DW

Az alapeljárás tárgya

A különféle bűncselekmények miatt eljárás alá vont KN, LY, OC és DW vádlottakkal szemben folyamatban lévő büntetőeljárás.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

Az EUMSZ 267. cikkén alapuló kérelem, amelynek tárgyát az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 48. cikkének (2) bekezdésével és 49. cikkével összefüggésben értelmezett EUSZ 2. cikk értelmezése képezi.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

Az Európai Unióról szóló Szerződés 2. cikkével (a jogállamiság elveinek és az emberi jogok tiszteletben tartásának vonatkozásában), tekintettel az Európai Unió Alapjogi Chartája 48. cikkének (2) bekezdésére a védelemhez való jog,

vonatkozásában, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája 49. cikkére, a bűncselekmények és büntetések törvényessége elvének vonatkozásában ellentétes-e az, ha nemzeti szinten anélkül minősítenek bűncselekménynek egy bármely jogszabály megsértésével megvalósuló cselekményt, hogy kifejezetten megjelölnék azokat a jogszabályokat vagy jogszabályi rendelkezéseket, amelyek megsértése a büntetőjogi felelősség fennállását vonja maga után?

Az uniós jog hivatkozott rendelkezései

EUSZ 2. cikk

A Charta 48. cikkének (2) bekezdése és 49. cikke

A hivatkozott nemzeti rendelkezések

A vechiul Cod penal (korábbi román büntető törvénykönyv; a továbbiakban: VCP) 248. cikke, amelynek értelmében a „közérdekeket sértő hivatali visszaélés” bűncselekménynek minősült, és amely szerint az a hivatalos személy, aki a feladatainak ellátása során szándékosan nem jár el vagy szabálytalanul jár el, és ezáltal valamely szerv vagy állami szerv, illetve a 145. cikkben meghatározott egyéb intézmény működésében jelentős zavart idéz elő vagy vagyoni kárt okoz, 6 hónaptól 5 évig terjedő szabadságvesztéssel büntethető.

Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală (a helyi közigazgatás szabályozásáról szóló 215/2001. sz. törvény) 63. cikke (4) bekezdésének a) pontja, amelynek értelmében a kiadások elsődleges engedélyezője (ordonator principal de credite) a polgármester.

Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice (az államháztartásról szóló 500/2002. sz. törvény)

22. cikk: A kiadásengedélyezők felelőssége

„(1) A kiadásengedélyezők kötelesek arra, hogy csak a meghatározott előirányzatok erejéig vállaljanak kiadásokat, és kizárólag a jóváhagyott előrejelzésekre és célokra, az érintett, közszférához tartozó szervezetek tevékenységével szorosan összefüggő kiadásokra és a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően használják fel a költségvetési irányzatokat.

(2) A kiadásengedélyezők a törvény alapján felelősek:

a) a kiadások meghatározott előirányzatok, valamint a 21. cikk szerinti előrejelzéseknek megfelelően előírt és jóváhagyott költségvetési előirányzatok erejéig történő létrehozásáért, jóváhagyásáért és engedélyezéséért; [...]

c) a kiadásoknak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás alapján meghatározott előirányzatok, valamint a költségvetési előirányzatok erejéig történő előírásáért és felhasználásáért; [...]

f) a közbeszerzési terv és a közszféra általi beruházási terv ellenőrzési rendszerének megszervezéséért; [...]

24. cikk: Előzetes belső pénzügyi ellenőrzés

„(1) A kiadásengedélyező hozza létre, hagyja jóvá és engedélyezi a közpénzből teljesítendő kiadásokat, és azokat a pénzügyi és számviteli szolgálat vezetője/a kifizetésekért felelős személy fizeti ki.

(2) A kiadások vállalása és engedélyezése a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően – esettől függően – kizárólag az előzetes pénzügyi önellenőrzés és az átruházott előzetes pénzügyi ellenőrzés keretében kapott engedéllyel végezhető.”

44. cikk: A beruházási terveknek az elsődleges kiadásengedélyezők általi ellenőrzése

„(1) Az elsődleges kiadásengedélyezők a költségvetés végrehajtása során – e törvény rendelkezéseinek megfelelően – ellenőrzik a beruházási folyamatot, és negyedévenként kontrolljelentéseket készítenek [...]

(2) Az elsődleges kiadásengedélyező – abban az esetben, ha a beruházás kivitelezése során valamely cél megvalósítása nehézségekbe ütközne – a kontrolljelentésben megjelöli e problémák okát, és az azok orvoslásához szükséges intézkedéseket. [...]

(6) Az elsődleges kiadásengedélyezők felelnek a közszféra általi beruházások terveiben szereplő beruházási [...] célok megvalósításáért.”

Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale (az államháztartásról szóló 273/2006. sz. törvény)

„54. cikk: A költségvetés végrehajtása

(1) A költségvetés végrehajtása során a költségvetési kiadások a következő szakaszokon mennek keresztül: előírás, jóváhagyás, engedélyezés és kifizetés.

[...]

(3) A kiadások előírása, érvényesítése és engedélyezése a kiadásengedélyezők hatáskörébe tartozik, és azokat a közszférához tartozó szervezetek szakszolgálatainak véleménye alapján végzik.

[...]

(5) A kifizetések engedélyezését igazoló dokumentumoknak kell kísérnie. E dokumentumoknak igazolniuk kell a fizetendő pontos összeget, és az áru átvételét, a szolgáltatások teljesítését stb., a vállalt jogszerű kötelezettségeknek megfelelően, A kifizetési engedélyeket a számvitelért felelős tisztviselő és a pénzügyi-számviteli terület vezetője írja alá.

(6) A jóváhagyott költségvetési előirányzatok erejéig a kifizetések alapját kizárólag – a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően készült – igazoló dokumentumok képezik, és azok kizárólag előírást, érvényesítést és engedélyezést követően teljesíthetők.

[...]

(8) Egyes kiadási kategóriák esetében – a jogszabályi rendelkezések értelmében – legfeljebb 30% előleg fizethető.

(9) A (8) bekezdés alapján előlegként kifizetett összegeket, amelyeket a szerződéses rendelkezések feltételeinek megfelelően az év végéig áruszállítás, elvégzett munkálatok és szolgáltatásnyújtás nem támaszt alá, az előlegeket nyújtó, közsférához tartozó szervezetek visszatérítetik, és abba a költségvetésbe fizetendők vissza, amelyekből előlegként kifizették. [...]

(10) Az előlegfizetésekkel érintett tervezett áruszállítás, munkálatok és szolgáltatásnyújtás hiányában a közsférához tartozó szervezet a kifizetett összegeket a költségvetési bevételekre vonatkozó, és az engedélyezés napjától a visszatérítés időpontjáig terjedő időszakra megállapított késedelmi kamatokkal növelt összegben téríteti vissza.”

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 (a közsférához tartozó szervezetek kiadásainak előírására, jóváhagyására, engedélyezésére és kifizetésére vonatkozó végrehajtási rendelkezések jóváhagyásáról, valamint a költségvetési és jogszabályi kötelezettségvállalások szervezéséről, dokumentálásáról és elszámolásáról szóló, 2002. december 24-i 1792. sz. pénzügyi miniszteri rendelet).

A végrehajtási rendelkezések 2. pontja a következőképpen szól:

„(2) A kiadások jóváhagyása

A költségvetés végrehajtásának az a szakasza, amelyben a szóban forgó ügyletet tanúsító igazoló dokumentumok alapján ellenőrzik a kötelezettségvállalások fennállását, meghatározzák vagy ellenőrzik a fizetendő összeget, és ellenőrzik, hogy fennállnak-e a jogszabályi kötelezettségvállalás követezettségének feltételei.

A fizetési kötelezettség fennállását a hitelező követelését és a „teljesített szolgáltatást” (az áru leszállításra került, a munkákat elvégezték, a szolgáltatások nyújtása megtörtént, vagy – adott esetben – létezik a kifizetést igazoló dokumentum: végrehajtható okirat, kölcsönmegállapodás, támogatási megállapodás stb.) tartalmazó igazoló dokumentumok vizsgálatával ellenőrzik [...]

A hitelezőnek járó összeg megállapítását vagy ellenőrzését a kiadásengedélyező által felhatalmazott személy végzi a számlán szereplő adatok és a törvény alapján létrehozott ellenőrző bizottság által készített dokumentumok alapján [...]

A leszállított árut, az elvégzett munkákat és a nyújtott szolgáltatásokat igazoló vagy kétségtelen fizetési kötelezettségeket tartalmazó dokumentumokat a kiadásengedélyezőnek vagy az e feladatok ellátására felhatalmazott személynek „fizethető” megjelöléssel kell ellátnia, amelynek révén igazolja, hogy

- a szállított árut átvették, az átvétel időpontjának és helyének megjelölésével;
- a munkákat elvégezték és a szolgáltatásokat teljesítették;
- a szállított árut naplózták és lekönyvelték, a naplóbejegyzés és a könyviteli bejegyzés megjelölésével; [...]

Az aláírás és a „fizethető” megjelölés számlán történő feltüntetésével tanúsítja, hogy a szállító a szolgáltatást szabályszerűen teljesítette, és hogy a számla valamennyi tételét ellenőrizték. [...]

A kiadások jóváhagyására felhatalmazott személy személyesen ellenőrzi az igazoló dokumentumokat, és saját felelősségére igazolja az említett ellenőrzés elvégzését.”

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 (a többször módosított és kiegészített, valamint újból kiadott, a közpénzből megelőlegezett kifizetések teljesítésével kapcsolatos cselekmények, kiadási kategóriák, kritériumok, eljárások és értékhatárok meghatározásáról szóló 264/2003. sz. kormányrendelet)

A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása

- 1 A Curtea de Conturi a României – Camera de Conturi Călărași (számvevőszék, călărași kirendeltség, Románia) 2013. május 9-i jegyzőkönyvével az Unitatea Administrativ Teritorială a Comunei Sărulești (Sărulești önkormányzat területi közigazgatási egysége, Románia) szintjén teljesített tőkekiadásokat illetően megállapította, hogy Sărulești település közgyűlése a releváns dokumentáció alapján a 2009. és a 2012. évek közötti időszakban pénz felhasználását hagyta

jóvá olyan munkálatok vonatkozásában, amelyeket ténylegesen nem végeztek el. Az említett munkálatok a közsféra általi beruházások 2009. évi tervében szereplő három beruházási célra vonatkozott, nevezetesen: „Vízellátás Sărulești önkormányzat, Sărulești falu területén” (1. sz. beruházási cél), „Vízellátás bővítése Sărulești önkormányzat, Sărulești-Gară falu területén” (2. sz. beruházási cél) és „Városi stadion építése” (3. sz. beruházási cél). A vádiratban feltárt, szabálytalanságnak minősülő ügyletek becsült értéke, tehát az el nem végzett munkálatokra teljesített kifizetések 635 267 román lej (RON) összegnek felelnek meg.

- 2 2014. március 17-én a rendőrhatalóság beavatkozását kérték a Sărulești önkormányzat területi közigazgatási egységében elkövetett olyan büntetőjogi relevanciájú cselekmények miatt, amelyek következtében közpénzből 635 000 RON összegben teljesítettek kifizetéseket el nem végzett beruházások vonatkozásában.
- 3 A szóban forgó büntetőeljárás eredményeként KN, LY, OC és DW terheltek ellen vádat emeltek a Judecătoria Lehliu-Gară (Lehliu Gară-i helyi bíróság), a kérdést előterjesztő bíróság előtt.
- 4 KN ellen vádat emeltek, eközben pedig biztosítási intézkedések hatálya alatt áll az újból közzétett 78/2000. sz. törvénynek a VCP 248. cikkével összefüggésben értelmezett 13². cikke szerinti „hivatalos személy által jogosulatlan előny saját vagy más javára történő megszerzésével megvalósított hivatali visszaélés” bűncselekményének, a VCP 215. cikke (1), (2) és (3) bekezdésével összefüggésben értelmezett 26. cikke szerinti „csalásban való bűnsegédlet” bűncselekményének, a VCP 290. cikke (1) bekezdése szerinti „magánokirat-hamisítás” bűncselekményének, valamint a VCP 289. cikke (1) bekezdése szerinti „fals intellectual” (hivatalos személy által közokiratokban tett hamis nyilatkozat) bűncselekményének elkövetése miatt.
- 5 A vádiratban lényegében az szerepelt, hogy 2009 és 2012 között KN Sărulești település polgármestereként és feladatkörében eljárva szabálytalanul látta el feladatait a közpénzből származó kifizetések folyósításának vonatkozásában. KN ugyanis a munkálatok előrehaladásáról szóló jelentések és anyagbeszerzési nyilatkozatok alapján, amelyeket a kivitelező SC VLAD MAGIC SRL a képviselője, OC révén hamisított és erősített meg a kivitelezőnek el nem végzett munkálatokért és ténylegesen be nem szerzett anyagokért fizetett.
- 6 Konkrétan, az alkalmazandó jogszabályi rendelkezések tükrében konkrétan megállapításra került, hogy KN vádlott megsértette feladatkörét, mivel: 1) nem vizsgálta meg a fizetési kötelezettség fennállását azon igazoló dokumentumok ellenőrzésével, amelyekből ki kell tennie a hitelező követelésének és a szolgáltatásnak (leszállított áru/elvégzett munkálatok); 2) nem ellenőrizte a hitelezőnek járó összeget egy ellenőrző bizottság által készített dokumentumok alapján, mivel a számlán szereplő adatok önmagukban nem elegendők ahhoz, hogy meghatározzák a vitatott összegek kifizetését; 3) nem kért a kivitelezőtől a

jogszabályi feltételeknek értelmében előlegfizetés esetén valamely hitelintézet vagy biztosítótársaság által kibocsátott biztosítékot; 4) több kiegészítő aktussal anélkül hosszabbította meg a fent említett három beruházási célra vonatkozó, építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződést, hogy rendelkezésre álltak volna olyan dokumentumok, amelyekből az következett volna, a jogos üzleti érdekeiket sértő körülmények merültek fel, amelyek a közbeszerzési szerződés megkötésekor nem voltak előre láthatók; 5) nem vizsgálta meg és nem értékelte az építési munkák elkészült, és már nem látható részeit a szerződésben előírt határidőn belül; 6) nem szüntette meg a szerződést és nem követelt kártérítést, amikor megállapította, hogy a kivitelező vétkezen nem teljesítette a kötelezettségeit.

- 7 OC ellen büntetőeljárás folyik, eközben pedig biztosítási intézkedések hatálya alatt áll a VCP 215. cikke (1), (2) és (3) bekezdése szerinti „csalás” bűncselekményének, a VCP 290. cikke (1) bekezdése szerinti „magánokirat-hamisítás” bűncselekményének és a VCP újból közzétett 78/2000. sz. törvény 13². cikkével összefüggésben értelmezett 25. cikke szerinti „hivatalos személy által jogosulatlan előny saját vagy más javára történő megszerzésével megvalósított hivatali visszaélésre való felbujtás” bűncselekményének elkövetése miatt.
- 8 A vádiratban lényegében az szerepelt, hogy 2009 és 2012 között OC vádlott mint az SC Vlad Magic SRL kivitelező törvényes képviselője oly módon cselekedett, hogy KN vádlott szabálytalanul lássa el a közpénzből származó kiadások vállalásával, jóváhagyásával és engedélyezésével kapcsolatos feladatait, és helyszíni vizsgálatok lefolytatása nélkül vagy igazoló dokumentumok hiányában hagyta jóvá az OC vádlott által hamisított és előzetesen LY építésvezető és (a megbízatást jogosultság nélkül magának tulajdonító) DW építésvezető által láttamozott, a munkálatok előrehaladásáról szóló jelentéseket és anyagbeszerzési nyilatkozatokat, a célból, hogy olyan munkálatok elvégzését és anyagbeszerzést bizonyítson, amelyet valójában nem végeztek el, illetve nem szereztek be, és ily módon elérte, hogy azok ellenértékét az SC Vlad Magic SRL kifizesse a részére.
- 9 LY ellen büntetőeljárás folyik a VCP 215. cikke (1), (2) és (3) bekezdésével összefüggésben értelmezett 26. cikke szerinti „csalásban való bűnsegédlet” bűncselekményének, a VCP 290. cikke (1) bekezdése szerinti „magánokirat-hamisítás” bűncselekményének és a VCP újból közzétett 78/2000. sz. törvény 13². cikkével összefüggésben értelmezett 26. cikke szerinti „hivatalos személy által jogosulatlan előny saját vagy más javára történő megszerzésével megvalósított hivatali visszaélésben való bűnsegédlet” bűncselekményének elkövetése miatt.
- 10 A vádiratban lényegében az szerepelt, hogy a 2009. és a 2012. év közötti időszakban LY a „Vízellátás Sărulești falu területén” és a „Vízellátás bővítése Sărulești-Gară területén” célkitűzések tekintetében eljáró építésvezetőként azzal, hogy helyszíni vizsgálatok lefolytatása nélkül jóváhagyta az OC vádlott mint az SC VLAD MAGIC SRL képviselője által hamisított, a munkálatok

előrehaladásáról szóló jelentéseket, valójában el nem végzett munkálatok elvégzésének bizonyításában segítette OC-t.

- 11 DW ellen büntetőeljárás folyik a VCP 215. cikke (1), (2) és (3) bekezdése szerinti „csalás” bűncselekményének, a VCP 290. cikke (1) bekezdése szerinti „magánokirat-hamisítás” bűncselekményének és a VCP újból közzétett 78/2000. sz. törvény 13². cikkével összefüggésben értelmezett 26. cikke szerinti „hivatalos személy által jogosulatlan előny saját vagy más javára történő megszerzésével megvalósított hivatali visszaélésben való bűnsegédlet” bűncselekményének elkövetése miatt.
- 12 A vádiratban lényegében az szerepelt, hogy 2011 novembere és decembere között DW a „Városi stadion építése” cél tekintetében eljáró építésvezetőként (amely feladat ellátásához nem volt jogosultsága) helyszíni vizsgálatok lefolytatása nélkül jóváhagyta a vádlott OC által a Sárulești önkormányzat közigazgatási területi egysége mint sértett megtevesztése céljából hamisított anyagbeszerzési nyilatkozatokat.

Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei

- 13 KN előzetes döntéshozatal iránti kérelemnek a Bíróság elé terjesztését kérte.

Az előzetes döntéshozatalra utalás indokainak rövid bemutatása

- 14 A kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásában ismerteti azokat az érveket, amelyekkel KN a Bíróság eljárásának kezdeményezése iránti kérelmét támasztja alá.
- 15 KN tehát, aki e tekintetben az EUSZ 2. cikkre, a Charta 48. és 49. cikkére, valamint a Bíróság 1978. március 9-i Amministrazione delle finanze dello Stato kontra Simmenthal ítéletére (106/77, EBHT 1978., 629. o.) hivatkozik, előadja, hogy a hivatali visszaéléshez hasonló bűncselekményi tényállás nem terjeszthető ki olyan általános jellegű cselekményekre, amelyek a bűncselekményt meghatározó jogszabályi rendelkezésben nem jelöltek meg, mivel a bűncselekmények és büntetések törvényességének elve következtében a büntetőjogi jogszabály nem értelmezhető a vádlott terhére.
- 16 KN a Bíróság azon ítélkezési gyakorlatára utal, amelyben az megállapította, hogy a vádlott jogosult nagyon pontosan megismerni a büntetőjogi felelősségét megalapozó cselekményeket vagy mulasztásokat, hogy a nyomozó hatóság és a bíróság, amennyiben valamely cselekmény bűncselekménynek minősül, a bűncselekmény tényállási elemeit pontosíthatja, azokat azonban a vádlott terhére nem módosíthatja, és a bűncselekmény tényállási elemeit bárki által előre látható módon kell meghatározni.

- 17 Ugyanezen ítélkezési gyakorlat értelmében a jogalkotóra hárul az a kötelezettség, hogy jogalkotási tevékenységében szigorúbb követelményekhez tartsa magát a jog egyértelmősége és kiszámíthatósága elvének tiszteletben tartása céljából, mivel a büntető jogszabálynak a nyomozóhatóságok és a bíróságok általi megszorító értelmezése a büntető jogszabály törvényessége elvének egyenes következménye, és e körben kizárólag a jogalkotó képes a vitatott magatartást oly módon szabályozni, hogy a cselekmény egyértelműen meghatározott legyen, és azt a büntető jogszabály alkalmazója ne kiterjesztő értelmezés segítségével határozza meg, ami visszaélészerű értelmezésekhez vezethet.
- 18 Ezenfelül a Bíróság megállapította, hogy azzal az elvvel, amely szerint valamely büntetőjogi rendelkezés nem értelmezhető kiterjesztő módon a vádlott terhére – ami a bűncselekmények és büntetések törvényessége elvéből, és általánosságban a jogbiztonság elvéből következik –, ellentétes egy olyan büntetőeljárás megindítása, amely olyan magatartásokra vonatkozik, amelyeket a jog nem egyértelműen határoz meg bűncselekményként.
- 19 KN a VCP 248. cikkére hivatkozva kiemeli, hogy a „szabálytalanul lát el” fordulat, amint azt a Curtea Constituțională a României (alkotmánybíróság, Románia) 405/2016. sz. határozata megállapította, „a jog megsértésével lát el” jelentéssel bír. Márpedig a Bíróság fent említett ítélkezési gyakorlata tükrében a jog megsértésével lát el”, másképpen fogalmazva bármely jogszabály megsértésével fordulat nem tesz kifejezetten különbséget a büntetőjogi felelősséget megalapozó cselekvések, cselekmények, illetve mulasztások között.
- 20 E kifejezés a gyakorlatban azt a kötelezettséget vonná maga után, hogy meghatározatlan számú, pontosabban minden jogszabályt tiszteletben kellene tartani, büntetőjogi szankciók alkalmazásának terhe mellett úgy, hogy e szabályok nem különös büntetőjogi szabályok. A Curtea Constituțională a României (alkotmánybíróság) 405/2016. sz. határozatában azt is megállapította, hogy e kifejezés alkalmazása olyan hiányos, nem egyértelmű és nem előre látható jogalkotási technikán alapul, következésképpen sérti a törvényességnek és az arányosságnak a büntetőjogban irányadó elvét.
- 21 Az EUSZ 2. cikk, valamint a Charta 48. és 49. cikke tükrében a VCP 248. cikke szerinti büntetőjogi rendelkezések megfogalmazása tág és homályos, aminek következtében még kevésbé előre látható, valamint önkényes és véletlenszerű értelmezés és alkalmazás lehetőségét teremti meg, az Emberi Jogok Európai Bíróságának Coëme és társai kontra Belgium ítélete szerint pedig sérti az emberi jogok európai egyezménye 7. cikkének (1) bekezdését.
- 22 Összességében, a nemzeti jognak a hivatali visszaélés bűncselekményére vonatkozó rendelkezései nem írják elő egyedileg azokat a cselekményeket, amelyek büntetőjogi felelősséget vonnak maguk után, ezenfelül magát a büntetést a cselekmények jellegétől vagy súlyosságától függetlenül állapítják meg.