

Kohtuasi C-230/22

Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1

Saabumise kuupäev:

29. märts 2022

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Judecătoria Lehliu-Gară (Lehliu-Gară esimese astme kohus, Rumeenia)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

6. detsember 2021

Süüdistatavad:

KN

LY

OC

DW

Põhikohtuasja ese

Kriminaalasi, milles on süüdistatavateks isikuteks KN, LY, OC ja DW, kes on kohtu alla antud erinevate kuritegude toimepanemise eest.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

ELTL artikli 267 alusel palutakse tõlgendada ELL artiklit 2 koostoimes Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikli 48 lõikega 2 ja artikliga 49.

Eelotsuse küsimus

Kas ELL artikliga 2 (õigusriigi põhimõtete ja inimõiguste austamise kohta) koostoimes Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 48 kaitseõigust käsitlevale lõikega 2 ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 49 kuritegude ja karistuste

seaduses sätestatuse põhimõtte kohta, on vastuolus see, kui riigi tasandil kvalifitseeritakse kuriteoks mis tahes seadust rikkuv tegu, ilma et oleks sõnaselgelt märgitud seadusi või seadusesätteid, mille rikkumine toob kaasa kriminaalvastutuse?

Viidatud liidu õigusnormid

ELL artikkel 2

Harta artikli 48 lõige 2 ja artikkel 49

Viidatud riigisiseseid õigusnormid

Endine Rumeenia karistusseadustik, (*vechiul Cod penal*, edaspidi „VCP“), artikkel 248, mis käsitab karistatavana „avalike huvide vastast ametiseisundi kuritarvitamist“ riigiametniku poolt, kes oma kohustuste täitmisel jätab pahatahtlikult teo tegemata või täidab oma ülesandeid ebakorrektselt ja häirib sellega oluliselt riigiasutuse või -üksuse või muu artiklis 145 osutatud institutsiooni head toimimist või kahjustab selle vara, mille eest on ette nähtud 6 kuu kuni 5 aasta pikkune vangistus.

Seadus nr 215/2001, millega reguleeritakse kohaliku omavalitsuse korraldust (*Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală*) artikli 63 lõike 4 punkt a, mille kohaselt on juhtivaks eelarvevahendite käsutajaks (*ordonator principal de credite*) linnapea.

Seadus nr. 500/2002 riigirahanduse kohta (*Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice*)

Artikkel 22 – Vastutavate eelarvevahendite käsutajate kohustused

„1. Vastutavad eelarvevahendite käsutajad on kohustatud võtma kulukohustusi ettenähtud assigneeringute piires ja kasutama eelarvevahendeid ainult heakskiidetud prognooside ja sihtotstarbe raames asjaomaste avalik-õiguslike asutuste tegevusega rangelt seotud kulude katteks ja kooskõlas õigusnormidega.

2. Vastutavate eelarvevahendite käsutajate seadusjärgsed kohustused:

a) kulude jaotamine, tõendamine ja kinnitamine ettenähtud assigneeringute ning eraldatud ja heakskiidetud eelarvevahendite piires vastavalt artikli 21 sätetele; [...]

c) kulude eraldamine ja kasutamine ettenähtud assigneeringute ja eelarvevahendite piires usaldusväärse finantsjuhtimise alusel; [...]

f) riigihangete kava ja avaliku sektori investeerimisprojektide järelevalvesüsteemi korraldamine; [...].“

Artikkel 24 – Eelnev sisemine finantskontroll

„1. Avalikest vahenditest kaetavate kulude kohustuste võtmise, kulude tõendamise ja kinnitamise kiidab heaks vastutav eelarvevahendite käsutaja ning need kulud tasub finants- ja raamatupidamisosakonna direktor/ maksete haldaja.

2. Kulukohustused võetakse ja kulud kinnitatakse ainult pärast sisemise finantskontrolli ja vajadusel kooskõlas õigusnormidega volitatud finantskontrolli käigus saadud heakskiitu“.

Artikkel 44 – Juhtivate eelarvevahendite käsutajate teostatav investeerimisprojektide kontroll

„1. Juhtivad eelarvevahendite käsutajad jälgivad eelarve täitmisel kooskõlas kehtivate õigusnormidega investeerimismenetluse läbiviimist ja koostavad kontrolli kohta kvartaliaruanded [...]

2. Kui investeerimistegevuse käigus tekib eesmärgi saavutamise probleem, märgib juhtiv eelarvevahendite käsutaja kontrolliaruandes probleemide põhjuse ja nende lahendamiseks vajalikud meetmed. [...]

6. Juhtivad eelarvevahendite käsutajad vastutavad avaliku sektori investeerimisprojektides sisalduvate [...] investeerimise eesmärkide saavutamise eest“.

Seadus nr. 273/2006 kohaliku omavalitsuse rahanduse kohta (*Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice*)

„Artikkel 54 Eelarve täitmine

1. Eelarve täitmise menetluses läbivad eelarvekulud järgmised etapid: kulude jaotamine, tõendamine, kinnitamine ja tasumine.

[...]

3. Kulude jaotamise, tõendamise ja kinnitamise konkreetsed toimingud kuuluvad eelarvevahendite käsutajate vastutusalasse ja neid tehakse ametiasutuste eriosakondade arvamuste alusel.

[...]

5. Maksekorraldusele tuleks lisada tõendavad dokumendid. Need dokumendid tõendavad tasumisele kuuluvate summade õigsust, kaupade kättesaamist, teenuste osutamist jms kooskõlas võetud juriidiliste kohustustega. Maksekorraldustele kirjutavad alla peaarvepidaja ja finants-/raamatupidamisosakonna direktor.

6. Makseid heakskiidetud eelarveassigneeringute piires tehakse ainult õigusnormide kohaselt koostatud tõendavate dokumentide alusel ja alles pärast nende maksete läbivaatamist kulude jaotamise, tõendamise ja kinnitamise raames.

[...]

8. Teatavate kululiikide puhul võib vastavalt õigusaktidele teha ettemakseid kuni 30% ulatuses.

9. Lõike 8 kohaselt ettemaksena tasutud summad, mille maksmine ei ole põhjendatud kaubarne, tööde teostamise ja teenuste osutamisega hiljemalt aasta lõpuks vastavalt lepingus kokku lepitud tingimustele, nõuab ettemakse teinud ametiasutus tagasi ja kannab tagasi eelarvesse, millest ettemaksed tehti. [...]

10. Kui kaubarneid töid ja teenuseid, mille eest on tehtud ettemakseid, ei ole tehtud või osutatud, nõuab ametiasutus summad tagasi, millele lisandub eelarveliste tulude puhul kehtiva intressiga võrdne viivis, mis arvutatakse ajavahemiku kohta alates maksekorralduse kuupäevast kuni summa tagasikandmise hetkeni“.

Rahandusministri 24. detsembri 2002. aasta määrus nr 1792, millega kiidetakse heaks rakendussätted ametiasutuste kulude jaotamise, tõendamise, kinnitamise ja tasumise kohta ning eelarveliste ja juriidiliste kohustuste täitmise, dokumenteerimise ja aruandluse jaoks (*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*).

Rakendussätete punkt 2 on järgmine:

„2. Kulude tõendamine

See on eelarve täitmise menetluse etapp, mille käigus kontrollitakse kohustuste olemasolu, määratakse kindlaks või kontrollitakse tasumisele kuuluva summa olemasolu ning juriidilise kohustuse täitmisele pööramise tingimusi kõnealuseid toiminguid tõendavate dokumentide alusel.

Maksekohustuse olemasolu kontrollimiseks kontrollitakse dokumente, mis tõendavad võlausaldaja nõuet ja osutatud teenuse olemasolu (kaup on tarnitud, töö on tehtud ja teenus osutatud või vajaduse korral makset põhjendava dokumendi – täitedokumendi, laenulepingu, toetuslepingu jne) olemasolu [...]

Võlausaldajale võlgnetava summa määrab või seda kontrollib eelarvevahendite käsutaja volitatud isik arvel esitatud andmete ja seadusega kooskõlas moodustatud kontrollkomisjoni poolt koostatud dokumentide alusel [...]

Vastutav eelarvevahendite käsutaja või selleks volitatud isik kannab dokumentidele, mis tõendavad tarnitud kaupu, teostatud töid ja osutatud teenuseid, või neist tulenevad teatavaid maksekohustusi, märke „kuulub tasumisele“, kinnitades, et:

- tarnitud kaup on kätte saadud, märkides kättesaamise kuupäeva ja koha;
- tööd on teostatud ja teenused osutatud;
- tarnitud kaubad on registreeritud kontoraamatus ja raamatupidamises kirjendatud, täpsustades registrikannet ja arvepidaja märges raamatupidamisdokumendis; [...]

Arvel olev allkiri ja märges „kuulub tasumisele“ tõendavad, et teenuse osutaja on teenust nõuetekohaselt osutanud ja kõiki arvekirjeid on kontrollitud. [...]

Kulude tõendamise eest vastutav isik kontrollib tõendavaid dokumente isiklikult ja kinnitab omal vastutusel, et selline kontroll on läbi viidud“.

Valitsuse määrus nr 264/2003, millega määratakse kindlaks toimingud ja kululiigid, kriteeriumid, kord ja piirangud avaliku sektori vahenditest ettemaksete tegemisel (uuesti avaldatud koos muudatuste ja täiendustega) *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*

Faktiliste asjaolude ja põhikohtuasja lühiülevaade

- 1 Curtea de Conturi a României – Camera de Conturi Călărași (Rumeenia kontrollikoda – Călărași koda) leidis 9. mai 2013. aasta protokollis seoses Unitatea Administrativ Teritorială a Comunei Sărulești (Sărulești valla haldusüksus) tasandil ajavahemikul 2009–2012 tehtud kapitalikulutustega, mille Sărulești vallavalitsus asjaomaste dokumentide põhjal heaks kiitis, et raha kasutati tööde jaoks, mida tegelikult ei tehtud. Need tööd oli seotud kolme investeerimiseesmärgiga, mis lisati iga-aastaselt, 2009. aasta avaliku sektori investeringuprojekti, nimelt „Sărulești valla, Sărulești küla veevarustus“ (investeerimiseesmärk nr 1), „Veevarustuse laiendamine Sărulești vallas, Sărulești-Gară külas“ (investeerimiseesmärk nr 2) ja „kohaliku staadioni ehitamine“ (investeerimiseesmärk nr 3). Süüdistuses osutatud tehingute, mille puhul eirati eeskirju, st teostamata jäänud tööde eest tehtud maksete hinnanguline väärtus on 635 267 Rumeenia leud (RON).
- 2 17. märtsil 2014 paluti politseiasutustel sekkuda seoses Sărulești haldusüksuses toime pandud kuritegudega, mille tulemusena maksti väidetavalt teostamata investeringute eest avalik-õiguslikest vahendeist 635 000 Rumeenia leud.
- 3 Kõnealuse süüdistuse esitamine lõppes süüdistatavate KN, LY, OC ja DW asja saatmisega Judecătoria Lehliu-Gară'sse (Lehliu-Gară piirkonna esimese astme kohus), mis on eelotsusetaotluse esitanud kohus.
- 4 KN anti kohtu alla ja tema suhtes kohaldati vahepeal järelevalvemeetmeid „endale või teistele põhjendamatu eelise saamiseks ametiseisundi kuritarvitamise“ eest

seaduse nr 78/2000 (uuesti avaldatud) artikli 13² alusel, koostoimes VCP artikliga 248; „pettuses osalemise“ eest VCP artikli 26 alusel, koostoimes VCP artikli 215 lõigetega 1, 2 ja 3; „lihtkirjaliku võltsdokumendi“ eest „fals intellectual“ (riigiametniku poolt ametlikes dokumentides valeandmete esitamise) eest VCP artikli 289 lõike 1 alusel.

- 5 Menetluse algatamise otsuses väideti sisuliselt, et ajavahemikul 2009–2012 Särulešti linnapeana ja oma ametikohustuste raames täitis KN oma kohustusi ebakorrektselt seoses avaliku sektori vahenditest tehtavate maksetega. Nii tasus KN ehitajale SC VLAD MAGIC SRL oma esindaja OC poolt ebakorrektselt koostatud ja kinnitatud tegevusaruannete ja materjalide ostudeklaratsioonide alusel tööde eest, mida ei tehtud, ja materjalide eest, mida tegelikult ei ostitud.
- 6 Täpsemalt öeldes, kehtivate õigusnormide valguses leiti, et süüdistatav KN rikkus oma kohustusi, sest: 1) ta ei uurinud maksekohustuse olemasolu, kontrollides tõendavaid dokumente, millest peab nähtuma võlausaldaja nõue ja teenuse (tarnitud kaup/tehtud töö) olemasolu; 2) ta ei kontrollinud võlausaldajale võlgnetava summa olemasolu kontrollkomisjoni koostatud dokumentide põhjal, kuna arvel märgitud andmetest iseenesest ei piisanud kõnealuste summade tasumise kindlaks määramiseks; 3) ta ei nõudnud ehitajalt ettemaksete puhul krediidasutuse ega kindlustusseltsi poolt seaduses ettenähtud tingimustel väljastatud tagatist; 4) ta pikendas korduvate lisadokumentidega kolme eespool nimetatud investeerimiseesmärki hõlmavaid ehitustööde lepinguid ilma dokumentideta, mis näidanuks nende õigustatud ärihuve kahjustavate asjaolude ilmumist ja seda, et viimaseid ei saanud lepingu sõlmimise ajal ette näha; 5) ta ei kontrollinud ega hinnanud töid, mis ei olnud lepingus sätestatud tähtpäeval enam nähtavad; 6) ta ei lõpetanud lepingut ega nõudnud kahju hüvitamist, kui leidis, et ehitaja on tahtlikult rikkunud oma kohustusi.
- 7 OC anti kohtu alla ja tema suhtes kohaldati vahepeal järelevalvemeetmeid „pettuse“ eest VCP artikli 215 lõigete 1, 2 ja 3 alusel; „lihtkirjaliku võltsdokumendi“ eest VCP artikli 290 lõike 1 alusel ja „avaliku võimu kandja poolt ametlikes dokumentide toime pandud valeandmete esitamisele kaasaaitamise“ eest VCP artikli 25 alusel, koostoimes seaduse nr 78/2000 (uuesti avaldatud) artikliga 13².
- 8 Menetluse algatamisel väideti sisuliselt, et süüdistatav OC sundis ajavahemikul 2009–2012 ehitaja SC Vlad Magic SRL seadusliku esindajana süüdistatavat KN-i täitma ebakorrektselt oma kohustusi seoses avaliku sektori vahenditest kulude katmise, tõendamise ja heakskiitmisega ning kinnitama ilma kohapealseid kontrole tegemata või tõendavate dokumentideta, süüdistatava OC poolt võltsitud tööde teostamise aruandeid ja materjalide ostudeklaratsioone, mille vaatasid eelnevalt üle töödejuhid LY ja DW (viimane võttis selle kohustuse endale ebaseaduslikult), et tõendada tegelikult teostamata töid ja hankimata materjalide ostmist ning saada seeläbi SC Vlad Magic SRL-lt samaväärne tasu.

- 9 LY anti kohtu alla ja tema suhtes kohaldati vahepeal järelevalvemeetmeid „pettuses osalemise“ eest VCP artikli 26 alusel, koostoimes VCP artikli 215 lõigetega 1, 2 ja 3; „lihtkirjaliku võltsdokumendi“ eest VCP artikli 290 lõike 1 alusel ja „avaliku võimu kandja poolt ametlikes dokumentides valeandmete esitamises osalemise“ eest VCP artikli 26 alusel, koostoimes seaduse nr 78/2000 (uuesti avaldatud) artikliga 13².
- 10 Menetluse algatamise dokumendis väideti sisuliselt, et ajavahemikul 2009–2012 „Săruleşti küla veevarustuse“ ja „Săruleşti-Gară veevarustuse laiendamise“ eesmärkide raames aitas ta tõendada töid, mida tegelikult ei teostatud, kinnitades tööde juhina ilma kohapealseid kontrole tegemata SC VLAD MAGIC SRL-i esindaja, süüdistatava OC poolt ebakorrektselt koostatud aruandeid tööde edenemise kohta.
- 11 DW anti kohtu alla „pettuse“ eest VCP artikli 215 lõigete 1, 2 ja 3 alusel; „lihtkirjaliku võltsdokumendi“ eest VCP artikli 290 lõike 1 alusel ja „avaliku võimu kandja poolt endale või teistele põhjendamatu eelise saamiseks ametiseisundi kuritarvitamises osalemise“ eest VCP artikli 26 alusel, koostoimes seaduse nr 78/2000 (uuesti avaldatud) artikliga 13².
- 12 Menetluse algatamise dokumendis väideti sisuliselt, et ajavahemikul 2011. aasta novembrist detsembrini kinnitas DW töödejuhina (milleks tal puudus seaduslik õigus) eesmärgi „Kohaliku staadioni ehitamine“ raames ilma kohapealset kontrolli tegemata süüdistatava OC poolt ebakorrektselt koostatud ostudeklaratsioone materjalide kohta, mida ei ostetud, eksitades kahju kandvat Săruleşti omavalitsuse haldusüksust.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 13 KN taotles Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse esitamist.

Eelotsusetaotluse põhistuse lühiülevaade

- 14 Eelotsusetaotluse põhjenduses esitab eelotsusetaotluse edastanud kohus argumendid, millega KN kinnitab oma taotlust pöörduda Euroopa Kohtu poole.
- 15 Seega väidab KN, kes tugineb ELL artiklile 2 ning harta artiklitele 48 ja 49 ning Euroopa Kohtu 9. märtsi 1978. aasta kohtuotsusele Amministrazione delle Finanze dello Stato vs. Simmenthal (106/77, EKL 1978, lk 629), et sellise kuriteo, nagu ametiseisundi kuritarvitamine, laiendamist käeoleval juhul üldtegudele, mida karistusnormi sisus ei ole märgitud, ei saa lubada, kuna karistusõigust ei saa tõlgendada – tulenevalt kuritegude ja karistuste seaduses sätestatuse põhimõttest – süüdistatava kahjuks.
- 16 Ta viitab Euroopa Kohtu kohtupraktikale, mille kohaselt on süüdistataval õigus väga selgelt teada saada, millised teod või tegevusetus toovad kaasa tema

kriminaalvastutuse, mille puhul, kui tegu loetakse kuriteoks, võivad uurimisasutus ja kohtunik määratleda selle koosseisu tunnuseid, kuid mitte muuta neid süüdistatava kahjuks, ning et viis, kuidas nad määratlevad kuriteo koosseisu, peab olema igäihe jaoks ettearvatav.

- 17 Sama kohtupraktika kohaselt peaks seadusandja oma õigusaktis tõendama, et ta järgib õigusselguse ja ettenähtavuse põhimõtte järgimiseks rangemaid nõudeid, sest karistusõiguse kitsendav tõlgendamine uurimisasutuste ja kohtunike poolt tuleneks vahetult karistusõiguse seaduslikkuse põhimõttest ning sellega seoses saaks vastuolulist käitumist sellisel viisil reguleerida vaid seadusandja nii, et tegu oleks selgelt määratletud, mitte täpsustatud karistusõiguse kohaldajate laiendava tõlgenduse abil, mis võib viia kuritarvitavate tõlgendusteni.
- 18 Samuti on Euroopa Kohus selgitanud, et põhimõttega, mille kohaselt ei saa karistusõiguse sätet tõlgendada laiendavalt süüdistatava kahjuks, tulenevalt kuritegude ja karistuste seaduses sätestatuse põhimõttest ning üldiselt õiguskindluse põhimõttest, on vastuolus kriminaalmenetluse algatamine käitumise suhtes, mida ei ole seadusega selgelt kuriteona määratletud.
- 19 Viidates VCP artiklile 248, märgib KN, et väljend „täidab (kohustust) ebakorrektselt“ tähendab, nagu Curtea Constituțională a României (Rumeenia konstitutsioonikohus) oma otsuses nr 405/2016 kindlaks tegi, „täidab (kohustust), rikkudes seadust“. Arvestades eespool nimetatud Euroopa Kohtu praktikat, ei eristata väljendis „täidab (kohustust), rikkudes seadust“, st mis tahes seadust, sõnaselgelt toiminguid, tegevust või tegevusetust, mis võivad kaasa tuua kriminaalvastutuse.
- 20 See väljend tähendaks praktikas üldist kohustust järgida määramata arvu seadusi, täpsemalt kõiki neid, mis toovad kaasa kriminaalkaristuste kohaldamise, kuna ühtegi konkreetset õigusakti ei esitata. Ka Rumeenia konstitutsioonikohus on oma otsuses nr 405/2016 asunud seisukohale, et sellise väljendi kasutamine põhineb puudulikul normitehnikal, mis ei ole selge ega etteaimatav ja rikub seetõttu karistusõigust reguleerivat seaduslikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtet.
- 21 ELL artikli 2 ning harta artiklite 48 ja 49 seisukohast on VCP artikli 248 karistusõiguslikud sätted sõnastatud laialt ja ebamääraselt, mis toob kaasa suurema ettearvamatusena ning meelevaldse või juhusliku tõlgendamise ja kohaldamise võimaluse ning see rikub Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuse Coëme jt vs. Belgia kohaselt Euroopa inimõiguste konventsiooni artikli 7 lõiget 1.
- 22 Kokkuvõtteks võib öelda, et ametiseisundi kuritarvitamist käsitlevad liikmesriigi õigusnormid ei näe konkreetset ette kriminaalvastutusele võtmise asjaolusid ja lisaks kehtestavad need karistuse asjaolude laadist või raskusastmest olenemata.