

**Mål C-230/22****Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

29 mars 2022

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

Judecătoria Lehliu-Gară (Förstainstansdomstolen i Lehliu-Gară, Rumänien)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

6 december 2021

**Tilltalade:**

KN

LY

OC

DW

**Saken i det nationella målet**

Straffrättsligt förfarande mot de tilltalade KN, LY, OC och WC, som har åtalats för att ha begått flera brott.

**Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande**

På grundval av artikel 267 FEUF begärs en tolkning av artikel 2 FEU, jämförd med artiklarna 48.2 och 49 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

**Fråga som har hänskjutits för förhandsavgörande**

Utgör artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen (om respekt för rättsstaten och de mänskliga rättigheterna), med hänvisning till artikel 48.2 i Europeiska unionens

stadga om de grundläggande rättigheterna, om rätten till försvar, och till artikel 49 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, om principen om laglighet i fråga om brott och straff, hinder för att en handling genom vilken en gärning begås i strid med vilken lag som helst kvalificeras som ett brott på nationell nivå, utan att det uttryckligen anges vilka lagar eller rättsliga bestämmelser vars överträdelse ger upphov till straffrättsligt ansvar?

### **Anförda unionsbestämmelser**

Artikel 2 FEU

Artiklarna 48.2 och 49 i stadgan

### **Anförda nationella bestämmelser**

Artikel 248 i *vechiul Cod penal* (den gamla rumänska strafflagen) (nedan kallad VCP), där ”missbruk av tjänsteställning i strid med allmänna intressen” definieras som en brottslig handling och föreskrivs att en offentlig tjänsteman som, i sin tjänsteutövning, uppsåtligen underlåter att utföra en handling eller utför den på ett felaktigt sätt och därigenom orsakar en betydande störning i den goda förvaltningen av ett statligt organ eller en statlig myndighet eller någon annan institution som avses i artikel 145 eller vållar skada på dess egendom, ska straffas med fängelse i lägst sex månader och högst fem år.

Legea nr. 215/2001 *privind administrația publică locală* (lag nr 215/2001 om lokal offentlig förvaltning): artikel 63.4 a, enligt vilken borgmästaren är chefsutanordnare (”ordonator principal de credite”).

Legea nr. 500/2002 *privind finanțele publice* (lag nr 500/2002 om de offentliga finanserna)

Artikel 22 – Utanordnarnas ansvar

”1) Utanordnarna är skyldiga att göra utgiftsåtaganden inom ramen för anslagen och att använda budgetanslagen endast inom ramen för antagna prognoser och ändamål, för utgifter som är strikt kopplade till de berörda myndigheternas verksamhet och i enlighet med lagstadgade bestämmelser.

2) Utanordnarna ansvarar enligt lag för att

a) anslå, kontrollera och godkänna utgifter inom ramen för anslagen och de budgetmedel som har anslagits och godkänts i enlighet med bestämmelserna i artikel 21. ...

c) anslå och använda utgifter inom ramen för anslagen och budgetanslagen på grundval av en sund ekonomisk förvaltning. ...

f) organisera kontrollsystemet för offentlig upphandling och offentliga investeringar. ...”

#### Artikel 24 – Intern förebyggande finansiell kontroll

”1) Utgiftsåtaganden samt kontroller och godkännanden av utgifter med offentliga medel ska bekräftas av utanordnaren, och direktören för ekonomi- och redovisningsavdelningen/den utgiftsansvarige ska verkställa betalningen av utgifterna.

2) Utgiftsåtaganden och godkännanden av utgifter får ske först efter det att ett medgivande har erhållits från den förebyggande finansiella internrevisionen och den delegerade förebyggande finansiella internrevisionen, beroende på vad som är lämpligt, i enlighet med lagstadgade bestämmelser.”

#### Artikel 44 – Chefsutanordnarnas kontroll av investeringsprojekt

”1) Under genomförandet av budgeten ska chefsutanordnarna övervaka investeringsförfarandet i enlighet med bestämmelserna i denna lag och upprätta kvartalsvisa kontrollrapporter ...

2) Om det under investeringens gång uppstår problem med att uppnå ett visst mål ska chefsutanordnaren i kontrollrapporten ange orsaken till problemen och vilka åtgärder som krävs för att åtgärda dessa. ...

6) Chefsutanordnarna ska ansvara för att genomföra de mål ... med investeringarna som anges i de offentliga investeringsprogrammen.”

*Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale* (lag nr 273/2006 om de lokala offentliga finanserna)

#### ”Artikel 54 Genomförande av budgeten

1) Under genomförandet av budgeten ska budgetutgifterna genomgå följande steg: anslag, kontroll, godkännande och betalning.

...

3) De specifika transaktionerna i fråga om anslag, kontroll och godkännande av utgifter är utanordnarnas ansvar och ska genomföras på grundval av yttranden från myndigheternas specialenheter.

...

5) Betalningsbemyndiganden ska åtföljas av styrkande handlingar. Dessa handlingar ska styrka att de belopp som ska betalas är korrekta, att varorna har mottagits samt att tjänster och liknande har utförts, i enlighet med de rättsliga åtaganden som har gjorts. Betalningsbemyndiganden ska undertecknas av räkenskapsföraren och av direktören för ekonomi- och redovisningsavdelningen.

6) Betalningar inom ramen för godkända budgetanslag ska enbart ske mot uppvisande av styrkande handlingar, som har upprättats i enlighet med lagstadgade bestämmelser och först efter det att nämnda betalningar har anslagits, kontrollerats och godkänts.

...

8) För vissa utgiftskategorier får förskottsbetalningar göras på upp till 30 procent, enligt lagstadgade bestämmelser.

9) Belopp som utgör förskottsbetalningar, som har gjorts i enlighet med punkt 8 men som inte har motiverats av leverans av varor, utförda arbeten eller utförda tjänster vid årets slut, i enlighet med avtalsvillkoren, ska återkrävas av de myndigheter som har beviljat förskottsbetalningarna och återbetalas till den budget från vilken de har förskottats. ...

10) Vid uteblivet tillhandahållande av varor, arbeten och planerade tjänster, för vilka förskottsbetalningar har gjorts, ska beloppen återkrävas av myndigheten jämte dröjsmålsränta motsvarande den som tillämpas på budgetinkomster, beräknad för perioden från och med dagen för godkännandet och fram till dess att återkravet sker.”

*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* (finansministerns dekret nr 1792 av den 24 december 2002 om antagande av genomförandebestämmelser i fråga om anslag, kontroll, godkännande och betalning av myndigheters utgifter samt för organisation, dokumentation och rapportering av budgetmässiga och rättsliga åtaganden).

Punkt 2 i genomförandebestämmelserna har följande lydelse:

”2. Kontroll av utgifter

I detta skede av budgetgenomförandet ska det kontrolleras att åtagandena existerar, fastställas eller kontrolleras att skuldbeloppet är riktigt och en kontroll görs av det rättsliga åtagandets förfallovillkor på grundval av de styrkande handlingarna för transaktionerna i fråga.

Kontrollen av att betalningsskyldighet existerar ska ske genom granskning av de styrkande handlingar som visar borgenärens anspråk och att ”tjänsten har utförts” (att varorna har levererats, arbetena har utförts och tjänsterna har tillhandahållits eller, i förekommande fall, att det finns en handling som styrker betalningen: exekutionstitel, låneavtal, bidragsöverenskommelse osv.) ...

En av utanordnaren utsedd person ska fastställa eller kontrollera att skuldbeloppet till borgenären existerar, på grundval av de uppgifter som anges på fakturan och

de handlingar som har upprättats av den enligt lag upprättade kontrollkommittén ...

Handlingar som styrker att varorna har levererats, att arbetena har utförts och att tjänsterna har tillhandahållits eller av vilka det framgår att betalningsskyldighet faktiskt föreligger ska förses med påskriften ”kan betalas” av utanordnaren eller den person som har utsetts för att utföra dessa uppgifter, som en bekräftelse på

- att varorna har mottagits, med uppgift om datum och plats för mottagandet,
- att arbetena har utförts och att tjänsterna har tillhandahållits, och
- att de levererade varorna har bokförts i dagboken och i räkenskaperna, med uppgift om hur de har bokförts och bokföringspost.

Underskriften och påskriften ”kan betalas” på fakturan intygar att tjänsten har utförts på ett korrekt sätt av leverantören och att alla poster på fakturan har kontrollerats. ...

Den person som är behörig att kontrollera utgifterna ska personligen granska de styrkande handlingarna och på eget ansvar bekräfta att en sådan granskning har gjorts.”

*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 fastställande av åtgärder och utgiftskategorier, kriterier, förfaranden och begränsningar för genomförandet av förskottsbetalningar med offentliga medel, i nyutfärdad lydelse, med senare ändringar och tillägg)*

### **Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet**

- 1 I en rapport av den 9 maj 2013 fann Curtea de Conturi a României – Camera de Conturi Călărași (Revisionsrätten i Rumänien – avdelningen i Călărași), vad gäller de kapitalutgifter som hade uppkommit vid Unitatea Administrativ Teritorială a Comunei Sărulești (den lokala administrativa enheten i Sărulești kommun), att kommunstyrelsen i Sărulești, på grundval av relevant dokumentation, hade godkänt användning av pengar, under perioden 2009–2012, för arbeten som i själva verket inte hade utförts. Arbetena avsåg tre investeringsmål som ingick i det årliga programmet för offentliga investeringar för år 2009, nämligen ”Vattenförsörjning i byn Sărulești, Sărulești kommun” (investeringsmål nr 1), ”Utbyggnad av vattenförsörjningen i byn Sărulești-Gară, Sărulești kommun” (investeringsmål nr 2) och ”Uppförande av den kommunala stadion” (investeringsmål nr 3). Det uppskattade värdet av de transaktioner som utgör den

konstaterade oegentligheten i åtalet, det vill säga de betalningar som har gjorts för utförda arbeten, uppgår till 635 267 rumänska lei (RON).

- 2 Den 17 mars 2014 begärdes ett polisingripande i samband med brottsliga handlingar begångna inom den lokala administrativa enheten i Sărulești kommun. Handlingarna bestod i att ett belopp på 635 000 rumänska lei utbetalades med offentliga medel för investeringar som inte hade genomförts.
- 3 Det aktuella brottmålet har lett till att de tilltalade KN, LY, OC och DW har åtalats vid Judecătoria Lehliu-Gară (Förstainstansdomstolen i Lehliu-Gară), som är den hänskjutande domstolen.
- 4 KN har åtalats, samtidigt som han har blivit föremål för straffprocessuella tvångsmedel, för brotten ”missbruk av tjänsteställning från en offentlig tjänstemans sida för att uppnå otillbörlig förmån för egen eller annans vinning” enligt artikel 13<sup>2</sup> i lag nr 78/2000, i nyutfärdad lydelse, jämförd med artikel 248 VCP, ”medverkan till bedrägeri” enligt artikel 26 VCP, jämförd med artikel 215.1, 215.2 och 215.3 VCP, ”falsk urkund” enligt artikel 290.1 VCP och ”fals intelectual” (osant intygande från en offentlig tjänstemans sida i offentliga handlingar) enligt artikel 289.1 VCP.
- 5 I stämningsansökan har det i huvudsak gjorts gällande att KN, i egenskap av borgmästare i Sărulești kommun och i sin tjänsteutövning, utförde sina uppgifter på felaktigt sätt i samband med utbetalningar med offentliga medel under perioden 2009–2012. KN ska nämligen ha betalat byggföretaget SC Vlad Magic SRL för utförda arbeten och för material som i själva verket inte hade köpts in, på grundval av felaktiga uppgifter om arbetenas framskridande och om inköp av material som byggföretaget tagit fram via sin företrädare OC och som har bekräftats av den sistnämnde.
- 6 Det har i praktiken slagits fast, mot bakgrund av tillämpliga lagbestämmelser, att den tilltalade (KN) har åsidosatt sina tjänsteåligganden eftersom han 1) inte undersökte huruvida betalningsskyldighet förelåg genom att kontrollera de styrkande handlingar som ska visa borgenärens anspråk och att tillhandahållandet har skett (att varorna har levererats/arbetena har utförts), 2) inte kontrollerade skuldbeloppet till borgenären på grundval av handlingar upprättade av en kontrollkommitté, eftersom de uppgifter som anges på fakturan i sig inte är tillräckliga för att fastställa betalningen av de aktuella beloppen, 3) underlät att från byggföretaget begära en garanti som utfärdats i enlighet med i lag fastställda villkor av ett kreditinstitut eller ett försäkringsbolag i händelse av förskottsbetalningar, 4) genom upprepade tilläggsakter förlängde byggentreprenadkontrakten avseende ovannämnda tre investeringsmål, utan att det fanns några handlingar som visade att det hade uppstått omständigheter som skadade deras berättigade kommersiella intressen och som inte kunde förutses den dag då kontraktet ingicks, 5) underlät att undersöka och bedöma de arbeten som inte hade blivit mer skönjbara inom avtalsfristen och 6) underlät att häva avtalet

och att begära skadestånd när han konstaterade att byggföretaget hade åsidosatt sina skyldigheter på ett klandervärt sätt.

- 7 OC har åtalats, samtidigt som han har blivit föremål för straffprocessuella tvångsmedel, för brotten ”bedrägeri” enligt artikel 215.1, 215.2 och 215.3 VCP, ”falsk urkund” enligt artikel 290.1 VCP och ”anstiftan till missbruk av tjänsteställning från en offentlig tjänstemans sida för att uppnå otillbörlig förmån för egen eller annans vinning” enligt artikel 25 VCP, jämförd med artikel 2 i lag nr 78/2000, i nyutfärdad lydelse.
- 8 I stämningsansökan har det i huvudsak gjorts gällande OC, i egenskap av juridiskt ombud för byggföretaget SC Vlad Magic SRL, under perioden 2009–2012 fick den tilltalade (KN) att utföra sina uppgifter på ett felaktigt sätt i samband med utgiftsåtaganden samt kontroll och godkännande av utgifter med offentliga medel och att, utan att göra kontroller på plats och utan att konsultera styrkande handlingar, att bekräfta felaktiga uppgifter om arbetenas framskridande och om inköp av material som den tilltalade (OC) tagit fram, vilka dessförinnan hade attesterats av bygglidarna LY och DW (den sistnämnda tillskrev sig denna uppgift utan att ha rätt därtill), i syfte att styrka att arbetena hade genomförts och materialet hade köpts in, vilket i själva verket inte var fallet, och på så sätt erhöll betalning av deras motvärde från SC Vlad Magic SRL.
- 9 LY har åtalats för brotten ”medverkan till bedrägeri” enligt artikel 26 VCP, jämförd med artikel 215.1, 215.2 och 215.3 VCP, ”falsk urkund” enligt artikel 290.1 VCP och ”medhjälp till missbruk av tjänsteställning från en offentlig tjänstemans sida för att uppnå otillbörlig förmån för egen eller annans vinning” enligt artikel 26 VCP, jämförd med artikel 2 i lag nr 78/2000, i nyutfärdad lydelse.
- 10 I stämningsansökan anges i huvudsak att LY, i egenskap av bygglidare för målen ”Vattenförsörjning i byn Sărulești” och ”Utbyggnad av vattenförsörjningen i Sărulești-Gară”, under perioden 2009–2012 hjälpte den tilltalade (OC), som var anställd styrelseledamot vid SC Vlad Magic SRL, att styrka utförandet av arbeten som i praktiken inte hade utförts, eftersom LY bekräftade felaktiga uppgifter om arbetenas framskridande som tagits fram av den tilltalade (OC), utan att göra kontroller på plats.
- 11 DW har åtalats för brotten ”bedrägeri” enligt artikel 215.1, 215.2 och 215.3 VCP, ”falsk urkund” enligt artikel 290.1 VCP och ”medhjälp till missbruk av tjänsteställning från en offentlig tjänstemans sida för att uppnå otillbörlig förmån för egen eller annans vinning” enligt artikel 26 VCP, jämförd med artikel 2 i lag nr 78/2000, i nyutfärdad lydelse.
- 12 I stämningsansökan har det i huvudsak gjorts gällande att DW, i egenskap av arbetsledare (en roll som hon utförde utan att ha rätt därtill) för målet ”Uppförande av den kommunala stadion”, under perioden november 2011–december 2011 bekräftade, utan att göra några kontroller på plats, felaktiga uppgifter om inköp av material som tagits fram av den tilltalade (OC) i syfte att

vilseleda den lokala administrativa enheten i Sărulești kommun, som är den skadelidande parten.

### **Parternas huvudargument**

- 13 KN har begärt att en begäran om förhandsavgörande ska framställas till EU-domstolen.

### **Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs**

- 14 I motiveringen till begäran om förhandsavgörande har den hänskjutande domstolen angett de argument som KN har åberopat till stöd för sin begäran om att ett förhandsavgörande ska inhämtas från EU-domstolen.
- 15 KN, som i detta avseende har åberopat artikel 2 FEU och artiklarna 48 och 49 i stadgan samt EU-domstolens dom av den 9 mars 1978, *Amministrazione delle finanze dello Stato/Simmenthal* (106/77, REG 1978, s. 629), har hävdat att brottsrekvisiten för ett brott som missbruk av tjänsteställning inte kan medges omfatta även generiska handlingar, som inte anges i den bestämmelse varigenom kriminaliseringen sker, eftersom strafflagen – som en följd av principen om laglighet i fråga om brott och straff – inte får tolkas till den tilltalades nackdel.
- 16 KN har hänvisat till EU-domstolens praxis där det anges att den tilltalade har rätt att, i mycket tydliga ordalag, få veta vilka gärningar eller underlåtenheter som ger upphov till den tilltalades straffrättsliga ansvar, att den utredande myndigheten och domstolen får precisera brottsrekvisiten men inte ändra dem, till den tilltalades nackdel, när en gärning anses utgöra ett brott och att det ska vara förutsägbart för alla hur de definierar dessa brottsrekvisit.
- 17 Enligt samma rättspraxis ankommer det på lagstiftaren att i sin rättsakt bevisa att den iakttar strängare krav för att följa principen om tydliga och förutsägbara lagar, eftersom en restriktiv tolkning av strafflagen från de utredande myndigheternas och domstolarnas sida är en direkt naturlig följd av principen om strafflagens laglighet, och i detta avseende är det endast lagstiftaren som har möjlighet att reglera det omtvistade agerandet på ett sådant sätt att gärningen är väldefinierad och att den inte fastställs utifrån en bred tolkning av den som tillämpar strafflagen, vilket skulle kunna leda till rättsstridiga tolkningar.
- 18 EU-domstolen har vidare slagit fast att principen att en straffrättslig bestämmelse inte får ges en vid tolkning till den tilltalades nackdel, som en följd av principen om laglighet i fråga om brott och straff och, i allmänhet, av rättssäkerhetsprincipen, utgör hinder för att inleda ett straffrättsligt förfarande när det gäller ageranden som inte klart och tydligt definieras som brott i lag.
- 19 KN har påpekat, med hänvisning till artikel 248 VCP, att uttrycket ”utför på ett felaktigt sätt” innebär ”utför i strid med lagen”, såsom *Curtea Constituțională a*



România (Författningsdomstolen i Rumänien) slog fast i beslut nr 405/2016. Med utgångspunkt i ovannämnda rättspraxis från EU-domstolen görs det i uttrycket ”utför i strid mot lagen” – med andra ord vilken lag som helst – emellertid ingen uttrycklig åtskillnad mellan handlingar, gärningar eller underlåtenheter som kan ge upphov till straffrättsligt ansvar.

- 20 Uttrycket innebär i praktiken en allmän skyldighet att iaktta ett obegränsat antal lagar, närmare bestämt samtliga lagar, och att straffrättsliga påföljder därigenom ska tillämpas utan att några specifika gärningar kriminaliseras. Curtea Constituțională a României har vidare slagit fast, i beslut nr 405/2016, att användningen av ett sådant uttryck grundar sig på en bristfällig lagstiftningsteknik som saknar tydlighet och förutsägbarhet och som därför strider mot legalitets- och proportionalitetsprincipen, som styr straffrätten.
- 21 Med utgångspunkt i artikel 2 FEU och artiklarna 48 och 49 i stadgan är de straffrättsliga bestämmelserna i artikel 248 VCP formulerade på ett brett och vagt sätt, vilket leder till en större oförutsägbarhet och ger förutsättningar för en godtycklig eller slumpmässig tolkning och tillämpning samt strider, såsom Europadomstolen slog fast i sin dom i målet Coëme m.fl. mot Belgien, mot artikel 7.1 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna.
- 22 Sammanfattningsvis kan det konstateras att bestämmelserna i nationell rätt om brottet missbruk av tjänsteställning inte specifikt avser gärningar som medför straffrättsligt ansvar och att de dessutom innebär att själva påföljden fastställs utan hänsyn till gärningarnas karaktär eller allvar.