Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
JEAN RICHARD DE LA TOUR
esitatud 4. veebruaril 2025 [1]

Kohtuasi C-544/23

T. T.,
BAJI Trans s. r. o.
versus
Národný inšpektorát práce

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Slovaki Vabariigi kõrgeim halduskohus))

Eelotsusetaotlus – Määrus (EMÜ) nr 3821/85 – Sõidumeerikute perioodilise kontrollimise kohustus – Erandid – Euroopa Liidu põhiõiguste harta – Artikli 49 lõike 1 viimane lause ja artikli 51 lõige 1 – Leebema karistusseaduse tagasiulatuva jõu põhimõte – Kriminaalõiguslikku laadi halduskaristused – Kriteeriumid – Kassatsioonkaebus – Uus seadus, mis jõustus pärast kohtuotsuse edasikaebamist

I. Sissejuhatus

1. Halduskaristusi puudutavad menetlused erinevad kriminaalkaristusi puudutavatest üldreeglina kolmes aspektis. Esiteks mõistab otseses tähenduses kriminaalkaristusi kohus, ent halduskaristusi määravad haldusasutused ning kohus sekkub alles kontrollimise etapis. Teiseks ei kohaldata halduskaristuste puhul üldiselt neid menetlusnorme, mida kohaldatakse kriminaalkaristuste puhul, vaid neid, mis reguleerivad haldus- ja halduskohtumenetlust [2]. Kolmandaks ei tegele halduskaristuste kontrollimisega enamikus liikmesriikides see kohus, kes tegeleb kriminaalkaristustega [3].

2. Käesolevas kohtuasjas tuleb Euroopa Kohtul täpsustada Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 49 lõike 1 viimases lauses sõnastatud leebema karistusseaduse tagasiulatuva jõu põhimõtte [4] ulatust seoses halduskaristuse kohtuliku kontrolliga kassatsiooniastmes.

1 Algkeel: prantsuse.

2 Tulenevalt Euroopa Liidu Kohtu analüüsi ja dokumentatsiooni direktoraadi koostatud uurimusest 24/002 (edaspidi „uurimus 24/002“) on liikmesriikide hulgas siiski erandeid. Näiteks *Saksamaal* ja *Portugalis* võivad kriminaalmenetlust reguleerivad sätted sisuliselt ja vastupidise sätte puudumisel kuuluda *mutatis mutandis* kohaldamisele ka haldusasutuse läbi viidavas haldustrahvi määramise menetluses.

3 Mõnes liikmesriigis, nagu *Saksamaa Liitvabariigis* ja *Portugali Vabariigis*, ei ole haldusasutuste määratud trahvide kontrollimine siiski halduskohtu pädevuses, vaid sellega tegelevad nii esimeses kui teises kohtuastmes üldkohtud, kelle pädevuses on ka kriminaalasjade lahendamine.

4 Edaspidi „harta“. Järgnevas arutluskäigus nimetan seda põhimõtet ka *in mitius* tagasiulatuva jõu põhimõtteks, mille tähendus on sama. Nimetatud põhimõttena tuleb mõista põhimõtet, mis on sõnastatud harta artikli 49 lõike 1 viimases lauses, kuigi ma seda loetavuse lihtsustamiseks pidevalt ei täpsusta.

3. See põhimõte on seotud kuritegude ja karistuste vajalikkuse ja proportsionaalsuse põhimõttega. Nimelt kuna määratud karistused peavad olema vajalikud ja proportsionaalsed ehk õigusrikkujat tuleb toime pandud tegude eest karistada karistusega, mille raskus vastab nende tegude raskusele – nagu on sätestatud harta artikli 49 lõikes 3 –, siis ei näi karistuse määramine enam olevat põhjendatud, kui seadusandja on pärast teo toimepanemist muutnud oma hinnangut, mis puudutab kas sellise teo taunitavust või sellise teoga edaspidi kaasneva karistuse liiki või määra.

4. Selles kontekstis küsib Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Slovaki Vabariigi kõrgeim halduskohus) Euroopa Kohtult eelkõige, kas kassatsioonikohus peab kohaldama leebema karistusseaduse tagasiulatuva jõu põhimõtet halduskaristust puudutavas vaidluses, kui leebem seadus on jõustunud pärast seda, kui kohtuasja sisuliselt lahendanud madalama astme halduskohus on teinud otsuse, mis on liikmesriigi õiguse kohaselt lõplik ning mille peale on esitatud kassatsioonkaebus.

5. See küsimus annab Euroopa Kohtule võimaluse täpsustada, kas kassatsioonikohtu rolli eripära mõjutab sellisel juhul nimetatud põhimõtte ulatust.

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

1. Määrus (EMÜ) nr 3821/85

6. Redaktsioonis, mis kehtis põhikohtuasjas vaidluse all oleva rikkumise toimepanemise ajal, oli nõukogu 20. detsembri 1985. aasta määruse (EMÜ) nr 3821/85 autovedudel kasutatavate sõidumeerikute kohta[5], mida on muudetud nõukogu 13. mai 2013. aasta määrusega (EL) nr 517/2013[6], artikli 3 lõigetes 1 ja 2 sätestatud:

„1. Sõidumeerik paigaldatakse ja seda kasutatakse liikmesriigis registreeritud sõidukites, mida kasutatakse reisijate või kauba autoveol ja mis on registreeritud ühes liikmesriigis, välja arvatud määruse nr 561/2006[7] artiklis 3 osutatud sõidukid. […]

2. Liikmesriigid võivad anda käesoleva määruse kohaldamisel erandi määruse [nr 561/2006] artikli 13 lõigetes 1 ja 3 osutatud sõidukite suhtes.“

7. Määruse nr 3821/85 artikli 19 lõikes 1 oli sätestatud:

„Liikmesriigid võtavad pärast [Euroopa] [K]omisjoniga nõupidamist õigeaegselt vastu käesoleva määruse rakendamiseks vajalikud õigusnormid.

Need meetmed peavad muu hulgas hõlmama reorganiseerimist, menetlust ning teostamisvahendeid, vastavuskontrolli ja rikkumiste korral rakendatavaid karistusi.“

5 EÜT 1985, L 370, lk 8; ELT eriväljaanne 07/01, lk 227.

6 ELT 2013, L 158, lk 1, edaspidi „määrus nr 3821/85“.

7 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta määrus, mis käsitleb teatavate autovedusid käsitlevate sotsiaalõigusnormide ühtlustamist ja millega muudetakse nõukogu määrusi (EMÜ) nr 3821/85 ja (EÜ) nr 2135/98 ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EMÜ) nr 3820/85 (ELT 2006, L 102, lk 1).

8. Selle määruse I lisa VI rubriigi punkti 3 alapunkti a esimeses lõigus oli märgitud:

„Sõidukile paigaldatud seadme korrapärane ülevaatus toimub vähemalt iga kahe aasta möödumisel ja selle võib läbi viia koos sõiduki tehnoülevaatusega.“

9. Määrus nr 3821/85 tunnistati alates 2. märtsist 2016 kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. veebruari 2014. aasta määruse (EL) nr 165/2014 autovedudel kasutatavate sõidumeerikute kohta, millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EMÜ) nr 3821/85 autovedudel kasutatavate sõidumeerikute kohta ning muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 561/2006, mis käsitleb teatavate autovedusid käsitlevate sotsiaalõigusnormide ühtlustamist,[8] artikliga 47.

2. Määrus nr 165/2014

10. Määruse nr 165/2014 artikli 3 lõigetes 1 ja 2 on sätestatud:

„1. Sõidumeerikud paigaldatakse liikmesriigis registreeritud sõidukitesse, mida kasutatakse reisijate või kauba veoks maanteedel ja millele kohaldatakse määrust [nr 561/2006], ning neid kasutatakse nimetatud sõidukites.

2. Liikmesriigid võivad kehtestada käesoleva määruse kohaldamisel erandi määruse [nr 561/2006] artikli 13 lõigetes 1 ja 3 osutatud sõidukitele.“

11. Määruse nr 165/2014 artikli 23 lõikes 1 on sätestatud:

„Tunnustatud töökojad kontrollivad sõidumeerikuid regulaarselt. Regulaarsed kontrollid tehakse vähemalt iga kahe aasta tagant.“

12. Selle määruse artikli 41 lõikes 1 on sätestatud:

„Liikmesriigid kehtestavad oma põhiseaduslikku korda järgides käesoleva määruse sätete rikkumiste eest karistamise eeskirjad ja võtavad kõik vajalikud meetmed nende rakendamise tagamiseks. Karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed, hoiatavad ja mittediskrimineerivad ning kooskõlas direktiivis 2006/22/EÜ [9] määratletud rikkumiste kategooriatega.“

13. Nimetatud määruse artikli 48 teises lõigus on sätestatud:

„[Käesolevat määrust] kohaldatakse […] alates 2. märtsist 2016. […]“

[8] ELT 2014, L 60, lk 1.

[9] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta direktiiv, mis käsitleb nõukogu määruste (EMÜ) nr 3820/85 ja (EMÜ) nr 3821/85 rakendamise miinimumtingimusi seoses autovedudega seotud sotsiaalõigusnormidega ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 88/599/EMÜ (ELT 2006, L 102, lk 35).

3. Määrus nr 561/2006

14. Määruse nr 561/2006 artiklis 1 on sätestatud:

„Käesoleva määrusega kehtestatakse eeskirjad kauba- ja reisijateveoga hõivatud sõidukijuhtide sõiduaegade, vaheaegade ja puhkeperioodide kohta, et ühtlustada konkurentsitingimusi sisetranspordi liikide, eriti autoveosektori osas ning parandada töötingimusi ja liiklusohutust. Lisaks sellele on käesoleva määruse eesmärgiks aidata kaasa järelevalve ja haldussunni praktika parandamisele liikmesriikides, samuti töökorralduse parandamisele autoveosektoris.“

15. Selle määruse artiklis 3 on esitatud loetelu nendest autovedusid tegevate sõidukite kategooriatest, mille suhtes kõnealust määrust ei kohaldata. Valmis betoonisegu kohaletoimetamiseks kasutatavaid sõidukeid selles loetelus ei ole.

16. Määruse nr 561/2006 artikli 13 lõikes 1 on esitatud loetelu veoteenusteks kasutatavate sõidukite kategooriatest, mille osas võivad liikmesriigid teha erandeid kõnealuse määruse artiklitest 5–9, kui sellega ei seata ohtu selle määruse artiklis 1 sätestatud eesmärkide saavutamist.

17. Määruse nr 561/2006 redaktsioonis, mis kehtis ajal, mil T. T. rikkumise toime pani, ei olnud selles loetelus valmis betoonisegu kohaletoimetamiseks kasutatavaid sõidukeid.

18. Alates määruse (EL) 2020/1054[10] jõustumisest 20. augustil 2020 on määruse nr 561/2006 artikli 13 lõike 1 punktis r nimetatud „sõidukid, mida kasutatakse valmis betoonisegu kohaletoimetamiseks“.

B. Slovakkia õigus

19. Slovaki Vabariigi põhiseaduse (Ústava Slovenskej republiky) § 50 lõikes 6 on sätestatud:

„Tegu loetakse kuriteoks ning karistus selle eest mõistetakse vastavalt teo toimepanemise aja seadusele. Hilisemat seadust kohaldatakse, kui see on teo toimepanija jaoks soodsam.“

20. 13. septembri 2007. aasta seaduse nr 461/2007 autovedudel sõidumeeriku kasutamise kohta (zákon č. 461/2007 Z. z. o používaní záznamového zariadenia v cestnej doprave) (edaspidi „seadus nr 461/2007“) § 1 punktis a on sätestatud:

„Käesolev seadus reguleerib eriseadusega [viide määrusele nr 3821/85] reguleerimata õigussuhteid, mis puudutavad

a) mootorsõidukis […] sõidumeeriku […] paigaldamise ja kasutamise kohustuse ulatust“.

21. Selle seaduse § 2 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Kui käesolevas seaduses ei ole sätestatud teisiti, tagab bussiga reisijateveoteenust või kaupade autoveoteenust osutav veoettevõtja kõigisse reisijate või kaupade veoks kasutatavatesse

[10] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. juuli 2020. aasta määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 561/2006 maksimaalse ööpäevase ja iganädalase sõiduaja, minimaalsete vaheaegade ning ööpäevaste ja iganädalaste puhkeperioodide miinimumnõuete osas ning määrust (EL) nr 165/2014 sõidumeerikute abil positsioneerimise osas (ELT 2020, L 249, lk 1).

sõidukitesse sõidumeeriku paigaldamise ning selle tööks vajalike salvestuslehtede või [juhi]kaartide kasutamise.

2. Lõike 1 kohaselt veoettevõtjal lasuv kohustus ei laiene erisättes [viide määruse nr 561/2006 artiklile 3 ja artikli 13 lõikele 1] nimetatud vedudeks kasutatavatele sõidukitele.“

22. 13. septembri 2007. aasta seaduse nr 462/2007, mis käsitleb tööaja korraldust transpordisektoris ja millega muudetakse seadust nr 125/2006, mis käsitleb töötingimuste järelevalvet ja millega muudetakse seadust nr 82/2005, mis käsitleb ebaseaduslikku töötamist ja töölevõtmist ja millega muudetakse teatavaid seadusi, ning mida on muudetud seadusega nr 309/2007 (zákon č. 462/2007 Z. z. o organizácii pracovného času v doprave a o zmene a doplnení zákona č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce a o zmene a doplnení zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 309/2007 Z. z.) (edaspidi „seadus nr 462/2007“), § 38 lõike 1 punkti a alapunktis 1 on sätestatud:

„Rikkumise paneb toime juht, kes

a) juhib sõidukit,

1. millel ei ole sõidumeerikut või mille sõidumeerik ei ole läbinud nõuetekohast perioodilist kontrolli või kes kasutab sõidumeerikut ebaõigesti.“

III. Põhikohtuasja asjaolud ja eelotsuse küsimused

23. T. T. tunnistati 8. detsembri 2016. aasta haldusotsusega süüdi seaduse nr 462/2007 § 38 lõike 1 punkti a alapunkti 1 rikkumises, kuna ta vedas 4. novembril 2015. aastal betoonisegu BAJI Trans s. r. o-le kuuluva sõidukiga, mille sõidumeerik ei olnud alates 25. juunist 2015 läbinud nõuetekohast kontrolli. T. T.-d karistati selle eest 200 euro suuruse trahviga.

24. Nimetatud otsuse peale esitatud kaebuse jättis Národný inšpektorát práce (riiklik tööinspektsioon, Slovakkia) 3. aprilli 2017. aasta otsusega rahuldamata.

25. T. T. ja BAJI Trans esitasid nende haldusotsuste peale kaebuse Krajský súd v Bratislavele (maakonnakohus Bratislavas, Slovakkia), väites, et kõnealune betooniseguveok ei kuulunud sõidumeeriku kasutamise kohustusega veokite kategooriasse.

26. Halduskohtuna tegutsev Krajský súd v Bratislave (maakonnakohus Bratislavas) jättis 27. märtsi 2019. aasta otsusega T. T. kaebuse põhjendamatuse tõttu rahuldamata ja BAJI Transi kaebuse kaebeõiguse puudumise tõttu läbi vaatamata.

27. Eelkõige leidis see kohus, et määruse nr 3821/85 artiklis 3 ja seaduse nr 461/2007 § 2 lõikes 1 oli ette nähtud kohustus kasutada sõidumeerikut kõigis autovedudeks kasutatavates sõidukites, välja arvatud määruse nr 561/2006 artiklites 3 ja 13 sätestatud erandid. Betoonisegu vedamiseks mõeldud sõidukeid nende erandite hulgas aga ei olnud, mis tähendab, et nende sõidukite suhtes kohaldus sõidumeeriku kasutamise kohustus täielikult.

28. T. T. ja BAJI Trans esitasid 15. juulil 2019 selle otsuse peale kassatsioonkaebuse Najvyšší súd Slovenskej republikyle (Slovaki Vabariigi kõrgeim kohus).

29. Kassatsioonimenetluse ajal ehk 24. augustil 2020 esitasid T. T. ja BAJI Trans seisukoha, kus rõhutasid, et määrust nr 561/2006 muudeti määrusega 2020/1054.

30. Kassatsioonkaebuse läbivaatamise pädevus läks pärast kaebuse esitamist üle eelotsusetaotluse esitanud kohtuks olevale Najvyšší správny súd Slovenskej republikyle (Slovaki Vabariigi kõrgeim halduskohus).

31. Esiteks märgib see kohus, et liikmesriigi seadused võeti vastu selleks, et rakendada määrusi nr 3821/85 ja 165/2014 ehk mitte üksnes neis määrustes sätestatud kohustusi, vaid ka kohustust luua nende kohustuste rikkumise eest karistamise süsteem. Kõnealune kohus järeldab sellest, et T. T. süü üle otsustamisel ja talle karistuse määramisel kohaldas pädev asutus liidu õigust harta artikli 51 lõike 1 mõistes. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib teada, kas ka tema kohaldab liidu õigust harta selle sätte tähenduses, kui ta tõlgendab liidu õiguse alusel vastu võetud asjaomaseid liikmesriigi õigusnorme ning tagab T. T. kohtuliku kaitse.

32. Teiseks soovib see kohus Euroopa Kohtult sõnaselget kinnitust, et samamoodi nagu see on inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni [11] artikli 6 lõike 1 ja artikli 7 lõike 1 puhul, tuleneb haldusasutustele harta artikli 49 lõikest 1 kohustus kohaldada soodsama karistusseaduse tagasiulatuva jõu põhimõtet, millega kaasneb vajadus kohaldada seda põhimõtet ka halduskohtus toimuvas kohtuliku kontrolli menetluses.

33. Kolmandaks küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas kohus, kes vaatab läbi kassatsioonkaebust otsuse peale, millega madalama astme halduskohus jättis halduskaristuse peale esitatud kaebuse rahuldamata, peab kohaldama leebema karistusseaduse tagasiulatuva jõu põhimõtet, kui uus seadus on jõustunud pärast madalama astme halduskohtu otsuse tegemist. Niisiis puudutab eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimus harta artikli 49 lõike 1 viimase lause ulatust kassatsioonkaebuse läbivaatamise kontekstis, pidades silmas selle menetluse eripära.

34. Neil asjaoludel otsustas Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Slovaki Vabariigi kõrgeim halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1) Kas [harta] artikli 51 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et liikmesriik kohaldab liidu õigust juhul, kui ta määrab riigisisese õiguse kohaselt halduskaristuse kohustuse rikkumise eest olukorras, kus see kohustus tuleneb liidu õigusest, ja kus liikmesriigid on kohustatud selle rikkumise eest karistuse määrama nagu määruse nr 3821/85 artikli 19 lõike 1 ja määruse nr 165/2014 artikli 41 lõike 1 puhul?

2) Kui vastus esimesele küsimusele on jaatav, siis kas [harta] artikli 49 lõiget 1 ja selles sõnastatud leebema karistusseaduse tagasiulatuva jõu põhimõtet tuleb tõlgendada nii, et see on kohaldatav ka karistuste määramisel haldusrikkumiste eest, mille puhul ei otsusta süü ja karistuse üle mitte kohus, vaid haldusorgan, ja et kõnealust põhimõtet tuleb seejärel kohaldada ka selle haldusorgani otsuse kontrollimise käigus halduskohtu poolt?

3) Kui vastus teisele küsimusele on jaatav, siis kas [harta] artikli 49 lõiget 1 ja selles sõnastatud leebema karistusseaduse tagasiulatuva jõu põhimõtet tuleb tõlgendada nii, et see on liikmesriigi haldusmenetluses või kohtumenetluses kohaldatav menetlusetapist sõltumata?

[11] Allkirjastatud Roomas 4. novembril 1950, edaspidi „EIÕK“.

4) Kui vastus kolmandale küsimusele on eitav, siis milliste kriteeriumite alusel see etapp kindlaks tehakse? Täpsemalt, kas [harta] artiklit 49 ja selles sõnastatud leebema karistusseaduse tagasiulatuva jõu põhimõtet tuleb tõlgendada nii, et see on halduskohtumenetluses kassatsioonkaebuse läbivaatamisel kohaldatav nii, et selline kohus, nagu Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Slovaki Vabariigi kõrgeim halduskohus), kes vaatab teise ja viimase astme kohtuna läbi kassatsioonkaebust, peab arvesse võtma mitte kohtus, vaid haldusorganis menetletud haldusrikkumise toimepanija jaoks soodsamaks muutunud õigusnorme, kui selline muudatus leiab aset alles pärast seda, kui on tehtud ja jõustunud madalama astme halduskohtu otsus, mille peale esitatud kaebust [viimase astme kohus] lahendab?

35. Kirjalikud seisukohad esitasid riiklik tööinspektsioon, Slovakkia ja Itaalia valitsus ning komisjon. T. T. ja BAJI Trans, Slovakkia ja Itaalia valitsus ning komisjon võtsid osa kohtuistungist, mis toimus 24. septembril 2024 ja kus nad vastasid suuliselt muu hulgas Euroopa Kohtu esitatud küsimustele.

IV. Analüüs

A. Esimene eelotsuse küsimus

36. Selle küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas harta artikli 51 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et liikmesriik kohaldab liidu õigust selle sätte tähenduses esiteks juhul, kui ta näeb kooskõlas määruse nr 3821/85 artikli 19 lõikes 1 ja määruse nr 165/2014 artikli 41 lõikes 1 sätestatuga ette halduskaristuse määramise kaupu vedavates sõidukites sõidumeeriku olemasolu ja selle perioodilise kontrollimisega seotud kohustuste rikkumise eest, ning teiseks sellise karistuse kohtulikul kontrollimisel.

37. Minu arvates ei ole jaatavas vastuses mingisugust kahtlust.

38. Tuleb märkida, et harta kohaldamisala on määratletud harta artikli 51 lõikes 1, mille kohaselt on liikmesriigid oma tegevusega seoses harta sätete adressaadiks üksnes siis, kui nad kohaldavad liidu õigust.

39. Euroopa Kohtu hinnangul laienevad liidu õiguskorras tagatud põhiõigused seega kõigile liidu õigusega reguleeritud olukordadele, kuid mitte väljapoole niisuguseid olukordi [12].

40. Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et mõiste „liidu õiguse kohaldamine“ harta artikli 51 lõike 1 tähenduses eeldab seda, et liidu õigusakti ja asjaomase riigisisese meetme vahel on seos, mis läheb kaugemale sellest, et tegemist on naabervaldkondadega või et üks neist valdkondadest avaldab teisele kaudset mõju [13].

41. Selleks, et välja selgitada, kas riigisisese meetme puhul on tegemist liidu õiguse kohaldamisega harta artikli 51 lõike 1 tähenduses, tuleb niisiis muude tegurite hulgas hinnata, kas põhikohtuasjas kõne all olevate riigisiseste õigusnormide eesmärk on liidu õiguse sätte rakendamine, milline on nende riigisiseste õigusnormide laad ja kas nendega taotletakse muid eesmärke kui liidu õigusega

[12] Vt eelkõige 26. veebruari 2013. aasta kohtuotsus Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 19); 6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, punkt 26), ja 29. juuli 2024. aasta kohtuotsus protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, punkt 41).

[13] Vt eelkõige 29. juuli 2024. aasta kohtuotsus protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, punkt 42 ja seal viidatud kohtupraktika).

hõlmatud eesmärgid, isegi kui need riigisisesed õigusnormid võivad mõjutada liidu õigust kaudselt, ning seda, kas selles valdkonnas on olemas liidu õiguse erinormid või normid, mis võivad seda valdkonda mõjutada [14].

42. Käesoleval juhul tuleneb sõidumeeriku olemasolu ja selle perioodilise kontrollimise nõue nii määrusest nr 3821/85, mis kuulus kohaldamisele rikkumise toimepanemise ajal, kui ka määrusest nr 165/2014, millega eelnimetatud määrus kehtetuks tunnistati. Lisaks tuleneb neist määrustest, vastavalt määruse nr 3821/85 artikli 19 lõikest 1 ja määruse nr 165/2014 artikli 41 lõikest 1, liikmesriikidele kohustus nende määruste sätete rikkumise eest karistada. Kui liikmesriik täidab liidu õiguse sättest tulenevat kohustust näha ette karistused selles sättes nimetatud õigusrikkumiste eest, siis kohaldab ta liidu õigust harta artikli 51 lõike 1 tähenduses [15]. Määrates sellise haldustrahvi nagu põhikohtuasjas käsitletav, kohaldasid Slovakkia asutused seega liidu õigust.

43. Samamoodi on see ka seda trahvi puudutava kohtuliku kontrolli puhul.

44. Kuna määruste nr 3821/85 ja nr 165/2014 kohaldamine liikmesriigi kohtu poolt kujutab endast liidu õiguse kohaldamist harta artikli 51 lõike 1 tähenduses, peab kohus sellise kontrolli teostamisel järgima hartas tunnustatud põhiõigustest tulenevaid nõudeid [16].

45. On tõsi, et eelotsuse küsimused lähtuvad tõdemusest, et praeguseks on Slovakkia seadusandja valmis betoonisegu vedavad sõidukid sõidumeeriku kasutamise kohustusest vabastanud. Selle erandi kehtestamisel rakendas Slovakkia seadusandja aga üksnes võimalust, mille andsid talle nii määruse nr 3821/85 artikli 3 lõige 2 kui ka määruse nr 165/2014 artikli 3 lõige 2. Kui liikmesriik kasutab aga liidu õigusaktiga kehtestatud korra lahutamatuks osaks olevat kaalutlus- või hindamisõigust, tuleb lugeda, et ta kohaldab liidu õigust harta artikli 51 lõike 1 tähenduses [17].

46. Juhin tähelepanu, et seaduse nr 461/2007 § 2 lõike 1 kohaselt peab sõidumeerik olema kõigis sõidukites, mis kuuluvad kaupade autoveoga tegelevale ettevõtjale ja mida kasutatakse kaupade veoks. Selle seaduse § 2 lõike 2 kohaselt ei laiene selline kohustus siiski määruse nr 561/2006 artikli 13 lõikes 1 nimetatud sõidukitele. Tehes dünaamilise viite sellele sättele, kasutas Slovakkia seadusandja võimalust, mille andsid talle nii rikkumise toimepanemise ajal kohaldamisele kuulunud määruse nr 3821/85 artikli 3 lõige 2 kui ka määruse nr 165/2014, millega tunnistati määrus nr 3821/85 alates 2. märtsist 2016 kehtetuks, artikli 3 lõige 2. Nende mõlema sätte kohaselt võivad liikmesriigid määruse nr 561/2006 artikli 13 lõikes 1 nimetatud sõidukid sõidumeeriku kasutamise kohustusest vabastada [18].

47. Selles sättes on esitatud loetelu sõidukiliikidest, mille puhul on liikmesriikidel lubatud teha erandeid selle määruse artiklitest 5–9 tulenevatest kohustustest (mis puudutavad juhi vanuse alampiiri ning töö- ja puhkeaega). Kuni määruse 2020/1054 jõustumiseni ei olnud valmis betoonisegu kohaletoimetamiseks kasutatavaid sõidukeid selles loetelus mainitud. Seetõttu ei kuulunud need ka seaduse nr 461/2007 § 2 lõikes 2 nimetatud sõidukite hulka. Seevastu

[14] Vt eelkõige 29. juuli 2024. aasta kohtuotsus protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, punkt 43 ja seal viidatud kohtupraktika).

[15] Vt selle kohta eelkõige 26. veebruari 2013. aasta kohtuotsus Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punktid 24–28); 20. märtsi 2018. aasta kohtuotsus Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, punktid 18–21), ja 19. oktoobri 2023. aasta kohtuotsus G. ST. T. (karistuse proportsionaalsus kaubamärgiõiguste rikkumise korral) (C-655/21, EU:C:2023:791, punkt 43).

[16] Vt eelkõige 4. oktoobri 2024. aasta kohtuotsus Real Madrid Club de Fútbol (C-633/22, EU:C:2024:843, punkt 41 ja seal viidatud kohtupraktika).

[17] Vt eelkõige 19. novembri 2019. aasta kohtuotsus TSN ja AKT (C-609/17 ja C-610/17, EU:C:2019:981, punkt 50 ning seal viidatud kohtupraktika), ja 29. juuli 2024. aasta kohtuotsus protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, punkt 59).

[18] Vt selle kohta 7. veebruari 2019. aasta kohtuotsus NK (C-231/18, EU:C:2019:103, punkt 19).

20. augustil 2020, mil jõustus määrus 2020/1054, lisandusid need sõidukid automaatselt § 2 lõikes 2 mainitud loetelusse ning Slovakkia seadusandja vabastas need seega sõidumeeriku kasutamise kohustusest.

B. Teine eelotsuse küsimus

48. Teise küsimusega küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt, kas harta artikli 49 lõike 1 viimases lauses sõnastatud leebema karistusseaduse tagasiulatuva jõu põhimõtet tuleb tõlgendada nii, et see kohaldub nii halduskaristuse määramisel kooskõlas määruse 3821/85 artikli 19 lõikes 1 ja määruse nr 165/2014 artikli 41 lõikes 1 sätestatuga kui ka sellise karistuse kohtulikul kontrollimisel.

1. Harta artikli 49 lõikes 1 sõnastatud leebema karistusseaduse tagasiulatuva jõu põhimõtte kohaldatavus kriminaalõiguslikku laadi halduskaristuste suhtes

49. Vastavalt harta artikli 49 lõike 1 viimasele lausele nõuab leebema karistusseaduse tagasiulatuva jõu põhimõte, et kui pärast kuriteo toimepanemist nähakse seadusega ette kergem karistus, kohaldatakse seda karistust [19].

50. Nagu on märgitud selgitustes põhiõiguste harta kohta [20], kuulub harta artikli 49 lõige 1 kohaldamisele kriminaalasjades.

51. Selle sätte kohaldatavuse kindlakstegemiseks tuleb seega analüüsida, kas selline meede nagu põhikohtuasjas käsitlev halduskaristus, on kriminaalõiguslikku laadi.

52. Vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktikale, mis puudutab harta artikli 50 tõlgendamist ja mis on üle võetud ka seoses harta artikli 49 lõikega 3, on karistuse kriminaalõigusliku laadi hindamise seisukohast asjasse puutuvad kolm kriteeriumi (n-ö Engeli kriteeriumid [21]): rikkumise kvalifikatsioon riigisiseses õiguses, rikkumise enda olemus ning asjaomasele isikule määratava võimaliku karistuse raskus [22].

53. Nimelt võib isegi selliste rikkumiste puhul, mida riigisiseses õiguses ei kvalifitseerita „kuritegudeks“, selline laad tuleneda kõnealuse rikkumise enda olemusest ja sellega kaasneda võiva karistuse raskusastmest [23].

54. Kuigi seda, kas põhikohtuasjas kõne all olev meede on harta artikli 49 lõike 1 tähenduses kriminaalõiguslikku laadi, peab neist kriteeriumidest lähtudes hindama eelotsusetaotluse esitanud kohus, võib Euroopa Kohus eelotsusetaotlust lahendades siiski teha täpsustusi, mille eesmärk on juhendada liikmesriigi kohut tema tõlgenduse andmisel [24].

[19] Vt eelkõige 24. juuli 2023. aasta kohtuotsus Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, punkt 106).

[20] ELT 2007, C 303, lk 17.

[21] Vt EIK 8. juuni 1976. aasta otsus Engel jt *vs.* Madalmaad (CE:ECHR:1976:0608JUD000510071).

[22] Vt eelkõige 4. mai 2023. aasta kohtuotsus Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, punkt 34 ja seal viidatud kohtupraktika).

[23] Vt eelkõige 4. mai 2023. aasta kohtuotsus Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, punkt 35 ja seal viidatud kohtupraktika).

[24] Vt eelkõige 4. mai 2023. aasta kohtuotsus Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, punkt 36 ja seal viidatud kohtupraktika).

55. Mis puudutab *esimest kriteeriumi* ehk meetme *kvalifikatsiooni riigisiseses õiguses*, siis näib, et T. T. toime pandud rikkumist ei käsitata Slovakkia õiguses kuriteona.

56. Teine kriteerium, mis on seotud *rikkumise enda olemusega*, nõuab selle kontrollimist, kas asjaomase meetmega taotletakse muu hulgas repressiivset eesmärki, mis on omane kriminaalkaristusele harta artikli 49 tähenduses [25]. Sellega seoses on Euroopa Kohus juba täpsustanud, et ainuüksi asjaolu, et asjaomane meede täidab ka preventiivset eesmärki, ei takista selle kvalifitseerimist „kriminaalkaristuseks“. Nimelt tuleneb kriminaalkaristuste olemusest endast, et nende eesmärk on nii õigusvastaste tegude eest karistamine kui ka selliste tegude ennetamine. Seevastu meede, millega üksnes heastatakse asjaomase rikkumisega tekitatud kahju, ei ole kriminaalõiguslik [26].

57. Käesoleval juhul ei ole vaidlust selles, et nähes ette kohustuse, et teatavat liiki sõidukites peab olema sõidumeerik ja et seda tuleb perioodiliselt kontrollida, on liidu õigusnormide eesmärgiks parandada nii kõnealuse määrusega hõlmatavate töötajate töötingimusi kui ka liiklusohutust [27]. Kahtlust ei ole selles, et karistuste puhul, mille liikmesriigid peavad ette nägema, on eesmärgiks sellise kohustuse rikkumise eest karistamine.

58. Vastupidi sellele, mida leidis kohtuistungil Itaalia valitsus, ei usu ma, et käesoleval juhul saaks kõnealuse karistuse karistusliku eesmärgi välistada asjaolu, et karistus puudutab ühte erilist isikute rühma. Seoses meetmetega, mis ei ole suunatud mitte üldsusele tervikuna, vaid konkreetsele adressaatide kategooriale, kes seetõttu, et nende teatav tegevusala on liidu õigusega konkreetselt reguleeritud, peavad täitma tingimused, et saada vastav liikmesriigi väljastatav luba, mis annab neile konkreetsed eriõigused, sai Euroopa Kohus tõepoolest asuda seisukohale, et meetmetel, mis seisnevad neilt isikutelt nende eriõiguste äravõtmises, kui nende eriõiguste tingimused ei ole enam täidetud või kui on oht, et neid edaspidi enam ei täideta, ei ole tingimata karistuslikku eesmärki [28]. Minu hinnangul ei ole see kohtupraktika siiski asjasse puutuv kui tegemist on sellise trahviga nagu põhikohtuasjas käsitletav, mille eesmärk ei ole kuidagi mingisugusesse erilisse kategooriasse kuuluvatelt isikutelt teatavate eriõiguste äravõtmine. Seejuures ei ole ka oluline, et selle trahvi võib määrata eraldi või koos maksimaalselt kaheaastase tegutsemiskeeluga.

59. Mis puudutab *kolmandat tingimust* ehk halduskaristuse *raskust*, siis nähtub kohtuistungil selles küsimuses esitatud täpsustustest, et tegemist näib olevat raske karistusega.

60. Sellega seoses tuleb meenutada, et raskusastet hinnatakse asjaomastes sätetes ette nähtud maksimumkaristuse alusel [29].

61. See, et Euroopa Kohtule kohtuistungil esitatud teabe kohaselt võib põhikohtuasjas käsitletava rikkumise eest määrata kuni 1660 euro suuruse trahvi, kinnitab, et tegemist on raske karistusega.

[25] Vt eelkõige 4. mai 2023. aasta kohtuotsus Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, punkt 38 ja seal viidatud kohtupraktika).

[26] Vt eelkõige 4. mai 2023. aasta kohtuotsus MV – 98 (C-97/21, EU:C:2023:371, punkt 42 ja seal viidatud kohtupraktika).

[27] Vt eelkõige 7. juuli 2022. aasta kohtuotsus Pricoforest (C-13/21, EU:C:2022:531, punkt 26).

[28] Vt 23. märtsi 2023. aasta kohtuotsus Dual Prod (C-412/21, EU:C:2023:234, punkt 33) ja 14. septembri 2023. aasta kohtuotsus Vinal (C-820/21, EU:C:2023:667, punkt 53).

[29] Vt eelkõige 4. mai 2023. aasta kohtuotsus MV – 98 (C-97/21, EU:C:2023:371, punkt 46 ja seal viidatud Euroopa Inimõiguste Kohtu (edaspidi „EIK“) kohtupraktika).

62. Kõigi nende asjaolude pinnalt arvan, et kaks Engeli kriteeriumi on täidetud ning eelotsusetaotluse esitanud kohus saab asuda seisukohale, et põhikohtuasjas käsitletav karistus on kriminaalõiguslikku laadi harta artikli 49 lõike 1 tähenduses. Märgin pealegi, et kaudselt näib Euroopa Kohus juba olevat asunud seisukohale, et määruse nr 3821/85 rikkumise eest määratav haldustrahv kujutab endast kriminaalõiguslikku laadi karistust harta tähenduses [30].

63. Seega näib mulle väga ebatõenäoline, et eelotsusetaotluse esitanud kohus jõuab talle kättesaadava teabe pinnalt järeldusele, et põhikohtuasjas käsitletava trahvi näol ei ole tegemist kriminaalõiguslikku laadi karistusega. Kui ta peaks siiski sellisele seisukohale asuma, siis harta artikli 49 lõike 1 viimane lause kohaldamisele ei kuulu. Seega tuleks kindlaks teha, kas samasugused tagajärjed tuleneksid ka mõnest liidu õiguse üldpõhimõttest, mis laiendab leebema karistusseadustiku tagasiulatuva jõu põhimõtet halduskaristustele, ilma et oleks vajalik tuvastada nende kriminaalõiguslikku laadi.

64. Minu arvates on vastus eitav.

65. Euroopa Kohus on küll märkinud, et isegi enne seda, kui jõustus Lissaboni leping, millega hartale anti aluslepingutega samaväärne õigusjõud, tulenes soodsama karistusseaduse tagasiulatuva jõu põhimõte liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest tavadest ja järelikult tuleb seda pidada kuuluvaks liidu õiguse üldpõhimõtete hulka, mida liikmesriigi kohtul tuleb riigisisese õiguse kohaldamisel järgida [31], ent ta tegi seda seoses süütegudega, mis olid oma laadilt kuriteod. Sellest vaatenurgast langeb Euroopa Kohtu poolt seal osutatud liidu õiguse üldpõhimõte kokku põhimõttega, mis on praegu sõnastatud harta artikli 49 lõike 1 viimases lauses.

66. Seevastu ei arva ma, et soodsama karistusseaduse tagasiulatuva jõu põhimõtet tuleks liidu õiguse üldpõhimõttena kohaldada selliste halduskaristuste suhtes, mis ei ole kriminaalõiguslikku laadi. Sellise põhimõtte laiendamise korral neile karistustele muutuks karistuse kriminaalõigusliku laadi kontrollimine harta artikli 49 lõike 1 kohaldamisel tarbetuks, mis oleks vastuolus selle sätte sõnastajate tahtega piirata selle sätte kohaldamisala kuritegude eest karistamisega. Lisaks ei näi mulle, et selline laiendamine oleks võimalik liikmesriikide ühistele põhiseaduslikele tavadele tuginedes.

67. Märgin siinkohal, et teatav hulk liikmesriike kohaldab soodsama karistusseaduse tagasiulatuva jõu põhimõtet ka selliste meetmete suhtes, mida saab käsitada „halduskaristustena“, ilma et selle põhimõtte kohaldamine piirduks meetmetega, mis on oma laadilt kriminaalõiguslikud EIÕK ja harta tähenduses [32]. Neis liikmesriikides on selle põhimõtte kohaldamise aluseks aga sõltuvalt

[30] Vt 24. märtsi 2021. aasta kohtuotsus Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze (C-870/19 ja C-871/19, EU:C:2021:233, punkt 49).

[31] Vt eelkõige 3. mai 2005. aasta kohtuotsus Berlusconi jt (C-387/02, C-391/02 ja C-403/02, EU:C:2005:270, punktid 68 ja 69), ning 6. oktoobri 2016. aasta kohtuotsus Paoletti jt (C-218/15, EU:C:2016:748, punkt 25 ja seal viidatud kohtupraktika).

[32] Nii on see uurimuse 24/002 kohaselt näiteks *Bulgaarias, Saksamaal, Kreekas, Hispaanias, Prantsusmaal, Leedus, Madalmaades, Poolas, Portugalis, Sloveenias, Slovakkias ja Rootsis*.

riigist kas põhiseaduse või seaduse sätted või kohtupraktika[33]. Seega võib kahelda selles, et soodsama karistusseaduse tagasiulatuva jõu põhimõtte kohaldamine väljaspool „kriminaalkaristuste“ valdkonda tuleneb liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest tavadest.

68. Seega on minu arvates välistatud selle põhimõtte kui liidu õiguse üldpõhimõtte kohaldamine nende halduskaristuste suhtes, mis ei kuulu harta artikli 49 lõike 1 kohaldamisalasse.

69. Seevastu võivad liikmesriigid harta artikli 53 kohaselt kohaldada sellist põhimõtet kui riigisisest kaitsestandardit, järgides liidu õiguse esimust, ühtsust ja tõhusust[34].

70. Minu arvates ei pea teistsugust järeldust tegema ka asjaolust, et Euroopa Kohus on varem asunud seisukohale, et määruse (EÜ, Euratom) nr 2988/95[35] artikli 2 lõike 2 teine lause on kergema karistuse tagasiulatuva kohaldamise põhimõtte konkreetne väljendus[36]. Nimelt juba sellise sätte olemasolu kinnitab minu meelest pigem seda, et see põhimõte, mida kohaldatakse kriminaalõigusliku laadita halduskaristuste suhtes, ei eksisteeri autonoomselt liidu õiguse üldpõhimõttena väljaspool kriminaalõiguse valdkonda, vaid nõuab konkreetse õigusliku aluse kehtestamist.

2. Seadusandja kavatsus võtta vastu leebem karistusseadus

71. Euroopa Kohtu kohtupraktikast tuleneb, et „[leebema karistusseaduse tagasiulatuva jõu põhimõtte] kohaldamine [eeldab] õigusnormistike ajalist järgnemist üksteisele ja põhineb järeldusel, et selline järgnemine kajastab asjaomases õiguskorras seisukoha muutmist kas süüteona käsitatava teo karistusõigusliku kvalifitseerimise või sellise süüteo eest määratava karistuse osas“[37].

72. See põhimõte kohaldub niisiis juhul, kui kehtivad õigusnormid muutuvad süüteo toimepanija jaoks soodsamaks kas teo karistusõigusliku kvalifikatsiooni muutumise või leebema karistuse tõttu[38].

[33] Käesoleva ettepaneku 32. joonealuses märkuses osutatud liikmesriikides on selle põhimõtte kohaldamise aluseks õigusaktidest või kohtupraktikast tulenevad normid, mis laienevad kas kõigile halduskaristustele või üksnes osadele neist, ilma et neid karistusi kvalifitseeritaks eelnevalt lähtudes sellest, kas Engeli kriteeriumide kohaselt on tegemist kriminaalkaristustega või mitte. *Bulgaarias*, *Hispaanias* ja *Leedus* on *in mitius* tagasiulatuva jõu põhimõtte kohaldamine laias tähenduses halduskaristuste suhtes ette nähtud seadusega. *Saksamaal*, *Madalmaades* ja *Poolas* näeb seadus selle põhimõtte kohaldamise ette rahaliste halduskaristuste puhul. *Portugalis*, *Slovenias* ja *Slovakkias* näeb selle põhimõtte kohaldamise sõnaselgelt ette seadus, mis kajastab põhiseaduse sätet, kus on samuti ette nähtud selle põhimõtte üldine kohaldamine. *Kreekas* ja *Prantsusmaal* ei ole *in mitius* tagasiulatuva jõu põhimõtte kohaldamist halduskaristuste suhtes küll üheski põhiseaduse või seaduse sättes ette nähtud, ent see põhineb kohtupraktikal, mille aluseks on muud põhimõtted, millel omakorda on põhiseaduslik väärtus. Viimaks ei ole *Rootsis* ei seadust ega kohtupraktikat, mis näeks halduskaristuste puhul ette *in mitius* tagasiulatuva jõu üldpõhimõtte, ent Rootsi kohtud kohaldavad sellist põhimõtet analoogia alusel olemasolevate kriminaalkaristusi puudutavate õigusnormidega.

[34] Vt eelkõige 24. juuli 2023. aasta kohtuotsus Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, punkt 110 ja seal viidatud kohtupraktika).

[35] Nõukogu 18. detsembri 1995. aasta määrus Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse kohta (EÜT 1995, L 312, lk 1; ELT eriväljaanne 01/01, lk 340). See säte on sõnastatud järgmiselt: „[k]ui ühenduse eeskirjades kehtestatud halduskaristusi määravaid sätteid muudetakse hiljem, kohaldatakse tagasiulatuvalt kergemaid sätteid“.

[36] Vt eelkõige 11. märtsi 2008. aasta kohtuotsus Jager (C-420/06, EU:C:2008:152, punktid 59 ja 60), ning 4. oktoobri 2012. aasta kohtuotsus ED ja F Man Alcohols (C-669/11, EU:C:2012:618, punktid 52 ja 53).

[37] Vt eelkõige 24. juuli 2023. aasta kohtuotsus Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, punkt 107 ja seal viidatud kohtupraktika).

[38] Märgin, et ka EIK on leidnud, et leebema karistusseaduse tagasiulatuva jõu põhimõte ei kehti üksnes seoses teo eest mõistetava karistusega, vaid ka seoses teo süüteona määratlemisega: vt eelkõige EIK 18. oktoobri 2022. aasta ostus Mørck Jensen *vs.* Taani (CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, punkt 46). Vt ka EIK 29. mai 2020. aasta nõuandev arvamus, mis puudutab „viiteliste õigusnormide“ tehnika kasutamist süütegude määratlemisel ning kriteeriume, millest lähtudes võrrelda süüteo toimepanemise ajal kehtinud karistusseadust ja muudetud karistusseadust (taotlus nr P16-2019-001, punkt 82).

73. Pealegi eeldab leebema karistusseaduse tagasiulatuva jõu põhimõtte kohaldamine seda, et seadusandja on muutnud oma hinnangut varem kehtestatud karistussüsteemi sobivusele [39]. Seega peab kehtivate õigusnormide muutumine kajastama seadusandja seisukoha muutumist kas teo karistusõigusliku kvalifitseerimise või sellise teo eest kohaldatava karistuse osas [40].

74. See ei ole nii, kui kohaldatavas õiguses pärast süüteo toimepanemist aset leidnud muutus tähendab selle süüteo seisukohast üksnes sellist muudatust faktilises olukorras, mis ei muuda süüteokoosseisu tunnuseid. Nii on Euroopa Kohus saanud asuda seisukohale, et liidu kodakondsuse omandamine on faktiline olukord, mis ei saa muuta ebaseadusliku piiriületamise hõlbustamise süüteokoosseisu tunnuseid [41].

75. Euroopa Kohtu kohtupraktikast tuleneb, et seadusandja ei ole muutnud oma seisukohta teo karistusõigusliku kvalifikatsiooni ega süüteo eest määratava karistuse osas ka siis, kui õigusnormide muutmine on tingitud puhtalt majanduslikust ja tehnilisest hinnangust, millega ei seata kahtluse alla teatava soodustuse alusetu saamisega päädiva tegevuse karistusõiguslikku kvalifikatsiooni ega karistusi, mida liikmesriigi pädevad asutused sellise tegevuse eest kohaldama peavad, isegi kui uute õigusnormide kohaselt tuleks see soodustus anda [42].

76. Kuna neil erinevatel juhtudel puudub seadusandja tahe lõpetada vastava tegevuse eest karistamine või näha selle eest ette leebemad karistused, siis ei satu varasema tegevuse õigusvastasus seaduse muutumise tõttu kahtluse alla ning tõhusa karistamisega seotud põhjustel peab vastav tegevus jätkuvalt olema karistatav.

77. Minu hinnangul on see käesoleva kohtuasja puhul teisiti.

78. See, et määrusega 2020/1054 lisati määruse nr 561/2006 artikli 13 lõikesse 1 punkt r, mis võimaldab liikmesriikidel teha valmis betoonisegu kohaletoimetamiseks kasutatavatele sõidukitele erandi sõidumeeriku kasutamise nõudest, ning see, et seaduse nr 461/2007 artikli 2 lõikes 2 on erandite määratlemiseks tehtud üldine viide määruse nr 561/2006 artiklile 3 ja artikli 13 lõikele 1, näitavad muutust liidu seadusandja ja Slovakkia seadusandja seisukohas, mis puudutab sellesse kategooriasse kuuluvate sõidukite puhul sellise kohustuse ette nägemise vajalikkust ning sellest tulenevalt kõnealusesse kategooriasse kuuluvates sõidukites sõidumeeriku puudumise või selle nõuetekohase kontrollimata jätmise karistatavust. Seisukoha muutumise põhjus näib peituvat valmis betoonisegu veo eritunnustes, kuna see toimub võrdlemisi lühikestel vahemaadel, mis tähendab, et kasu sõidumeeriku olemasolu nõudmisest sellist betooni vedavates sõidukites võis olla küsitav.

79. Kuna õigusnormide muutumine annab liikmesriikidele võimaluse valmis betoonisegu kohaletoimetamiseks kasutatavad sõidukid sõidumeeriku kasutamise kohustuse kohaldamisalast välja jätta, siis saab sellest järeldada, et liidu seadusandja – samamoodi ka Slovakkia seadusandja, kes seda võimalust kasutas – on muutnud oma seisukohta, mis puudutab sellesse kategooriasse kuuluvate sõidukite puhul selle kohustuse eiramise eest karistamise vajalikkust. Kuivõrd õigusnormide muutumise tagajärjel ei kuulu valmis betoonisegu veoks kasutatavate sõidukite

[39] Vt 11. märtsi 2008. aasta kohtuotsus Jager (C-420/06, EU:C:2008:152, punkt 70), ning 4. oktoobri 2012. aasta kohtuotsus ED ja F Man Alcohols (C-669/11, EU:C:2012:618, punkt 59).

[40] Vt 6. oktoobri 2016. aasta kohtuotsus Paoletti jt (C-218/15, EU:C:2016:748, punkt 27); 7. augusti 2018. aasta kohtuotsus Clergeau jt (C-115/17, EU:C:2018:651, punkt 33), ning 24. juuli 2023. aasta kohtuotsus Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, punkt 107).

[41] Vt 6. oktoobri 2016. aasta kohtuotsus Paoletti jt (C-218/15, EU:C:2016:748, punktid 32–36). Vt ka EIK 18. oktoobri 2022. aasta otsus Mørck Jensen *vs.* Taani (CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, punktid 44–54).

[42] Vt 7. augusti 2018. aasta kohtuotsus Clergeau jt (C-115/17, EU:C:2018:651, punktid 34–40).

juhid nende isikute hulka, kellele saab seaduse nr 462/2007 artiklis 38 nimetatud rikkumist ette heita, ei ole selle puhul tegemist ei välise faktilise olukorraga ega puhtalt majandusliku ja tehnilise hinnanguga, millel puuduks seos rikkumise koosseisuliste tunnuste määratlemisega.

80. Seejuures on tähtsusetu, et rikkumise eest karistamise õiguslik alus, milleks on see artikkel 38, ei muutu. Normatiivne muudatus, mis tuleneb liikmesriikidele antud võimalusest teha teatavate sõidukikategooriate suhtes erandeid, sisaldub rikkumise karistatavust ette nägeva normiga kaasuvas normis, kus on määratletud need faktilised olukorrad, mille korral on tegemist rikkumisega. Sarnaselt sellega, nagu see on teatavas hulgas liikmesriikides, leian, et leebema karistusseaduse tagasiulatuva jõu põhimõte peaks sellist liiki olukordades täielikult kohalduma [43].

81. Eeltoodust tuleneb, et harta artikli 49 lõike 1 viimases lauses sõnastatud soodsama karistusseaduse tagasiulatuva jõu põhimõtet tuleb minu arvates tõlgendada nii, et see kohaldub nii määruse nr 3821/85 artikli 19 lõikes 1 ja määruse nr 165/2014 artikli 41 lõikes 1 sätestatuga kooskõlas toimuval halduskaristuste määramisel kui ka nende karistuste kohtulikul kontrollimisel, kuna need karistused on kriminaalõiguslikku laadi ning uus seadus, mis millega lõpetati valmis betoonisegu kohaletoimetamiseks kasutatavates sõidukites sõidumeeriku kasutamise kohustus, kajastab muutust seadusandja seisukohas, mis puudutab selle kohustuse rikkumise eest karistamise vajalikkust.

C. Kolmas ja neljas eelotsuse küsimus

82. Kolmanda ja neljanda eelotsuse küsimusega, mida tuleb minu arvates käsitleda koos, küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult sisuliselt, kas harta artikli 49 lõike 1 viimases lauses sõnastatud leebema karistusseaduse tagasiulatuva jõu põhimõte paneb talle kohustuse võtta talle esitatud kassatsioonkaebuse läbivaatamisel arvesse soodsamat karistusseadust, mis jõustus hiljem, kui tehti teatavaks madalama astme halduskohtu otsus, mis on liikmesriigi õiguse kohaselt lõplik ja mille peale on see kassatsioonkaebus esitatud.

83. Seega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas seda põhimõtet tuleb kohaldada kõigis kohtumenetluse etappides, sealhulgas kassatsioonkaebuse läbivaatamisel, võttes arvesse kohtumenetluse selle etapi eripära, kui soodsam seadus jõustus selle etapi käigus. See kohus täpsustab, et selle kohtu kodade vahel ei ole nimetatud küsimuses üksmeelt [44].

[43] Nagu uurimuses 24/002 märgitakse, on *Saksamaal, Hispaanias, Itaalias* ja *Poolas* sellises olukorras – mida nimetatakse Saksa, Itaalia ja Poola õiguskorras „blanketseks normiks“ (vastavalt *Blankettnorm*, *norma in bianco* ja *norma blankietowa*) ning Hispaania õiguses „blanketseks rikkumiseks“ (*infracción en blanco*) – *in mitius* tagasiulatuva jõu kohaldamise küsimuses olemas kohtupraktika, mille kohaselt on üldiselt seda põhimõtet peetud täielikult kohaldatavaks.

[44] Kõnealune kohus selgitab sellega seoses, et tema esimene koda on vastanud sellele küsimusele jaatavalt. Viies koda leiab seevastu, et võttes arvesse kassatsioonkaebuse olemust ja reeglit, et tegemist on madalama astme halduskohtu tehtud lõpliku otsuse kontrollimisega, tuleks sellele küsimusele vastata eitavalt.

84. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib sellega seoses, et isegi sellekohase taotluseta peab ta arvestama karistuse määramise üldpõhimõtteid, sealhulgas leebema karistusseaduse tagasiulatuva jõu põhimõtet [45]. Samas on talle siduv see õiguslik olukord, mis valitses ajal, kui lõplik ja täitmisele pööratavaks muutunud madalama astme halduskohtu otsus [46] kuulutati [47]. See otsus on omandanud seadusjõu [48].

85. Eelotsusetaotluse esitanud kohus lisab, et teoreetiliselt peetakse kassatsioonkaebust erakorraliseks õiguskaitsevahendiks täpsemalt seetõttu, et sellega vaidlustatakse halduskohtu lõplikku otsust. Kassatsioonkaebuse esitamise alused on aga sätestatud laialt ning hõlmavad põhimõtteliselt kõiki materiaalõiguse kohaldamisega seotud vigu ja menetlusvigu [49]. Pealegi, kui formaalsed tingimused on täidetud, on kassaatoril õigus kassatsioonkaebuse läbi vaatamisele ja sellele, et kassatsioonimenetlus järgneks korrapäraselt ja vahetult madalama astme halduskohtu menetlusele [50].

86. Niisiis soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus esiteks teada, mil määral mängib kohtuotsuse lõplikkus rolli selle kindlaks määramisel, kas leebema karistusseaduse tagasiulatuva jõu põhimõte kuulub kohaldamisele. Teiseks küsib see kohus, kas kassatsioonimenetluse õiguslikud eripärad on menetluslikuks takistuseks selle põhimõtte kohaldamisel.

87. Käsitlen neid kahte aspekti järjekorras.

1. Kohtuotsuse lõplikkus ja leebema karistusseaduse tagasiulatuva jõu põhimõtte kohaldamine

88. Siinkohal tuleb kindlaks teha, kas leebema karistusseaduse tagasiulatuva jõu põhimõtte kohaldamise saab sellises kassatsioonimenetluses nagu põhikohtuasjas välistada põhjusel, et see menetlus, mille eesmärk on madalama astme halduskohtu tehtud otsuse kontrollimine, järgneb menetlusele, kus halduskohus on teinud otsuse, mis on vastavalt Slovakkia õigusele lõplik.

[45] 21. mai 2015. aasta seaduse nr 162/2015 halduskohtumenetluse seadustiku kohta (zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok) (edaspidi „HKMS“) § 195 punktis d on sätestatud, et halduskohus ei ole haldusotsuse kontrollimisel seotud kaebuse ulatuse ja põhjendustega küsimuses, kas on järgitud karistusseadustikust (Trestný zákon) tulenevaid süüdimõistmise põhimõtteid – mille hulka kuulub ka *in mitius* tagasiulatuva jõu põhimõte –, mida tuleb kohaldada ka halduskaristuste määramisel.

[46] HKMS § 145 lõike 2 punktist c tuleneb, et halduskaristuste peale esitatud kaebuse kohta tehtud halduskohtu otsus on lõplik muu hulgas siis, kui ühe kuu jooksul selle kohtuotsuse kuulutamisest arvates esitatakse kassatsioonkaebus. Lisaks tuleneb HKMS § 146 lõikest 1, et kohtuotsus on täitmisele pööratav, kui lõpeb tähtaeg, mille halduskohus on resolutsioonis määranud kohustuse täitmiseks või kui sellist tähtaega ei ole määratud, siis ajast, mil kohtuotsus omandab seadusjõu.

[47] HKMS §-st 454 tuleneb, et kassatsioonkaebust lahendava kohtu otsuse tegemisel on määrav vaidlustatud halduskohtu otsuse kuulutamise või selle otsuse tegemise ajal valitsenud olukord.

[48] HKMS § 145 lõikes 5 on sätestatud, et kui kohtuasjas tehtud kohtuotsus on jõustunud, ei saa kohus seda kohtuasja enam läbi vaadata ega selle kohta uut otsust teha.

[49] Need alused on sätestatud HKMS § 440 lõikes 1: halduskohus ei olnud pädev vaidlust lahendama (punkt a); ühel vaidluse pooltest ei olnud kohtumenetlusõigusvõimet (punkt b) või tal ei olnud täielikku kohtumenetlusteovõimet iseseisvalt halduskohtumenetluses osalemiseks ning teda ei esindanud tema nimel tegutsev seaduslik esindaja või eestkostja (punkt c); samas küsimuses on juba tehtud lõplik otsus või samas kohtuasjas oli juba alustatud menetlust (punkt d); kohtuasja vaatas läbi kohtunik, kelle vastu esitati taandus, või õigusvastaselt moodustatud halduskohtu koosseis (punkt e); halduskohus takistas mittenõuetekohases menetluses ühel poolel oma menetlusõiguste teostamist ning rikkus seeläbi õigust õiglasele menetlusele (punkt f); halduskohus kohaldas asja sisulisel lahendamisel vääralt materiaalõigust (punkt g); halduskohus otsustas hälbida kassatsioonikohtu väljakujunenud kohtupraktikast (punkt h); halduskohus ei järginud kassatsioonkaebuse kohta tehtud tühistavas otsuses väljendatud siduvat õiguslikku seisukohta (punkt i) või kaebus lükati ebaseaduslikult tagasi (punkt j).

[50] Vastavalt HKMS § 438 lõikes 1 sätestatule võib kassatsioonkaebuse esitada halduskohtu lõplike otsuste peale. Lisaks tuleneb HKMS § 439 lõikest 1, et põhimõtteliselt on vastuvõetav halduskohtu ükskõik millise otsuse peale esitatud kassatsioonkaebus.

89. Märgin sellega seoses, et harta artikli 49 lõike 1 viimane lause on sõnastatud väga avaralt ning reegli puhul, et kui pärast süüteo toimepanemist nähakse seadusega ette kergem karistus, kohaldatakse seda karistust, ajalist piirangut kehtestatud ei ole. Eelkõige ei ole selles sättes viidatud piirangule, mis puudutab seda, et asjas on olemas kohtuotsus, mis on lõplik.

90. Varem on Euroopa Kohus leidnud, et selle põhimõttega ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt jääb vana karistusseadustiku kehtivusajal viimase astme kohtu poolt tehtud lõpliku kohtuotsusega süüdimõistmise tagajärjeks olev hääleõiguse äravõtmine kehtima, hoolimata hilisema ja süüdimõistetu jaoks soodsama seaduse vastuvõtmisest [51]. Kõnealune põhimõte ei nõua seega viimase astme kohtu lõpliku kohtuotsuse teistmist, kui hiljem jõustub leebem karistusseadus [52].

91. Seevastu kuulub leebema karistusseaduse tagasiulatuva jõu põhimõte kohaldamisele, kui lõplikku kohtuotsust ei ole veel kuulutatud. Seega on oluline igal konkreetsel juhul uurida, kas selline kohtuotsus on kuulutatud.

92. Euroopa Kohtu kohtupraktikast tuleneb, et harta artikkel 49 sisaldab vähemalt samu tagatisi, mis on ette nähtud EIÕK artikliga 7, ning seejuures tuleb harta artikli 52 lõike 3 kohaselt EIÕKd arvesse võtta kui minimaalset kaitsetaset [53].

93. EIK kohtupraktikast tuleneb aga, et leebema karistusseaduse tagasiulatuva jõu põhimõte, mis on tagatud EIÕK artikli 7 lõikega 1 „tähendab reeglit, et kui süüteo toimepanemise ajal kehtinud karistusseadus ning hilisemad karistusseadused, mis on vastu võetud *enne lõpliku kohtuotsuse kuulutamist*, on erinevad, siis peab kohus kohaldama neid sätteid, mis on süüdistatava jaoks soodsamad“. [54]

94. Harta artikli 49 lõikes 1 ei ole mõistet „lõplik kohtuotsus“ kasutatud ja veel vähem määratletud. Kuivõrd see mõiste on määrava tähtsusega, et otsustada, kas selles sättes sõnastatud leebema karistusseaduse tagasiulatuva jõu põhimõte on kohaldatav, siis tuleb liidus selle põhimõtte ühetaolise kohaldamise huvides kindlaks määrata mõned selle piiritlemist võimaldavad tunnused. Selleks on võimalik tugineda mõistele „lõplikult õigeks või süüdi mõistetud“, mis sisaldub *ne bis in idem*-põhimõtet puudutavas harta artiklis 50, ning lähtuda selle põhimõttega seoses EIK kohtupraktikas antud suunistest.

95. Sellega seoses tuleb märkida, et EIÕK protokolli nr 7 [55] artikli 4 eesmärk on keelata lõplikult lõpetatud kriminaalmenetluse kordamine (*ne bis in idem*-põhimõte). EIÕK protokolli nr 7 seletuskirjast [56] nähtub, et „otsus on lõplik, kui see on tavapärases tähenduses omandanud seadusjõu. Sellega on tegu siis, kui otsus *on pöördumatult jõustunud*, st kui ei ole enam võimalik kasutada *tavapäraseid õiguskaitsevahendeid* või kui pooled on niisugused õiguskaitsevahendid

[51] Vt 6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, punkt 56).

[52] Tuleb siiski märkida, et EIK on leebema karistusseaduse tagasiulatuva jõu põhimõtet kohaldanud lõplikult süüdi mõistetud isiku suhtes, kuna riigisisene õigus pani kohtutele sõnaselgelt kohustuse süüdimõistva kohtuotsuse omal algatusel teistmiseks, kui hilisema seadusega süüteo eest ette nähtud karistust vähendati: vt EIK 12. jaanuari 2016. aasta otsus Gouarré Patte *vs.* Andorra (CE:ECHR:2016:0112JUD003342710, punktid 28–36).

[53] Vt eelkõige 29. juuli 2024. aasta kohtuotsus Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649, punkt 92 ja seal viidatud kohtupraktika).

[54] EIK 17. septembri 2009. aasta otsus Scoppola *vs.* Itaalia (nr 2) (CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, punkt 109). Kohtujuristi kursiiv. Vt ka EIK 30. novembri 2021. aasta otsus Artsruni *vs.* Armeenia (CE:ECHR:2021:1130DEC004112613, punkt 55), ja EIK 18. oktoobri 2022. aasta otsus Mørck Jensen *vs.* Taani (CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, punkt 44).

[55] Allkirjastatud 22. novembril 1984 Strasbourgis, edaspidi „protokoll nr 7“.

[56] *European Treaty Series*, nr 117.

ammendanud või lasknud tähtajal ilma neid kasutamata mööduda“ [57]. Otsused, mida saab tavapäraseid õiguskaitsevahendeid kasutades vaidlustada, ei kuulu protokolli nr 7 artiklis 4 sisalduva tagatise kohaldamisalasse, kui edasikaebetähtaeg ei ole lõppenud. Selle kindlaks tegemisel, kas menetlus on lõplikult lõppenud, ei võeta seevastu arvesse *erakorralisi õiguskaitsevahendeid*, nagu teistmisavalduse või tähtaja ennistamise taotluse esitamine. Olgugi, et nende õiguskaitsevahendite kasutamisel jätkub esimene menetlus, ei sõltu nende olemasolust see, kas otsus on „lõplik“ [58].

96. Et teha kindlaks, kas otsus on lõplik, on EIK püüdnud teha riigisisese õiguse alusel kindlaks, millised on antud kohtuasja puhul protokolli nr 7 artikli 4 seisukohast „tavapärased õiguskaitsevahendid“. EIK on leidnud, et riigisisene materiaal- ja menetlusõigus peab olema kooskõlas õiguskindluse põhimõttega, mis nõuab esiteks seda, et õiguskaitsevahendi kasutamise võimalus oleks selgelt ajaliselt piiratud, ning teiseks, et õiguskaitsevahendi kasutamise kord oleks selge poolte jaoks, kellel on lubatud seda kasutada. Teisisõnu peab õiguskindluse põhimõtte järgimiseks – see põhimõte on lahutamatult seotud isiku õigusega sellele, et tema üle ei mõisteta kohut ning teda ei karistata sama süüteo eest kaks korda – olema edasikaebemenetluses võimalik selgelt teada, millisel hetkel muutub otsus lõplikuks. See, et õiguskaitsevahendi käsitamiseks „tavapärasena“ on vaja tähtaja olemasolu, tuleneb kaudselt ka EIÕK protokolli nr 7 seletuskirja tekstist, kus on märgitud, et otsus on pöördumatult jõustunud, kui pooled on käsitletava õiguskaitsevahendi kasutamise „tähtajad“ mööda lasknud. Seadus, mis annaks ühele poolele piiramatu võimaluse õiguskaitsevahendi kasutamiseks või mis seaks selle õiguskaitsevahendi kasutamisele tingimusi, mis tekitaksid nimetatud õiguskaitsevahendi kasutamisel poolte vahel märkimisväärse ebavõrdsuse, läheks õiguskindluse põhimõttega vastuollu [59].

97. EIK on ka täpsustanud, et EIÕK lubab kahtlemata liikmesriikidel määratleda, milline on nende riigisisese õiguse kohaselt kriminaalmenetlust lõplikult lõpetav otsus, ent see allub nimetatud kohtu kontrollile. See, kui võimaldada lepinguosalistel riikidel omatahtsi määratleda, millal on otsus protokolli nr 7 artikli 4 seisukohast „lõplik“, ilma et see kohus saaks objektiivsetest kriteeriumidest lähtudes teatavat kontrolli teostada, tooks kaasa selle, et selle sätte kohaldamine jääks kaalutlusõiguse alusel nende riikide otsustada, mis võib viia tulemusteni, mis ei ole kooskõlas EIÕK eesmärgiga tagada, et mitte kellegi üle ei mõisteta kohut ega karistata teda sama teo eest kaks korda [60].

98. Kuigi Euroopa Kohtu roll eelotsusetaotluse lahendamisel erineb EIK omast, tuleb käesolevas kohtuasjas minu arvates lähtuda sarnasest loogikast, mis tasakaalustab omavahel liikmesriikidele jääma pidava kaalutlusõiguse ning leebema karistusseaduse tagasiulatuva jõu põhimõtte tõhususe. Kuigi on selge, et igal liikmesriigil on õigus ise kujundada oma õiguskaitsevahendite süsteem, eelkõige see, millistel tingimustel saab halduskohtu otsuse peale esitada kassatsioonkaebuse ning millisest kohtumenetluse etapist alates saab kohtuotsust riigisiseses õiguses käsitada lõplikuna, tuleb see kaalutlusõigus piiritleda, et tagada selle põhimõtte ühetaoline kohaldamine liidus ning kindlustada, et see saaks avaldada kogu oma mõju [61].

[57] Vt EIK 10. veebruari 2009. aasta otsus Sergueï Zolotoukhine *vs*. Venemaa (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, punkt 107). Kohtujuristi kursiiv.

[58] Vt EIK 10. veebruari 2009. aasta otsus Sergueï Zolotoukhine *vs*. Venemaa (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, punkt 108).

[59] Vt EIK 8. juuli 2019. aasta otsus Mihalache *vs*. Rumeenia (CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, punkt 115), ja 8. oktoobri 2024. aasta otsus Jesus Pinhal *vs*. Portugal (CE:ECHR:2024:1008JUD004804715, punkt 177).

[60] Vt EIK 8. juuli 2019. aasta otsus Mihalache *vs*. Rumeenia (CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, punkt 116). Näitena, kus otsus muutus lõplikuks Cour de cassation'i (kassatsioonikohus, Prantsusmaa) otsusega, vt EIK 6. septembri 2019. aasta otsus Nodet *vs*. Prantsusmaa (CE:ECHR:2019:0606JUD004734214, punktid 21 ja 46).

[61] Vt eelkõige 15. oktoobri 2024. aasta kohtuotsus KUBERA (C-144/23, EU:C:2024:881, punkt 31 ja seal viidatud kohtupraktika), kus Euroopa Kohus leidis, et kuigi liikmesriigi kohtukorraldus, eeskätt liikmesriigi kohtute asutamine, koosseis, pädevus ja toimimine, kuulub liikmesriigi pädevusse, peab liikmesriik selle pädevuse teostamisel siiski järgima kohustusi, mis tal liidu õigusest tulenevalt on.

99. Kuigi seda, kas kohtuotsus on lõplik, tuleb kontrollida selle otsuse teinud liikmesriigi õiguse alusel [62], ei saa asuda seisukohale, et harta artikli 49 lõike 1 kohaldamise kontekstis on tegemist lõpliku otsusega, *kui see otsus ei ole pöördumatult jõustunud ehk kui selle otsuse vaidlustamiseks on mõni õiguskaitsevahend, mida süüdi mõistetud isik saab kindlaksmääratud tähtaja jooksul kasutada*. Kuigi selle kontrollimisel on lähtekohaks liikmesriigi õigus, ei ole võimalik lähtuda puhtalt ja lihtsalt liikmesriigi õiguse kvalifikatsioonist, sest see kahjustaks selles sättes sõnastatud leebema karistusseaduse tagasiulatuva jõu põhimõtte tõhusat ja ühetaolist kohaldamist. Kui liikmesriigi õigust analüüsides ilmneb, et süüdi mõistetud isik saab halduskohtu tehtud otsuse kindlaksmääratud tähtaja jooksul õiguskaitsevahendit kasutades kõrgema astme kohtus vaidlustada, siis peaks see põhimõte minu arvates olema kohaldatav.

100. Kokkuvõttes on leebema karistusseaduse tagasiulatuva jõu põhimõtte kohaldamisel lõplikult lahendamata kohtuasjaks seega kohtuasi, milles ei ole tehtud pöördumatult jõustunud otsust [63] ehk otsust, mille vaidlustamiseks on tavapärased õiguskaitsevahendid ammendunud või mille vaidlustamiseks ei ole neid ettenähtud tähtaja jooksul kasutatud.

101. Leian, et kuigi eelotsusetaotluse esitanud kohtule esitatud kassatsioonkaebus näib Slovakkia õiguses teoreetiliselt olevat käsitatav erakorralise õiguskaitsevahendina, kuna sellega vaidlustatakse halduskohtu otsust, mis on selle õiguse kohaselt lõplik, siis võttes arvesse seda iseloomustavaid tunnuseid, mille on esile toonud eelotsusetaotluse esitanud kohus ise, näib, et sellisel kassatsioonkaebusel ei ole erakorralise õiguskaitsevahendi tunnuseid.

102. Nagu ilmneb ka eelnevalt osundatud HKMSi sätetest, ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohtule esitatavale kassatsioonkaebusele seatud eelkõige selle põhjendamiseks lubatud põhjenduste või seda esitada võivate isikute osas sedavõrd kitsendavaid piiranguid, et see tuleks lugeda erakorraliseks õiguskaitsevahendiks. Teisisõnu, kuna Slovakkia õiguses ei näi kassatsioonkaebuse esitamine olevat rangelt piiritletud ja erakorraline võimalus [64], siis on tegemist tavapärase õiguskaitsevahendiga, millega jätkub T. T. poolt halduskohtus algatatud menetlus ja mida kasutades saab viimati nimetatud kohtu tehtud otsuse kindlaksmääratud tähtaja jooksul vaidlustada.

103. Tegelikult kajastab Slovakkia õigus kohtuasja sisuliselt lahendava ehk „vaidlust lahendava“ kohtu ning kassatsioonikohtu ehk „kohtuotsust hindava“ kohtu tegevuse olemuslikku erinevust. See erinevus seisneb kahes erinevas kohtumenetluse etapis. Esimesena nimetatud kohtu otsus on lõplik ehk see otsus on seadusjõus. Kuna selle otsuse peale saab aga esitada kassatsioonkaebuse ning selle seeläbi vaidlustada, ei ole see pöördumatult jõustunud otsus. Näib, et Slovakkia õiguses tuleb seega eristada lõplikke otsuseid ja pöördumatult jõustunud otsuseid, ning viimasteks on need, mille vaidlustamiseks on kõik tavapärased õiguskaitsevahendid, sealhulgas kassatsioonkaebuse esitamine, kas ära kasutatud või ettenähtud tähtaegade jooksul kasutamata jäetud.

[62] Vt analoogia alusel 12. oktoobri 2023. aasta kohtuotsus INTER CONSULTING (C-726/21, EU:C:2023:764, punkt 61).

[63] Näiteks Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) leidis 7. oktoobri 2022. aasta kohtuotsuses nr 443476, sõnastuses, mis käesoleva analüüsi seisukohast väärib minu arvates kordamist, et põhiseaduslikust karistuste vajalikkuse põhimõttest tuleneb „reegel, et kui uue karistusseadusega arvatakse tegu karistatavate tegude hulgast välja või nähakse ette kergemad karistused kui vanas seaduses, siis tuleb uut seadust kohaldada isikute suhtes, kes on enne selle seaduse jõustumist toime pannud süüteo, *mille kohta ei ole tehtud otsuseid, mida ei saa tühistada*. Karistust puudutavat kaebust sisuliselt lahendav kohus peab kas või omal algatusel kohaldama uut leebemat karistusseadust, mis jõustus süüteo toimepanemise ja kohtuotsuse tegemise vahelisel ajal. *See käib ka kassatsioonikohtu kohta, kui uus seadus jõustub pärast kassatsioonkaebusega vaidlustatud kohtuotsust*“ (selle kohtuotsuse punkt 5, kohtujuristi kursiiv). Haldusmenetluses tunnustavad teised liikmesriigid leebema karistusseaduse tagasiulatuva jõu põhimõtet, kui see seadus jõustub kassatsioonimenetluse ajal. Nagu ilmneb uurimusest 24/002, on see nii eelkõige Bulgaarias, Saksamaal, Hispaanias, Itaalias ja Leedus.

[64] Vt 19. oktoobri 2023. aasta kohtuotsus Központi Nyomozó Főügyészség (C-147/22, EU:C:2023:790, punkt 34).

104. Leebema karistusseaduse tagasiulatuva jõu põhimõtte kohaldamise seisukohast on oluline kontrollida, kas iga liikmesriigi õigusele omasest menetluslikust kvalifikatsioonist ja eristamisest olenemata on halduskohtu tehtud otsus pöördumatult jõustunud selles tähenduses, et süüdi mõistetud isik ei saa kindaksmääratud tähtaja jooksul õiguskaitsevahendit kasutades seda kõrgema astme kohtus vaidlustada. Kohtuotsus, mis ei ole liikmesriigi õiguse kohaselt pöördumatult jõustunud, ei saa olla menetluslikuks takistuseks selle põhimõtte kohaldamisel [65]. Eelpool esitatud põhjustel ei ole käesoleval juhul sellise pöördumatult jõustunud otsuse olemasolu tuvastatud. Sellest järeldub, et kõnealune põhimõte on täielikult kohaldatav.

105. Lisan, et sellega seoses ei ole tähtis, et vaidlustatud halduskaristus on vahepeal muutunud täitmisele pööratavaks või et see on tegelikult täidetud või et eelotsusetaotluse esitanud kohus ei saaks seda karistust otseselt tühistada või asendada [66], kuna madalama astme halduskohtu otsuse tühistamine ja kohtuasja sellele kohtule tagasi saatmise [67] või ka mõni muu kohtumenetluse tulemuseks olev lahendus [68] võib kaebajale tagada harta artikli 49 lõike 1 viimasest lausest tulenevad õigused, tuues kaasa selle otsuse tühistamise ning seejärel alusetult sisse nõutud trahvisumma tagastamise. Veelgi enam, isegi see, et kassatsioonikohtul on kaebuse põhjendatuks lugemise korral võimalus saata kohtuasi tagasi halduskohtule, millega kaasneb kohtuasja uus sisuline läbivaatamine, kinnitab, et kassatsioonkaebusega vaidlustatud kohtuotsust ei saa selle sätte kohaldamise seisukohast pidada pöördumatult jõustunud kohtuotsuseks.

2. Kas kassatsioonkaebuse õiguslikud eripärad on menetluslikuks takistuseks leebema karistusseaduse tagasiulatuva jõu põhimõtte kohaldamisel?

106. Leebema karistusseaduse tagasiulatuva jõu põhimõtte kohaldatavuses Engeli kriteeriumide kohaselt kriminaalõiguslikku laadi halduskaristuse määramisel ei ole kahtlust. Nii on see ka sellise karistuse kohtulikul kontrollimisel, kui leebem seadus jõustub asja sisuliselt lahendavas kohtus toimuva menetluse ajal.

107. Kui asja sisuliselt lahendav kohus ei võta arvesse leebemat karistusseadust, mis jõustus enne tema otsuse tegemist, siis rikub ta seega õigusnormi, millele saab reageerida kassatsioonikohus, ning see annab nimetatud põhimõttele täieliku toime.

108. Kas see peaks olema teisiti juhul, kui leebem seadus jõustub kassatsioonikohtus toimuva menetluse ajal? Seda probleemi tulebki nüüd käsitleda.

109. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu kahtlused, mis puudutavad nimetatud põhimõtte kohaldatavust juhul, kui uus seadus jõustub pärast kassatsioonkaebuse esitamist, on tingitud kohtumenetluse selle etapi eripärast. Kassatsioonikohus on nimelt kohus, kes lahendab üksnes õigusküsimusi, ent ei lahenda faktilisi asjaolusid puudutavaid küsimusi, nagu teeb seda madalama

[65] Vt analoogia alusel 12. oktoobri 2023. aasta kohtuotsus INTER CONSULTING (C-726/21, EU:C:2023:764, punkt 61).

[66] Sellega seoses märkis Slovakkia valitsus Euroopa Kohtule, et erinevalt madalama astme halduskohtust ei ole kassatsioonikohtul pädevust karistusega seotud otsuse muutmiseks.

[67] Vt selle kohta HKMS § 462 lõige 1, kus on sätestatud, et kui kassatsioonikohus on leidnud, et kassatsioonkaebus on põhjendatud, on tal võimalik saata kohtuasi tagasi madalama astme halduskohtule.

[68] HKMS § 462 lõikest 2 tuleneb, et kui kassatsioonikohus asub seisukohale, et haldusasutuse tehtud vaidlustatud otsus või haldusasutuse võetud vaidlustatud meede ei ole seadusega kooskõlas ning madalama astme halduskohus on kaebuse rahuldamata jätnud, võib ta muuta selle halduskohtu otsust, tühistades haldusasutuse tehtud vaidlustatud otsuse või haldusasutuse võetud vaidlustatud meetme ning saata asja sellele asutusele tagasi menetluse jätkamiseks.

astme kohus. Kohtuasja faktiliste asjaolude üle otsustavad lõplikult madalama astme kohtud ning neid asjaolusid puudutavaid küsimusi ei saa kassatsioonikohus uuesti hinnata, kuna tema roll on kontrollida, kas madalama astme kohtud on õigusnorme õigesti kohaldanud.

110. Kohtuasja sisuliselt lahendanud kohtule ei saa aga õigusnormi rikkumisena ette heita seda, et ta ei kohaldanud seadust, mis ei kehtinud siis, kui ta oma otsuse tegi.

111. Põhikohtuasjas ongi tegemist sellise olukorraga. Halduskohtuna tegutsenud Krajský súd v Bratislave (maakonnakohus Bratislavas) tegi nimelt kohtuotsuse, mida käsitatakse Slovakkia õiguse kohaselt „lõplikuna“. Pärast selle kohtuotsuse tegemist jõustus uus seadus. Ilmselgelt ei saanud see kohus ajalistel põhjustel nimetatud seadust oma otsuse tegemisel arvesse võtta. Küsimus on seega selles, kas kassatsioonikohus, kelle ülesanne on kontrollida, kas kohtuasja sisuliselt lahendanud kohus on õigust õigesti kohaldanud, peab sellest ajalisest võimatusest hoolimata seda uut seadust arvesse võtma ning saab kohtuasja sisuliselt lahendanud kohtu otsuse tühistada ja vastaval juhul kohtuasja viimasele tagasi saata.

112. Minu arvates tuleb vastata jaatavalt.

113. Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et kui liidu õigusnorme ei ole ühtlustatud karistuste valdkonnas, mida nendes õigusnormides sätestatud tingimuste rikkumise korral kohaldatakse, siis on liikmesriigid pädevad valima karistused, mida nad peavad sobivaks. Siiski on nad kohustatud nimetatud pädevuse teostamisel järgima liidu õigust ja selle üldpõhimõtteid, ning seega ka proportsionaalsuse põhimõtet[69]. See põhimõte kuulub liidu õiguse üldpõhimõtete hulka, mida tuleb järgida riigisiseste õigusnormidega, mis kuuluvad liidu õiguse kohaldamisalasse või rakendavad liidu õigust, sealhulgas juhul, kui liidu õigusnorme ei ole kohaldatavate karistuste valdkonnas ühtlustatud[70].

114. Kuna leebema karistuse tagasiulatuva jõu põhimõte on seotud karistuste vajalikkuse ja proportsionaalsuse põhimõttega[71], mis on sõnastatud harta artikli 49 lõikes 3, siis leian, et seda tuleb sisustada laialt ja nii, et seda saab vahetult kohaldada isiku suhtes, kes on enne uue seaduse jõustumist toime pannud teo, mille kohta ei ole tehtud pöördumatult jõustunud otsust. Nimelt kui seadusandja on otsustanud varasemat rangemat seadust leevendada, siis on ta tõdenud, et asjaomase käitumise eest karistamine ja/või varem selle eest ette nähtud karistus ei ole enam rangelt vajalik.

115. Nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus õigesti märgib, siis tähendab see põhimõte seda, et kui ühiskondlik vajadus teatava käitumise eest karistada on kadunud või kui on muutunud selle käitumise raskusele antav hinnang, mis väljendub karistuse määras, siis ei ole mõistlikku ja õiglast põhjust jätkata „varasemate“ rikkumiste ja nende toimepanijatega seotud menetlusi, kui seadusandlik organ on varem karistatavale käitumisele ja selle eest ette nähtud karistuse raskusele andnud hiljem teistsuguse hinnangu.

116. Sellest tuleneb, et leebema karistusseaduse tagasiulatuva jõu põhimõte kuulub kohaldamisele, kui selline seadus jõustub enne kaebuse kohta otsuse tegemist, sealhulgas juhul, kui kassatsioonikohus teostab õigusnormide rikkumisega seotud piiratud kontrolli. Viimase astme kohus peab seega kohaldama leebemat seadust olenemata sellest, kas see jõustus enne või pärast kassatsioonikohtu poolt kontrollitava madalama astme halduskohtu otsuse tegemist.

[69] Vt eelkõige 21. novembri 2024. aasta kohtuotsus Ekostroy (C-61/23, EU:C:2024:974, punkt 41 ja seal viidatud kohtupraktika).

[70] Vt eelkõige 21. novembri 2024. aasta kohtuotsus Ekostroy (C-61/23, EU:C:2024:974, punkt 42 ja seal viidatud kohtupraktika).

[71] Vt EIK 17. septembri 2009. aasta otsus Scoppola *vs*. Itaalia (nr 2) (CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, punkt 108).

117. Leebema karistusseaduse tagasiulatuva jõu põhimõttele kogu tema ulatuse andmiseks tuleb neutraliseerida menetluslikud erisused, mis on seotud selle põhimõtte kohaldamist võimaldavate erinevate kohtumenetluse etappidega. Nimelt igale liikmesriigile omased halduskohtumenetluse eripärad (näiteks madalama astme halduskohtu otsuse lõplikkus ja seadusjõud või ka kassatsioonkaebuse peatav toime või selle puudumine) ei peaks kaasa tooma nimetatud põhimõtte ajalise kohaldamisala piiramist teatavate kohtumenetluse etappidega, kuni asjaomase rikkumise kohta ei ole tehtud pöördumatult jõustunud otsust.

118. Eelkõige tuleb kohandada kassatsioonikohtu volitusi, et ta saaks kohaldada soodsamat karistusseadust, mis on jõustunud pärast seda, kui tehti kassatsioonkaebusega vaidlustatud kohtuotsus ning mida madalama astme halduskohus ei saanud oma otsuse tegemise ajal arvesse võtta. Seega peab kassatsioonikohtul olema võimalus kaebus rahuldada, olgugi et kassatsioonikohtus vaidlustatud kohtuotsust ei saa põhimõtteliselt käsitada kohtuotsusena, mille tegemisel on rikutud õigusnormi pelgalt põhjusel, et kohus ei kohaldanud seadust, mis tema otsuse tegemise ajal ei kehtinud. See kohus peab jätma kohaldamata riigisisesed sätted[72], mis takistaksid tal oma ülesannete täitmist kooskõlas leebema karistuse tagasiulatuva jõu põhimõttega või tõlgendama neid sätteid kooskõlas liidu õigusega.

119. Kui see hägustabki kassatsioonimenetluse erilisust[73], siis on tegemist tagajärjega, mis kaasneb vältimatult sellele põhimõttele anda tuleva laia kohaldamisalaga.

120. Märgin siinkohal, et teatavates liikmesriikides peab halduskaristusi puudutavat kohtuasja lahendav viimase astme kohus leebemat seadust arvesse võtma ka siis, kui see on jõustunud alles selles kohtus toimuva menetluse ajal[74].

[72] Käesoleval juhul puudutab see peamiselt HKMS § 454, kus, ma meenutan, on sätestatud, et haldusasjades on kassatsioonikohtu ülesanne kindlaks teha, kas madalama astme halduskohus on rikkunud õigusnorme, lähtudes olukorrast, mis valitses kassatsioonkaebusega vaidlustatud otsuse tegemise ajal.

[73] Vt Éveillard, G., „L'application de la rétroactivité in mitius par le juge administratif de cassation", *Droit administratif*, LexisNexis, Pariis, nr 1, 2023, lk 44–48. Selle kohta, kui Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) rahuldab kassatsioonkaebuse tingituna sellisest kassatsioonimenetluse ajal ilmnenud uuest asjaolust nagu soodsam karistusseadus, kasutab autor mõistet „kassatsioonkaebuse rahuldamine objektiivsetel põhjustel". Sellises olukorras ei ole kassatsioonkaebuse rahuldamine „reaktsioon õigunormidega vastuolus olevale kohtuotsusele" selles mõttes, et seeläbi ei tehta mis tahes etteheiteid selles suhtes, kuidas kohtuasja sisuliselt lahendanud kohus kohaldas seda õigusnormi, mis oli olemas siis, kui see kohus oma otsuse tegi (lk 47). Samas vaimus sai rääkida „kassatsioonikohtu traditsioonilisest rollist kõrvale kaldumisest", millega minnakse kaugemale kassatsioonikohtu „traditsioonilisest ülesandest kontrollida kassatsioonkaebusega vaidlustatud otsuse õiguslikku õigsust" ja „kassatsiooni korras kohtuotsuste tühistamisest „objektiivsetel põhjustel", olgugi, et nende otsuste tegemise ajal ei saanud neile midagi ette heita": vt selle kohta Conseil d'État' (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) kohtujurist Céline Guibé arvamus kohtuasjas, milles tehti 7. oktoobri 2022. aasta kohtuotsus nr 443476 (punkt 4.2.2.) Lisaks on huvitav märkida, et kohtuasjas, milles see kohtuotsus tehti, pidi see kohus tegelema nendesamade küsimustega, mille on eelotsusetaotluse esitanud kohus esitanud Euroopa Kohtule käesolevas kohtuasjas, ent põhiseadusliku väärtusega karistuste vajalikkuse põhimõtte vaatenurgast.

[74] Uurimusest 24/002 nähtub, et *Saksamaal* on 24. mai 1968. aasta haldusrikkumisi käsitlevas seaduses (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten) (*BGBl*. 1968 I, lk 481), mida on viimati muudetud 12. juuli 2024. aasta seadusega (*BGBl*. 2024 I, nr 234), haldustrahvidega seoses sätestatud, et *in mitius* tagasiulatuva jõu põhimõtet kohaldatakse kõigi muudatuste puhul, mis on tehtud „enne otsust", kusjuures üldise arvamuse kohaselt mõistetakse seda sõnastust nii, et see hõlmab ka edasikaebuse kohta üksnes õigusküsimustes tehtavat otsust: vt selle kohta Rogall, K., „Rückwirkung des milderen Gesetzes" kogumikus Mitsch, W., *Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*, 5. trükk, C.H. Beck, München, 2018, punkt 27, ning Graf, J.-P., *Beck'scher Online-Kommentar OWiG*, 44. trükk, C.H. Beck, München, 2024, vt punkti 24 juures olev 59. joonealune märkus. *Hispaanias* tuleneb halduskaristuste puhul leebema karistusseaduse tagasiulatuva kohaldamise põhimõte põhiseaduse (Constitución) artikli 9 lõikest 3 ja 1. oktoobri 2015. aasta seaduse 40/2015 avaliku sektori õigusliku korralduse kohta (Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público) (*BOE* nr 236, 2.10.2015, lk 89411) artikli 26 lõikest 2. Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) halduskolleegium, kes on halduskaristuse asju lahendavaks kõrgeimaks kohtuks, kohaldab seega leebemat seadust ka siis, kui viimane on jõustunud selles kohtus toimuva menetluse ajal: vt Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) 23. septembri 2019. aasta kohtuotsus nr 1219/2019. *Prantsusmaal* on Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) hoolimata sellest, et cour administrative d'appel'i (teise astme halduskohus, Prantsusmaa) otsus omandab seadusjõu ning haldusasjas esitatud edasikaebusel ei ole peatavat toimet, arendanud halduskaristusi puudutavat kohtupraktikat 7. oktoobri 2022. aasta otsusega nr 443476, millele ma osundasin eespool (vt käesoleva ettepaneku 63. ja 73. joonealune märkus).

121. Kõigest eeltoodust tuleneb, et ei see, et Slovakkia õiguse kohaselt loetakse kohtuotsus „lõplikuks“, ega asjaolu, et kassatsioonkaebust mõistetakse selles õiguses erakorralise õiguskaitsevahendina, ega ka kassatsioonimenetluse menetluslikud eripärad ei peaks minu hinnangul takistama harta artikli 49 lõike 1 viimases lauses sõnastatud leebema karistusseaduse tagasiulatuva jõu põhimõtte kohaldamist, sest vastasel korral on tegemist selle põhimõtte ulatuse ülemäärase piiramisega.

V. Ettepanek

122. Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvesse võttes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Slovaki Vabariigi kõrgeim halduskohus) eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 51 lõiget 1

   tuleb tõlgendada nii, et

   liikmesriik kohaldab liidu õigust selle sätte tähenduses esiteks siis, kui ta näeb vastavalt liidu õigusele ette halduskaristuse määramise kaupu vedavates sõidukites sõidumeeriku olemasolu ja selle perioodilist kontrollimist puudutavate kohustuste rikkumise eest, ning teiseks sellise karistuse kohtulikul kontrollimisel.

2. Põhiõiguste harta artikli 49 lõike 1 viimases lauses sõnastatud leebema karistusseaduse tagasiulatuva jõu põhimõtet

   tuleb tõlgendada nii, et

   – see kohaldub nii halduskaristuste määramisel kui ka nende kohtulikul kontrollimisel, kui need karistused on kriminaalõiguslikku laadi ning kui uus seadus, millega lõpetati valmis betoonisegu kohaletoimetamiseks kasutatavates sõidukites sõidumeeriku kasutamise kohustus, kajastab muutust seadusandja seisukohas, mis puudutab sellise kohustuse rikkumise eest karistamise vajalikkust;

   – see paneb liikmesriigi kohtule kohustuse võtta talle esitatud kassatsioonkaebuse läbivaatamisel arvesse soodsamat karistusseadust, mis on jõustunud pärast seda, kui madalama astme halduskohus on kuulutanud otsuse, mis on liikmesriigi õiguse kohaselt lõplik ja mille peale on see kassatsioonkaebus esitatud, kui see otsus ei ole pöördumatult jõustunud selles tähenduses, et süüdi mõistetud isik saab kindlaksmääratud tähtaja jooksul õiguskaitsevahendit kasutades selle vaidlustada.