Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MICHAL BOBEK
esitatud 23. septembril 2021 [1]

Kohtuasi C-205/20

NE
versus
Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld,
teine menetlusosaline:
Finanzpolizei Team 91

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Landesverwaltungsgericht Steiermark (Steiermargi liidumaa halduskohus, Austria))

(Eelotsusetaotlus – Teenuste vaba liikumine – Töötajate lähetamine – Direktiivi 2014/67/EL artikkel 20 – Karistused – Proportsionaalsuse põhimõte – Vahetu õigusmõju – Liikmesriigi kohtute volitused – Liikmesriigi õigusaktid, mis näevad ette haldustrahvide summeerimise iga toime pandud rikkumise eest ja kehtestavad alamäärad ilma ülemmäärasid sätestamata)

I. Sissejuhatus

1. Kas karistuste proportsionaalsuse nõudel on vahetu õigusmõju? Kui jah (samuti juhul, kui vastus on eitav), siis mida nõuab see täpsemalt riigisiseselt kohtult, kes seisab silmitsi vaidlusega, kus tuleb kohaldada liikmesriigi eeskirju sanktsioonide kohta, mille Euroopa Kohus on juba tunnistanud ebaproportsionaalseks?

2. Mitmes varasemas otsuses, alustades kohtuasjast Maksimovic,[2] tunnistas Euroopa Kohus ebaproportsionaalseks mitu aspekti töötajate lähetamisega seotud sisulise haldusarvestuse kohustuse rikkumise eest Austrias ette nähtud karistuste korras. Pärast Euroopa Kohtu otsuseid jäi liikmesriigi seadusandja aga passiivseks. Eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole kindel, mida ta peaks sellise stsenaariumi korral tegema. Kohus viitab Euroopa Kohtu hiljutisele otsusele kohtuasjas Link Logistik,[3] kus leiti, et peaaegu identsel liidu õigusnormil puudub vahetu

1 Algkeel: inglise.

2 12. septembri 2019. aasta kohtuotsus Maksimovic jt (C-64/18, C-140/18, C-146/18 ja C-148/18, EU:C:2019:723) (edaspidi „Maksimovic“); 19. detsembri 2019. aasta kohtumäärus Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, ei avaldata, EU:C:2019:1108), 19. detsembri 2019. aasta kohtumäärus EX jt (C-140/19, C-141/19 ja C-492/19 kuni C-494/19, ei avaldata, EU:C:2019:1103).

3 4. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, „Link Logistik“).

õigusmõju, ja kus oli välistatud võimalus tõlgendada riigisisest õigust kooskõlas ELi õigusega. Sellegipoolest tuletas Euroopa Kohus meelde liikmesriikide kohtute kohustust jätta vastuolulised liikmesriigi õigusnormid kõrvale.

3. Minu arvates ei ole käesolevas kohtuasjas tegelik küsimus mitte niivõrd selles, mida peaks tegema riigisisene kohus, vaid pigem selles, mida peaks tegema Euroopa Kohus. See väide ei vähenda mingil juhul põhikohtuasja olulisust ja lõplikku vastutust, mida riigisisene kohtunik üksikjuhtumi lahendamisel alati kannab. Pigem tuleb tõdeda, et käesoleva kohtuasjaga hõlmatud eelotsusetaotluses ilmnenud probleemid tulenevad suuresti Euroopa Kohtu enda antud ebaselgetest juhistest.

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

4. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. mai 2014. aasta direktiivi 2014/67/EL (mis käsitleb direktiivi 96/71/EÜ (töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega) jõustamist ning millega muudetakse määrust (EL) nr 1024/2012, mis käsitleb siseturu infosüsteemi kaudu tehtavat halduskoostööd)[4] põhjendus 44 on järgmine: „Hoolimata ühtsemate eeskirjade kehtestamisest halduskaristuste ja/või -trahvide piiriüleseks jõustamiseks ning vajadusest kehtestada maksmatajätmise korral kohaldatava järelkontrollimenetluse tõhusamaks muutmiseks ühised kriteeriumid, ei tohiks see mõjutada liikmesriikide pädevust kehtestada siseriikliku õiguse kohaseid karistus-, sanktsiooni- ja trahvisüsteeme või sissenõudmismeetmeid. Seetõttu võib selliste karistuste ja/või trahvide jõustamist või täitmisele pööramist võimaldavat juriidilist dokumenti vajaduse korral ning taotluse saanud liikmesriigi siseriiklikku õigust ja/või tava arvesse võttes täita või lisada sellele dokumendi või asendada see dokumendiga, mis võimaldab jõustamist või täitmisele pööramist taotluse saanud liikmesriigis.“

5. Direktiivi 2014/67 artikkel 20 „Karistused“ sätestab:

„Liikmesriigid kehtestavad eeskirjad käesoleva direktiivi rakendamiseks vastu võetud siseriiklike õigusnormide rikkumiste eest määratavate karistuste kohta ning võtavad kõik vajalikud meetmed, et tagada nende rakendamine ja järgimine. Karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad. Liikmesriigid teatavad neist sätetest komisjonile hiljemalt 18. juuniks 2016. Liikmesriigid annavad viivitamata teada kõikidest nende hilisematest muudatustest.“

B. Liikmesriigi õigus

6. Halduskaristusõiguse seaduse (Verwaltungsstrafgesetz)[5] § 16 lõigetes 1 ja 2 on sätestatud võimalus kehtestada trahvide tasumata jätmise korral asenduskaristusena vabadusekaotuslikud karistused.

4 ELT 2014, L 159, lk 11.

5 *BGBl.* 52/1991.

7. Halduskohtute kodukorra seaduse (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz)[6] § 52 lõiked 1 ja 2 on põhikohtuasjas kohaldatavas redaktsioonis sõnastatud järgmiselt:

„1. Halduskohtu igas otsuses, millega jäetakse trahvi määramise otsus jõusse (Straferkenntnis), tuleb määrata, et karistatud isik peab tasuma osa kuludest.

2. Kõnealune panus halduskohtumenetluses on 20% määratud karistusest, ent mitte vähem kui kümme eurot; kui [isikule] on mõistetud vabadusekaotuslik karistus, võrdub üks arestipäev kulude arvutamisel 100 euroga. […]“.

8. Töötasu ja sotsiaalse dumpingu tõkestamise seaduse (Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz, edaspidi „LSD-BG“) § 26 lõige 1[7] sätestab põhikohtuasjas kohaldatavas redaktsioonis järgmist:

„Isik, kes töötajaid rentiva tööandjana või ettevõtjana § 19 lõike 1 tähenduses:

1. ei esita deklaratsiooni, sealhulgas andmete hilisem muutmine (muudatuste deklaratsioon), rikkudes sellega § 19, või ei tee seda õigel ajal või põhjalikult, või

[…]

3. ei esita nõutavaid dokumente, rikkudes sellega § 21 lõiget 1 või lõiget 2, või ei tee neid maksuametile kohapeal kättesaadavaks […] elektroonilises vormis,

paneb toime haldusrikkumise ja teda karistatakse iga asjaomase töötaja kohta piirkonna haldusasutuse määratud trahviga summas 1000 kuni 10 000 eurot ning korduva rikkumise korral 2000 kuni 20 000 euroga.“

9. LSD-BG § 27 lõige 1 sätestab järgmist:

„Isik, kes ei edasta nõutud dokumente, rikkudes § 12 lõike 1 punkti 3, paneb toime haldusrikkumise ja teda karistatakse iga asjaomase töötaja kohta piirkonna haldusasutuse määratud trahviga summas 500 kuni 5000 eurot ning korduva rikkumise korral 1000 kuni 10 000 euroga. […]“.

10. LSD-BG § 28 on sõnastatud järgmiselt:

„Isik, tegutsedes

1. tööandjana, kellel puuduvad palgaga seotud dokumendid, ja rikkudes sellega § 22 lõiget 1 või lõiget 1a, […]

paneb toime haldusrikkumise ja piirkondlik haldusasutus karistab teda rahatrahviga, mille suurus on 1000 kuni 10 000 eurot iga asjaomase töötaja kohta, ja korduva rikkumise korral 2000 kuni 20 000 euroga; kui rikkumine on seotud rohkem kui kolme töötajaga, on trahvi suurus iga töötaja kohta 2000 kuni 20 000 eurot, ja korduva rikkumise korral 4000 kuni 50 000 eurot.“

6 *BGBl.* I, 33/2013.

7 *BGBl.* I, 44/2016.

III. Faktilised asjaolud, riigisisene menetlus ja eelotsuse küsimused

11. CONVOI s.r.o. on Slovakkias asutatud ettevõtja. Asjaomane ettevõtja lähetas oma töötajad Fürstenfeldis (Austria) asutatud ettevõtja Niedec Global Appliance Austria GmbH (edaspidi „Niedec“) juurde. 24. jaanuaril 2018 viis Hartberg-Fürstenfeldi piirkonna (Austria) haldusasutus koos Niedeciga läbi kontrolli. 14. juuni 2018. aasta otsusega kohustas haldusasutus põhikohtuasja kaebajat CONVOI s.r.o. esindajana tasuma trahvi kogusummas 54 000 eurot mitme LSD-BG-s sätestatud kohustuse täitmata jätmise eest, eelkõige seoses palga- ja sotsiaalkindlustusdokumentide kättesaadavusega. [8]

12. 9. oktoobri 2018. aasta otsusega saatis eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse, milles käsitletakse kõnealuses riigisiseses õiguses sätestatud karistuste vastavust liidu õigusele ja eelkõige proportsionaalsuse põhimõttele.

13. Sellele küsimusele vastas Euroopa kohus kodukorra artikli 99 alusel põhistatud kohtumäärusega kohtuasjas Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (nr I). [9] Seda tehes tugines ta oma otsusele, mis tehti vahetult enne seda kohtuasjas Maksimovic, [10] mille raames paluti Euroopa Kohtul otsustada sarnaste küsimuste üle ELi toimimise lepingu artikli 56 alusel.

14. Euroopa Kohus leidis varem (sama) põhikohtuasja raames tehtud määrusega, et direktiivi 2014/67 artiklit 20 tuleb tõlgendada nii, et see välistab liikmesriigi õigusaktid, mis näevad ette, et tööõiguslike kohustuste täitmata jätmise eest seoses töötajate deklareerimise ja palgaarvestuste pidamisega määratakse trahvid summas, mis ei tohi olla väiksemad kui varem kindlaksmääratud miinimumsumma; mida kohaldatakse kumulatiivselt iga asjaomase töötaja suhtes ja ilma ülempiirita ning millele lisandub kohtukulude katteks 20% trahvide summast, kui nende trahvide määramise otsuse peale esitatud kaebus jäetakse rahuldamata. [11]

15. Euroopa Kohus jõudis samale järeldusele (samuti kodukorra artikli 99 alusel) liidetud kohtuasjades C-140/19, C-141/19 ja C-492/19 kuni C-494/19 tehtud kohtumääruses [12], mis pärineb samast eelotsusetaotluse esitanud kohtust erinevate kohtuasjade kontekstis, ent üsna sarnaste faktiliste asjaolude kontekstis. Nendes kohtuasjades tugines Euroopa Kohus ka kohtuasjas Maksimovic otsustatule.

16. Käesoleval juhul, võttes arvesse Euroopa Kohtu varasemat otsust kohtuasjas Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (nr I), märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus siiski, et liikmesriigi seadusandja ei ole põhikohtuasjas kõnealuseid liikmesriigi eeskirju veel muutnud. Eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb seetõttu, millises ulatuses saab ta neid eeskirju kohaldada. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib täpsemalt, kas vaidlusaluseid kriminaalõigusnorme, mis jäävad kehtima, saab siiski kohaldada, ja kui vastus on jaatav, siis millises ulatuses.

8 Nagu on sedastatud Euroopa Kohtu 19. detsembri 2019. aasta määruses Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, EU:C:2019:1108, ei avaldata, punktid 10 ja 11).

9 19. detsembri 2019. aasta kohtumäärus Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, ei avaldata, EU:C:2019:1108).

10 Asjaomane kohtuasi puudutas erinevaid liikmesriigi õigusnorme (töölepinguõiguse kohandamise seadus (Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz, *BGBl.* 459/1993, edaspidi „AVRAG“)). Viimases olid siiski ette nähtud süsteem ja sanktsioonide summad, mis olid väga sarnased käesolevas kohtuasjas käsitletavatega.

11 19. detsembri 2019. aasta kohtumäärus Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, EU:C:2019:1108, ei avaldata, punkt 43).

12 19. detsembri 2019. aasta kohtumäärus EX jt (C-140/19, C-141/19 ja C-492/19 kuni C-494/19, ei avaldata, EU:C:2019:1103).

17. Eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitab, et Austria kõrgemate kohtute kohtupraktika selles küsimuses on erinev. Ühelt poolt on Verwaltungsgerichtshof (Austria kõrgeim halduskohus) otsustanud, et liidu õiguse järgimiseks on ta kohustatud jätma välja sõnad „iga asjaomase töötaja suhtes“.[13] Seda tehes on asjaomane kohus tõhusalt vähendanud nende karistuste kogusummat, mida võidakse määrata, ja seadnud sellele ülempiiri, lubades siiski endiselt karistusi määrata.[14]

18. Teiselt poolt on Verfassungsgerichtshof (konstitutsioonikohus, Austria) mitmes kohtuotsuses (täielikult ja lõplikult) tühistanud vaidlusaluste liikmesriigi õigusnormide alusel määratud karistused.[15] Eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitab, et Verfassungsgerichtshofi (konstitutsioonikohus, Austria) otsuseid on teatavad riigisisesed kohtud tõlgendanud nii, et kõnealuste karistuste jätkuv kohaldamine ei ole üldse lubatud. See tähendaks seda, et enne uute õigusaktide vastuvõtmist ei saa õigusnormide alusel, mille Euroopa Kohus ebaproportsionaalseks tunnistas, karistust määrata.

19. Sellegipoolest näib, et enamik halduskohtutest on järginud Verwaltungsgerichtshofi (Austria kõrgeim halduskohus) seisukohta. Tundub, et nad on siiski jõudnud üsna erinevate tulemusteni: mõned kohtud määravad karistuse suuruse minimaalse sanktsiooni tasemel. Muudel juhtudel määratakse karistuse kogusumma nii, et see peaaegu vastab nende individuaalsete sanktsioonide summale, mis oleks iga rikkumise eest määratud. Lisaks teatud hulk halduskohtunikke asunud tõlgendama kohtuasja Maksimovic omal viisil ja jätkavad kumulatiivsete sanktsioonide kohaldamist.

20. Selles kontekstis otsustas Landesverwaltungsgericht Steiermark (Steiermargi liidumaa halduskohus, Austria) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas karistuste proportsionaalsuse nõue, mis on sätestatud direktiivi 2014/67/EL artiklis 20 ja mida on tõlgendatud Euroopa Liidu Kohtu [19. detsembri 2019. aasta] määruses Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, [ei avaldata], EU:C:2019:1108) ja [19. detsembri 2019. aasta kohtumääruses EX jt] (C-140/19, C-141/19 [ja] C-492/19–C-494/19, EU:[C:]2019:1103), on vahetult kohaldatav direktiivisäte?

2. Juhul kui esimesele küsimusele vastatakse eitavalt:

kas liikmesriigi õiguse liidu õigusega kooskõlalisest tõlgendamisest tuleneb liikmesriigi kohtutele ja haldusasutustele võimalus ja kohustus täiendada käesolevas asjas kohaldatavaid riigisiseseid karistussätteid Euroopa Liidu Kohtu [19. detsembri 2019. aasta] määruses Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, [ei avaldata], EU:C:2019:1108) ja [19. detsembri 2019. aasta kohtumääruses EX jt] (C-140/19, C-141/19, C-492/19, C-493/19 ja C-494/19, EU:[C:]2019:1103) kehtestatud proportsionaalsuse kriteeriumidega, juhul kui ei ole vastu võetud uut riigisisest õigusnormi?“

21. Kirjalikud märkused on esitanud Tšehhi, Austria ja Poola valitsus ning Euroopa Komisjon.

[13] Need tingimused sisaldusid AVRAGi § 7i lõikes 4, ent vastavad sisuliselt LSD-BG § 26 lõikes 1, § 27 lõikes 1 ja § 28 toodud tingimustele.

[14] 15. oktoobri 2019. aasta kohtuotsus Ra 2019/11/0033.

[15] 27. novembri 2019. aasta kohtuotsused E 3530/2019 jt, E 2893/2019 jt, E 2047/2019 jt, E 3530/2019 jt, E 2893/2019 jt.

IV. Minu analüüs

22. Käesolev ettepanek on üles ehitatud järgmiselt. Alustan esimesest küsimusest: kas direktiivi 2014/67 artiklil 20 või täpsemalt selles sisalduval karistuste proportsionaalsuse nõudel on vahetu õigusmõju (A)? Seejärel käsitlen asjaomase nõude vahetu õigusmõju (või selle puudumise) tagajärgi käesolevas asjas (B). Minu arvates on selle sättega hõlmatud proportsionaalsuse nõue, mis kohustab liikmesriike vastu võtma õigusnorme „tõhusate, proportsionaalsete ja hoiatavate" karistuste kohta, vahetu õigusmõjuga. Kuid tulenevalt sellest, et asjaomase ettepaneku ja Euroopa Kohtu järelduste vahel kohtuasjas Link Logistik valitseb teatav pinge, kui tagasihoidlikult väljenduda, siis esitan lõpetuseks ettepaneku, kuidas asjaga edasi minna (C).

A. Kas karistuste proportsionaalsuse nõudel on vahetu õigusmõju?

23. Direktiivi 2014/67 artiklis 20 nõutakse, et liikmesriigid „kehtestavad eeskirjad käesoleva direktiivi rakendamiseks vastu võetud siseriiklike õigusnormide rikkumiste eest määratavate karistuste kohta" ning „võtavad kõik vajalikud meetmed, et tagada nende rakendamine ja järgimine". See eeldab, et kõnealused karistused peavad olema „tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad".

24. Oma kohtumääruses Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (nr I) otsustas Euroopa Kohus seoses käesoleva kohtuvaidluse põhikohtuasjaga,[16] et kõnealused Austria õigusnormid rikuvad direktiivi 2014/67 artiklit 20 ja eelkõige proportsionaalsuse nõuet.[17]

25. Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub nüüd selgitada asjaomase esimese kohtuotsuse praktilisi tagajärgi. Eelkõige küsib see kohus, mida ta peaks põhikohtuasjas täpselt tegema, pidades meeles, et kõnealused liikmesriigi õigusnormid jäävad kehtima. Liikmesriigi kohus on vägagi teadlik Euroopa Kohtu otsusest kohtuasjas Link Logistik ning asjaolust, et kui Euroopa Kohtu ees oli küsimus, kas proportsionaalsuse nõudel direktiivi 1999/62/EÜ[18] artiklis 9a – direktiivi 2014/67 artikliga 20 peaaegu identses sättes – on vahetu õigusmõju, vastas ta sellele eitavalt. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib tema menetluses oleva kohtuasja lahendamiseks siiski, kas sama järeldus kehtib ka direktiivi 2014/67 artikli 20 vahetu õigusmõju suhtes.

26. Selles osas toon esile Euroopa Kohtu otsuse põhijooned kohtuasjas Link Logistik (1). Seejärel selgitan, miks ma (endiselt) leian, et direktiivi 2014/67 artikli 20 proportsionaalsuse nõue on vahetu õigusmõjuga, korrates mitte üksnes argumente, mille tõin välja oma ettepanekus kohtuasjas Link Logistik[19] (2), vaid lisades veel mõned kaalutlused, mis on eelkõige süsteemset laadi (3).

16 19. detsembri 2019. aasta kohtumäärus Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, ei avaldata, EU:C:2019:1108).

17 Euroopa Kohus jõudis samale järeldusele oma 19. detsembri 2019. aasta kohtumääruses EX jt (C-140/19, C-141/19 ja C-492/19 kuni C-494/19, ei avaldata, EU:C:2019:1103), mis pärineb samalt eelotsusetaotluse esitanud kohtult küll teise kohtuasja raames, ent üsna sarnases faktilises kontekstis.

18 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. juuni 1999. aasta direktiiv raskete kaubaveokite maksustamise kohta teatavate infrastruktuuride kasutamise eest (ELT 1999, L 187, lk 42), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. septembri 2011. aasta direktiiviga 2011/76/EL (ELT 2011, L 269, lk 1).

19 Kohtujuristi ettepanek kohtuasjas Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:494).

1. Euroopa Kohtu seisukoht kohtuasjas Link Logistik

27. Sarnasus kohtuasja Link Logistik ja käesoleva kohtuasja vahel on kummastav. Esiteks leidis Euroopa Kohus kohtuasjas Euro-Team ja Spirál-Gép, et Ungari õigusaktid, millega nähakse ette kindlasummaliste trahvide määramine teemaksude tasumata jätmise eest, rikuvad – sõltumata rikkumise raskusest – direktiivi 1999/62 artiklis 9a kehtestatud proportsionaalsuse nõuet.[20]

28. Järgmisena, seistes silmitsi sellise kokkusobimatuks tunnistamisega kohtuasjas Link Logistik, edastas teine Ungari kohus konkreetsed küsimused Euroopa Kohtule seoses kohtuasjas Euro-Team ja Spirál-Gép tehtud lahendi praktilise mõjuga. Kuidas pidi liikmesriigi kohus asjaomast kokkusobimatuks tunnistamist arvesse võtma ja seda üksikjuhtudel kohaldama? Eelkõige tõstatati küsimus, kas direktiivi 1999/62 artiklil 9a[21], mille sõnastus oli väga sarnane direktiivi 2014/67 artikli 20 sõnastusega, oli vahetu õigusmõju ning mida saaksid sellisel juhul teha või peaksid tegema kohtu- ja haldusasutused.

29. Euroopa Kohtu otsuses kohtuasjas Link Logistik leiti esiteks, et direktiivi 1999/62/EÜ artiklil 9a *ei olnud* vahetut õigusmõju. Euroopa Kohus sedastas esmalt, et „liikmesriigid peavad, selleks et rakendada direktiivi 1999/62 raames proportsionaalsuse põhimõtet, vastu võtma nende riigisiseses õiguses selleks vajalikud õigusaktid, sest selle direktiivi artiklis 9a on ette nähtud kohustus, mis nõuab oma olemuselt liikmesriikide akti vastuvõtmist, viimastel on aga selle kohustuse ülevõtmisel ulatuslik kaalutlusõigus“.[22] Seejärel otsustas Euroopa Kohus, et „kõnealune direktiiv ei sisalda täpsemaid eeskirju nimetatud riigisiseste karistuste sätestamise kohta ega kehtesta muu hulgas asjaomaste karistuste proportsionaalsuse hindamiseks mingit sõnaselget kriteeriumi“.[23] Selle tulemusena järeldas Euroopa Kohus, et „kuna direktiivi 1999/62 artikkel 9a nõuab liikmesriikide sekkumist ja jätab neile suure kaalutlusõiguse, ei saa seda pidada oma sisu poolest tingimusteta ja piisavalt täpseks, mis välistab selle vahetu kohaldamise“.[24]

30. Euroopa Kohus lisas, et „vastupidine tõlgendus tähendaks praktikas, et liikmesriikide seadusandjatelt oleks võetud ainult neile ette nähtud kaalutlusõigus – nimelt peavad nemad välja töötama sobiva karistuste süsteemi direktiivi 1999/62 artiklis 9a kindlaks määratud raamides“.[25] Seejärel jõudis Euroopa Kohus seoses vahetu õigusmõju küsimusega järeldusele, et „sellistel asjaoludel nagu põhikohtuasjas ei saa direktiivi 1999/62 artiklis 9a ette nähtud karistuste proportsionaalsuse nõuet tõlgendada nii, et liikmesriigi kohtunik peab sellest tulenevalt asuma liikmesriigi seadusandja asemele“.[26]

20 22. märtsi 2017. aasta kohtuotsus Euro-Team ja Spirál-Gép (C-497/15 ja C-498/15, EU:C:2017:229).

21 Asjaomane säte näeb ette järgmist: „Liikmesriigid kehtestavad asjakohased kontrollimehhanismid ja karistuste süsteemi, mida rakendatakse vastavalt käesolevale direktiivile vastu võetud riigisiseste sätete rikkumise korral. Nad võtavad kõik vajalikud meetmed, et tagada karistuste rakendamine. *Need sanktsioonid peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad*.“ Kohtujuristi kursiiv.

22 Link Logistik, punkt 51.

23 *Ibid*., punkt 52, viidates 22. märtsi 2017. aasta kohtuotsusele Euro-Team ja Spirál-Gép (C-497/15 ja C-498/15, EU:C:2017:229, punkt 38).

24 *Ibid*., punkt 53.

25 *Ibid*., punkt 54.

26 *Ibid*., punkt 55.

2. Miks on proportsionaalsuse nõudel vahetu õigusmõju?

31. Mis puudutab vahetu õigusmõju testi, siis vastavalt Euroopa Kohtu tavapärasele kohtupraktikale, mida tuleks sellistel juhtudel kohaldada, ei saa ma teha muud, kui võtta kokku argumendid, mille ma juba tõin esile kohtuasjas Link Logistik esitatud ettepanekus.[27] Kasutan seda võimalust ka selleks, et selgitada mõnd neist argumentidest ning et lisada veel mitu süsteemsemat kaalutlust käesoleva ettepaneku järgmisse ossa.

32. Vahetu õigusmõju on liidu õigusnormi omadus olla liikmesriigi tasandil kohtus rakendatav, otse liikmesriigi kohtuniku ees, ilma et oleks täiendavat vajadust liikmesriigi õiguse vahenduse järele. See tähendab, et tegelikkuses sulavad ühte kaks õigusnormide kogumit, mida tuleb kohtuasjas kohaldada: liikmesriigi ja liidu oma. Vahetut õigusmõju hinnatakse seoses üksiku õigusnormi või selle osaga, mida liikmesriigi ametivõimul tuleb kohaldada. See määratakse kindlaks kõnealuse õigusnormi laadi, üldise ülesehituse ja sõnastuse alusel. Kas vaidlusalune õigusnorm on piisavalt selge, täpne ja tingimusteta, et sellele saaks kohtutes tugineda?[28]

33. Komisjoni sõnul on direktiivi 2014/67 artiklis 20 sätestatud proportsionaalsuse nõudel vahetu õigusmõju. See nõue on piisavalt selge, täpne ja tingimusteta. Austria ja Poola valitsus väidavad aga, tuginedes Euroopa Kohtu seisukohale kohtuasjas Link Logistik, et direktiivi 2014/67 artikkel 20 ei vasta piisava selguse ja täpsuse nõuetele, sest see nõuab liikmesriikide sekkumist ja jätab neile ulatusliku hindamisruumi. Tšehhi valitsus on seisukohal, et direktiivi 2014/67 artikli 20 tingimusteta ja piisavalt täpset olemust ei ole vaja käsitleda, sest igal juhul välistab liidu õigus täielikult olukorra, kus eraisikute suhtes kohaldatakse vääralt üle võetud direktiivi sätteid. Põhikohtuasjas näib see nii olevalt, sest Euroopa Kohus on tunnistanud Austria õiguse vaidlusalused sätted liidu õigusega vastuolus olevaks.

34. Olen komisjoniga nõus. Minu arvates on direktiivi 2014/67 artiklis 20 sätestatud karistuste proportsionaalsuse nõue piisavalt selge, täpne ja tingimusteta. Kõnealuse konkreetse nõudega seoses on vahetu õigusmõju tingimused täidetud.

35. Esiteks on täidetud *selguse ja täpsuse* kriteeriumid.

36. On tõsi, et proportsionaalsuse nõue võib tunduda esmapilgul ebamäärane. Euroopa Kohtu praktika kinnitab siiski, et õigusnormi „selge ja täpne“ laad on üsna paindlik mõiste: õigusnorm võib neid nõudeid täita, hõlmates samal ajal määratlemata või isegi ebamääraseid mõisteid või määratlemata õigusmõisteid.[29]

37. Käesolevas kohtuasjas on proportsionaalsuse nõude tähendus ja täpsed tagajärjed sanktsioonide kontekstis hõlpsasti arusaadavad: kehtestatud karistused ei tohi ulatuda kaugemale sellest, mida on tingimata vaja õiguspäraselt taotletava eesmärgi saavutamiseks. Samuti on üsna selge, mille suhtes peavad karistused proportsionaalsed olema: need peaksid olema vastavuses

27 Ettepanek kohtuasjas Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:494, punktid 63–69), samuti minu ettepanek kohtuasjas Klohn (C-167/17, EU:C:2018:387, punktid 38–46).

28 Kohtujurist Van Gerveni sõnadel kohaselt, kui rääkida vahetu õigusmõju kriteeriumi selgelt praktilisest laadist „tingimusel, et kui [liidu] õigusnorm on iseenesest piisavalt toimiv, on sellel vahetu õigusmõju. Eeskirja selgus, täpsus, tingimusteta laad, täielikkus või täiuslikkus ning selle sõltumatus kaalutlusõigusel rajanevatest rakendusmeetmetest on selles suhtes vaid ühe ja sama iseloomuliku tunnuse aspektid, mis asjaomasel eeskirjal peab olema – nimelt peab kohus saama seda konkreetsel juhul kohaldada“. Kohtujurist Van Gerveni ettepanek kohtuasjas Banks (C-128/92, EU:C:1993:860, punkt 27).

29 Kui nimetada üks silmatorkav näide, siis oma 5. veebruari 1963. aasta kohtuotsuses van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1) ja 19. detsembri 1968. aasta kohtuotsuses Salgoil (13/68, EU:C:1968:54) leidis Euroopa Kohus, et tollimaksude ja koguseliste piirangute ning samaväärse toimega meetmete kehtestamine oli piisavalt selge ja täpne, et olla vahetu õigusmõjuga, ent siiski on Euroopa Kohus veetnud viimased pool sajandit, tõlgendades mõistet „samaväärse toimega meetmed“.

toimepandud õiguserikkumise raskusega.[30] Lühidalt öeldes nähtub karistuste kontekstis, et proportsionaalsuse põhimõte „nõuab esiteks, et määratud karistus vastaks süüteo raskusele, ja teiseks, et karistuse ja trahvisumma kindlaksmääramisel tuleb arvesse võtta kõiki konkreetse asja asjaolusid“.[31] Täpsemalt tähendab see käesolevas kohtuasjas seda, et hindamine tuleb läbi viia direktiiviga 2014/67 konkreetses kontekstis – see piiritleb karistuste proportsionaalsuse nõude kohaldatavuse eesmärgid ja raamistiku.

38. Euroopa Kohtu praktika annab proportsionaalsuse testi sisu kohta rohkelt juhiseid. Selle testi rakendamine hõlmab teatavat kohtulikku/halduslikku hindamist ja seega ka teatavat hindamisruumi. Mida aga tuleb asjaomases kontekstis rõhutada, on see, et selguse ja täpsuse seisukohast ei tohiks *normi selgust* segi ajada selle normi kohaldamise *tulemuse selgusega* igal üksikjuhul.[32] Karistuste proportsionaalsus on selles suhtes suurepärane näide. Sõltumata sellest, kui palju suuniseid või kohtulahendeid selle mõiste tõlgendamiseks võiks olla, jääb selle kohaldamine iga üksikjuhtumi konkreetsete asjaolude tõttu mingis ulatuses ebamääraseks.[33] Tulemusega seoses esineb alati ebakindlust, ent see ei tähenda, et ebakindlus valitseks üldisel tasandil seoses sellega, mida kõnealune norm nõuab.[34]

39. Lisaks näib proportsionaalsuse nõue olevat selge ja täpne ka nende ametiasutuste seisukohast, kes peavad seda regulaarselt kohaldama (liikmesriigi kohtud ja haldusorganid) ja kes peavad (või peaksid) tundma hästi ja suutma läbi viia proportsionaalsuse testi sanktsioonide spetsiifilises kontekstis. Olenemata sellest, kas neil on liikmesriigi õiguse alusel volitused sellist liiki hindamist läbi viia, on samuti tavapärane, et Euroopa Kohus jätab liikmesriigi kohtutele ülesandeks hinnata riigisisese meetme proportsionaalsust, sealhulgas karistuste proportsionaalsust.[35]

40. Teiseks vastab direktiivi 2014/67 artiklis 20 sätestatud proportsionaalsuse nõue ka *tingimusteta* oleku nõudele.

41. Asjaomane kriteerium tähendab seda, et ELi õigusnorm ei nõua selle kohaldamiseks täiendavate meetmete võtmist. Liikmesriikidele ei tohiks jätta kõnealuse sätte rakendamisel mingit kaalutlusõigust. Kohtupraktika näitab aga seda, et olenemata liikmesriikide kaalutlusõiguse olemasolust võivad vahetu õigusmõju tingimused olla siiski täidetud, kui küsimust, kas liikmesriigi ametiasutused on *ületanud oma kaalutlusõiguse piire*, saab kohtulikult

30 Kohtuotsus Maksimovic, punkt 39. Vt selle kohta ka 26. detsembri 2018. aasta kohtuotsus Van Gennip jt (C-137/17, EU:C:2018:771, punkt 99) ja 9. veebruari 2012. aasta kohtuotsus Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64, punktid 41 ja 44).

31 Link Logistik, punkt 45.

32 Vt selle olukorra praktilise näitena 19. juuni 2014. aasta kohtuotsus Specht jt (C-501/12 kuni C-506/12, C-540/12 ja C-541/12, EU:C:2014:2005, punktid 88–97), kus selgus, et kehtestatud diskrimineerimiskeeld oli piisavalt täpne ja tingimusteta isegi siis, kui selle kohaldamine liikmesriigi kohtuniku ees ei viinud konkreetse tulemuseni.

33 Näiteks võib olla üsna selge, et teatavat liiki õigusrikkumiste puhul on täiesti ebaproportsionaalne määrata karistusi kümnete või sadade tuhandete eurode ulatuses. Seega ei ole sellega seoses ja sel määral kahtlust sanktsioonide proportsionaalsuse selguse ja täpsuse suhtes. See ei välista siiski *ex ante* olemuslikku määramatust selle kohta, millisel proportsionaalse vahemiku astmel, *arvestades* üksiku kohtuasja *asjaolusid*, määratakse lõpuks konkreetne karistus (kas see on konkreetsel juhul 1000 või 5000 eurot?).

34 Vt minu ettepanek kohtuasjas Klohn (C-167/17, EU:C:2018:387, punkt 49), mis käsitleb proportsionaalsuse põhimõtte teist rakendusvormi, millega nõutakse, et keskkonnaküsimustega seotud kohtuvaidluste kulud ei oleks ülemäära suured.

35 Vt hiljutise näitena 14. mai 2020. aasta kohtuotsus T-Systems Magyarország (C-263/19, EU:C:2020:373, punktid 71 ja 72).

kontrollida.[36] See kehtib ka juhul, kui on võimalik kindlaks määrata tagatise või kaitse miinimummäär[37] ning kohtuliku kontrolli abil saab kindlaks teha, kas seda miinimumtaset on järgitud.[38]

42. Neid kaalutlusi silmas pidades tuleb karistuste proportsionaalsuse nõude *tingimusteta* laadi kohta märkida, et selle nõude kohaldamise suhtes ei kehti eeltingimusi. Proportsionaalsuse nõude roll sanktsioonide valdkonnas kui proportsionaalsuse põhimõtte konkreetne väljendumine haldusasutuste tegevuse piiranguna osutab selgelt minimaalsele sisule või kaitsele. Nagu komisjon õigesti märgib, ehkki direktiivi 2014/67 artikli 20 proportsionaalsuse nõue jätab liikmesriikidele hindamisruumi, seab see neile piisavalt selge piiri: karistused ei tohi minna kaugemale, kui on vajalik.

43. Kohtuotsuses Link Logistik välistati direktiivi 1999/62 artiklis 9a sätestatud proportsionaalsuse nõude vahetu õigusmõju, tuginedes väga rangele mõistele selguse, täpsuse ja tingimusteta oleku kohta. Asjaolu, millele on viidatud kohtuotsuse Link Logistik punktis 51, mille kohaselt tuleb direktiivi säte üle võtta liikmesriigi eeskirjade vastuvõtmise kaudu,[39] ei saa *per se* välistada sellises direktiivis sisalduva sätte vahetut õigusmõju. Kui see oleks nii, siis oleks direktiivide vahetu õigusmõju alati välistatud, kui liikmesriigi seadusandja võtab need üle hilinenult, puudulikult või isegi vääralt.

44. On tõsi, et nii direktiivi 1999/62 artikli 9a kui ka direktiivi 2014/67 artikliga 20 hõlmatud eeskirjad sanktsioonide kohta, mida käsitletakse käesolevas kohtuasjas, ei sisalda täpseid eeskirju karistuste määramise kohta, nagu on märgitud kohtuotsuse Link Logistik punktis 52. Sellegipoolest ei välista see proportsionaalsuse nõude selgust, täpsust ja tingimusteta laadi ega asjaomast keeldu kehtestada ebaproportsionaalseid karistusi. Teisisõnu mõjutavad liikmesriikide sekkumisvajadus ja nende kaalutlusruum üldiselt täieliku karistussüsteemi loomist,[40] kuid mitte proportsionaalsuse nõude materiaalset sisu ja kohustusi, mida see hõlmab.

45. Kokkuvõttes olen ma Euroopa Kohtuga loomulikult nõus, et esialgne valik karistuste laadi, liigi ja ulatuse suhtes on ja peaks olema liikmesriigi seadusandja teha, kui ta kõnealuse liidu õiguse (nagu direktiivi 1999/62 artikkel 9a või direktiivi 2014/67 artikkel 20) nõuetekohaselt üle võtab. Kõikidel käesolevas jaos kirjeldatud põhjustel ei välista see aga kindlasti asjaolu, et suurema osa

36 4. detsembri 1974. aasta kohtuotsus Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, punktid 7 ja 13). Vt ka 24. oktoobri 1996. aasta kohtuotsus Kraaijeveld jt (C-72/95, EU:C:1996:404, punkt 59); 15. aprilli 2008. aasta kohtuotsus Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punkt 64) ja 21. märtsi 2013. aasta kohtuotsus Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punktid 29 ja 31). Vt hiljutisema kohaldamise kohta 5. septembri 2012. aasta kohtuotsus Rahman jt (C-83/11, EU:C:2012:519, punkt 25 ja seal viidatud kohtupraktika), kus Euroopa Kohus leidis, et isegi siis, kui liidu õigusnormi sõnastus „ei ole piisavalt täpne, nii et […] taotlejal oleks nendele hindamiskriteeriumidele osutamiseks, mida tema arvates tuleb tema taotluse suhtes kohaldada, võimalik vahetult sellele sättele tugineda, on taotlejal siiski õigus paluda kohtul kontrollida, kas siseriiklik õigusnorm ja selle kohaldamine on püsinud direktiiviga määratud kaalutlusruumi piires“.

37 Vt nt 19. novembri 1991. aasta kohtuotsus Francovich jt (C-6/90 ja C-9/90, EU:C:1991:428, punkt 19); 14. juuli 1994. aasta kohtuotsus Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, punkt 17) ja 24. jaanuari 2012. aasta kohtuotsus Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, punkt 35).

38 Vt selle kohta 19. septembri 2000. aasta kohtuotsus Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, punkt 37): „See kaalutlusõigus, mida liikmesriik võib kasutada seda sätet siseriiklikku õigusesse üle võttes, ei välista kohtulikku kontrolli küsimuses, kas liikmesriigi ametiasutused on selle kaalutlusõiguse piire ületanud.“ (Kohtujuristi kursiiv).

39 Vahemärkusena võib lisada, et selline väide ei tundu isegi faktiliselt täpne sellises olukorras, nagu oli kõne all kohtuasjas Link Logistik, või tegelikult ka käesolevas kohtuasjas. Nendel juhtudel on liikmesriigi seadusandja oma ülevõtmise valiku juba teinud. Küll aga on seda tehtud selgelt ülemäärasel ja seega ka vääral viisil, põhjustades liidu õiguse ebaõige rakendamise liikmesriigi tasandil. Huvitav on asjaolu, et sanktsioonide proportsionaalsuse nõude kohaselt nõutav oli piisavalt selge ja tingimusteta, et Euroopa Kohus saaks üksiku näitel põhjal tunnistada liikmesriigi õigusnormid asjaomase normiga vastuolus olevaks, ent see ei ole piisavalt selge ja tingimusteta, et liikmesriigi kohtunik saaks seda samas üksikus kohtuasjas vahetult kohaldada.

40 Vt kohtuotsuse Link Logistik punkt 54, milles rõhutatakse, et asjakohase karistussüsteemi väljatöötamine on üksnes liikmesriigi seadusandja ülesanne.

liidu õiguse sätete hulgas, mille liikmesriigi seadusandja peab üle võtma, on mõned neist (nt karistuste proportsionaalsuse nõue) juba iseenesest vahetu õigusmõjuga ja seega saab neile tugineda liikmesriigi kohtute ees, kui selleks peaks vajadus tekkima.

3. Täiendavad üksikasjad, mis õigustavad proportsionaalsuse nõude vahetut õigusmõju

46. Direktiivi 2014/67 artiklis 20 sätestatud proportsionaalsuse nõude kohta seisukoha võtmisel tuleks arvesse võtta mitut täiendavat kaalutlust. Laiemast ja süstemaatilisemast vaatenurgast on küll tõene väita, et proportsionaalsuse nõude rakendusvorm selles konkreetses sättes ei ole kaugeltki üksildane ega eraldatud, seda nii vertikaalses (selle seos Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga (edaspidi „harta"), aluslepingutega ja õiguse üldpõhimõtetega) kui ka horisontaalses mõõtmes (koos tohutu hulga peaaegu identselt sõnastatud sätetega, mis on jaotatud muude teiseste õigusaktide vahel). Nagu käesolev kohtuasi ja selle raames tõstatatud küsimused selgelt näitavad, on kohtuasjas Link Logistik tehtud valikul tagajärjed, avaldades mõju liidu õigusele tervikuna.

47. Esiteks toob käesolevas kohtuasjas ühe konkreetse valdkonna sanktsioonide suhtes kohaldatavat proportsionaalsuse nõuet sisaldava vaidlusaluse sätte vahetu õigusmõju eitamine tõenäoliselt kaasa ka harta artikli 49 lõike 3 ja ebaproportsionaalsete karistuste keelu vahetu õigusmõju eitamise.

48. On tõsi, et Euroopa Kohus ei ole veel võtnud sõnaselget seisukohta hartas tagatud selle konkreetse õiguse kohta. Võttes aga arvesse kõige hiljutisema kohtupraktika üldist suunda seoses harta sätete vahetu õigusmõjuga, oleks harta artikli 49 lõike 3 vahetu õigusmõju eitamine üsna üllatav tulemus. Sarnased (või isegi rohkem) ebamäärased sätted ja põhimõtted, nagu õigus tõhusale kohtulikule kaitsele,[41] usu või veendumuste alusel mittediskrimineerimise põhimõte,[42] *ne bis in idem*'i põhimõte[43] või õigus tasustatud puhkusele,[44] on hiljuti tunnistatud vahetut õigusmõju evivaks.[45] Võttes nõuetekohaselt arvesse asjaomase õigusnormi täpsust, selgust ja tingimusteta laadi, osutub ebaproportsionaalsete karistuste keeld minu arvates vahetu õigusmõju jaoks palju sobivamaks kandidaadiks.

49. Teiseks on proportsionaalsuse element osa kõikide põhivabaduse sisust. Isegi kui seda ei ole alati tingimata sõnaselgelt ELi toimimise lepingu sättes, mis käsitleb põhivabadust kui sellist, kipub see olema lisatud kohtupraktika alusel ja seda kohaldatakse piirangute põhjendatuse testis tehtava analüüsi raames või kaudselt diskrimineerivate eeskirjade või tavade suhtes.[46]

41 Vt nt 17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, punkt 78); 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, punkt 56); 19. novembri 2019. aasta kohtuotsus A. K. jt (kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegiumi sõltumatus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 162); 2. märtsi 2021. aasta kohtuotsus A.B. jt (kohtunike nimetamine kõrgeimasse kohtusse – kaebused) (C-824/18, EU:C:2021:153, punkt 145) või 15. aprilli 2021. aasta kohtuotsus Braathens Regional Aviation (C-30/19, EU:C:2021:269, punkt 57).

42 Vt 17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, punkt 76); 11. septembri 2018. aasta kohtuotsus IR (C-68/17, EU:C:2018:696, punkt 69) ja 22. jaanuari 2019. aasta kohtuotsus Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43, punkt 76).

43 Vt nt 20. märtsi 2018. aasta kohtuotsus Garlsson Real Estate jt (C-537/16, EU:C:2018:193, punkt 66).

44 6. novembri 2018. aasta kohtuotsus Bauer ja Willmeroth (C-569/16 ja C-570/16, EU:C:2018:871, punkt 85) ja 6. novembri 2018. aasta kohtuotsus Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, punkt 74).

45 Samuti on sellist mõju evivaks tunnistatud ELi lepingu artikkel 19 – vt 18. mai 2021. aasta kohtuotsus Asociația „Forumul Judecătorilor din România" jt (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 ja C-397/19, EU:C:2021:393, punktid 250–252).

46 Nt 19. aprilli 2007. aasta kohtuotsus Stamatelaki (C-444/05, EU:C:2007:231); 13. novembri 2018. aasta kohtuotsus Čepelnik (C-33/17, EU:C:2018:896, punktid 46–50) või 3. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Google Ireland (C-482/18, EU:C:2020:141, punktid 44–54).

50. See on eelkõige nähtav seoses käesolevas kohtuasjas kohaldatava õigusliku raamistikuga. Kohtuasjas Maksimovic uuris Euroopa Kohus peaaegu identse sisuga liikmesriigi õigusnorme läbi vaba liikumise eeskirjade prisma. Euroopa Kohus tunnistas, et kõnealused liikmesriigi õigusnormid on ELi toimimise lepingu artikliga 56 vastuolus ebaproportsionaalsuse tõttu.[47] Siiski ei ole kahtlust, et ELi toimimise lepingu artiklil 56 on vahetu õigusmõju.[48]

51. Sellistel asjaoludel oleks pehmelt öeldes paradoksaalne asuda seisukohale, et sanktsioone käsitlevad liikmesriigi sätted jäetakse kõrvale, sest need on vastuolus *üldise* keeluga kehtestada ebaproportsionaalsed takistused vabale liikumisele, mis on tagatud vahetut õigusmõju eviva ELi toimimise lepingu artikliga 56, aga järeldada, et karistuste proportsionaalsusega seotud *konkreetne* säte töötajate lähetamist käsitleva konkreetsema direktiivi raames ei ole vahetu õigusmõjuga.

52. Lisaks sellele jääb proportsionaalsuse nõude sisu ilmselt samaks, sõltumata sellest, kas seda vaadeldakse direktiivi 2014/67 artikli 20 või ELi toimimise lepingu artiklis 56 sisalduva üldisema sätte osana. Kaks üksteisele järgnevat kohtumäärust direktiivi 2014/67 tõlgendamise kohta[49] kordavad eespool nimetatud direktiivi artiklis 20 ette nähtud proportsionaalsuse nõude tõlgendamisel peaaegu sõna-sõnalt põhjendusi, mis on esitatud Euroopa Kohtu otsuses Maksimovic seoses ELi toimimise lepingu artiklis 56 tagatud proportsionaalsuse nõudega. Just sarnasus kohtuotsusega Maksimovic aitas kaasa põhistatud kohtumääruste vastuvõtmisele kodukorra artikli 99 alusel.

53. Kolmandaks on Euroopa Kohus vaikimisi kinnitanud, et ELi toimimise lepingu säte, mille kohaselt peavad liikmesriigid liidu finantshuvide kaitsmiseks võtma vastu tõhusad sanktsioonid – nimelt ELi toimimise lepingu artikkel 325 – on vahetu õigusmõjuga. Samuti on Euroopa Kohus sõnaselgelt tunnistanud liikmesriikide kohustust jätta kõrvale need liikmesriigi õigusnormid, mis on asjaomase nõudega vastuolus.[50] Asjaomase õigusnormi alusel väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei ole aga fookuspunkt mitte proportsionaalsuse, vaid *tõhususe* nõudel.

54. Siiski on keeruline väita, et asjaomase sättega hõlmatud tõhususe nõue on tegelikult piisavalt selge, täpne ja tingimusteta, proportsionaalsuse nõue aga mitte. Lisaks sellise ettepaneku vaevu põhjendatavale ebajärjekindlusele on sellise potentsiaalse eristamise tulemus ka moraalselt küsitav. Üksnes tõhususe nõue, mis viib sanktsioonid vähem tõhusaks muutvate riigisiseste eeskirjade kohaldamata jätmiseni, ja seega olukord, mis on eraõiguslikele isikutele lõppkokkuvõttes koormavam, võib olla vahetu õigusmõjuga. Proportsionaalsuse nõuet rikkuvate riigisiseste eeskirjade kohaldamata jätmine, mis soodustaks eraõiguslikke isikuid, kellele karistus määratakse, ei saa olla vahetu õigusmõjuga.

47 Kohtuotsus Maksimovic jt, punktid 46–50. See kohtuasi lahendati eranditult ELi toimimise lepingu artikli 56 alusel. Direktiivi 2014/67 ei kohaldatud ajutiselt põhikohtuasja asjaolude suhtes.

48 Vt nt 3. detsembri 1974. aasta kohtuotsus van Binsbergen (33/74, EU:C:1974:131, punkt 26); 17. detsembri 1981. aasta kohtuotsus Webb (279/80, EU:C:1981:314, punktid 13 ja 14); 29. aprilli 1999. aasta kohtuotsus Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212, punkt 27); 18. detsembri 2007. aasta kohtuotsus Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809, punkt 97) või 13. aprilli 2010. aasta kohtuotsus Wall (C-91/08, EU:C:2010:182, punkt 68).

49 Vt 19. detsembri 2019. aasta kohtumäärus Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, ei avaldata, EU:C:2019:1108, punktid 32–41) ja 19. detsembri 2019. aasta kohtumäärus EX jt (C-140/19, C-141/19 ja C-492/19 kuni C-494/19, ei avaldata, EU:C:2019:1103, punktid 34–43).

50 8. septembri 2015. aasta kohtuotsus Taricco jt (C-105/14, EU:C:2015:555, punkt 52), milles sätestatakse, et „ELi toimimise lepingu artikli 325 lõigete 1 ja 2 […] toime, vastavalt liidu õiguse esimuse põhimõttele nende sätete ja liikmesriikide riigisisese õiguse vastastikuses seoses, muuta kõik nendega vastuolus olevad riigisiseste õigusaktide sätted alates nende jõustumisest õiguslikult kohaldamatuks“. Vt ka 5. detsembri 2017. aasta kohtuotsus M.A.S. ja M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, punkt 39).

55. Neljandaks ja viimaseks, nagu nähtub käesolevast kohtuasjast, võib Euroopa Kohtu otsus karistuste proportsionaalsuse nõude vahetu õigusmõju kohta avaldada horisontaalset mõju mitmele muule teisese õiguse normikogumile ka väljaspool direktiivi 2014/67 või direktiiviga 1999/62 reguleeritu piire. Liidu õiguse erinevates valdkondades on suur hulk direktiive, milles on kehtestatud peaaegu identsed, standardsed sätted sanktsioonide kohta, sätestades, et liikmesriigi ette nähtud sanktsioonid või karistused peavad olema „tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad".

56. Muidugi reguleerib iga üksik direktiiv erinevaid asjaolusid, küsimusi või õigusvaldkondi. Siiski ei ole ma kindel, kuidas see asjaolu aitaks eristada karistuste proportsionaalsuse nõude – mis esineb kõikides nendes õigusaktides praktiliselt identses vormis – täpsust, selgust või tingimuslikkust. Pidades silmas reguleeritavat valdkonda ja karistatavate õiguserikkumiste liiki, võivad proportsionaalsete karistuste konkreetsed piirid tõenäoliselt erineda. Loogiliselt võttes on maanteemaksu tasumata jätmine oma laadi ja tõsiduse ning seega mõistlikult määratavate karistuste poolest tõenäoliselt erinev näiteks kohustusliku avaliku ülevõtmispakkumise esitamise kohustuse täitmata jätmisest pärast äriühingu enamusosaluse omandamist või mitme tonni toksiliste jäätmete jõkkepaiskamisest.

57. Kuid minu arvates jääb kõikides nendes olukordades karistuste proportsionaalsuse (vahetu õigusmõju) nõude olemus ja sisu samaks, sõltumata reguleerimisvaldkonnast. Õigusvaldkond ja õiguserikkumise liik, mida karistamine puudutab, on lihtsalt faktiline element, mida tuleb võtta arvesse ja käsitada osana muidu samaväärsest eesmärkide ja vahendite vahelise proportsionaalsuse võrrandist.[51]

58. Kõik need kaalutlused osutavad minu arvates järeldusele, et erinevalt kohtuotsuses Link Logistik otsustatule on direktiivi 2014/67 artiklis 20 sätestatud karistuste proportsionaalsuse nõue vahetu õigusmõjuga.

B. Proportsionaalsuse nõude vahetu õigusmõju konkreetsed tagajärjed

59. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib oma teise küsimusega teha kindlaks, kas juhul, kui seadusandja ei ole meetmeid võtnud, võimaldab liidu õigusega *kooskõlaline tõlgendamine* liikmesriigi kohtutel *täiendada* Austria õigusakte enne, kui seadusandja neid muudab (või isegi kohustab neid kohtuid selleks), eesmärgiga järgida direktiivi 2014/67 artiklis 20 sätestatud proportsionaalsuse nõuet.

60. Siinkohal tuleb esitada kaks selgitust seoses eeldustega, millele see küsimus tundub tuginevat. Asjaomased selgitused viivad lõpuks selle ümber sõnastamiseni.

61. Esiteks osutavad eelotsusetaotluse esitanud kohtu selgitused, mis põhjendavad tema teist küsimust, ja eelkõige tema kahtlused seoses Verwaltungsgerichtshofi (Austria kõrgeima halduskohtu) otsusega, Euroopa Kohtu otsusest Link Logistik alguse saanud segadusele. Sellele otsusele tuginedes võtab eelotsusetaotluse esitanud kohus oma teise küsimuse aluseks võimaluse, et liikmesriigi õigusnormid võidakse kõrvale jätta juhul, kui tunnistatakse, et teataval õigusnormil puudub vahetu õigusmõju.

[51] Nagu on juba märgitud eespool, käesoleva ettepaneku punktis 37. Sama loogika kohta, mida kohaldatakse õiguskaitsevahendite olemuse ja kohaldamisala suhtes üldiselt, vt minu ettepanek kohtuasjas An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara, Éire agus an tArd-Aighne (C-64/20, EU:C:2021:14, eelkõige punktid 54–62).

62. Arvestades aga käesoleva ettepaneku siinses jaos kirjeldatut, kinnitas Euroopa Kohus hiljuti, et liikmesriigi eeskirjade kõrvalejätmine on võimalik üksnes juhul, kui viidatud liidu õigusnormil on vahetu õigusmõju. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu teine küsimus osutab seega tegelikult liikmesriigi õigusnormide osalise kohaldamata jätmise või isegi nende „täiendamise" võimalusele liidu õiguse asjakohaste normidega, mitte liidu õigusega kooskõlalisele tõlgendamisele. „Täiendamise" [52] all ei saa ma mõista muud kui proportsionaalsuse nõude vahetut kohaldamist, et täiendada liikmesriigi õigusnorme ja eelkõige täita tühimik, mis tekkis liikmesriigi õiguse teatavate aspektide kõrvalejätmisest.

63. Teiseks tõstatab eelotsusetaotluse esitanud kohus oma teise küsimuse üksnes juhuks, kui esimesele küsimusele vastatakse eitavalt, st kui Euroopa Kohus tunnistaks, et direktiivi 2014/67 artiklil 20 puudub vahetu õigusmõju. Olen siiski teinud ettepaneku vastata esimesele küsimusele jaatavalt, st tunnistades direktiivi 2014/67 artikli 20 vahetut õigusmõju. Sellegipoolest jääb eelotsusetaotluse esitanud kohtu teine küsimus samuti väga asjakohaseks, iseäranis sellise stsenaariumi korral, kus kõnealusel liidu õigusnormil on vahetu õigusmõju. Tegelikult muutuks teine küsimus vaieldavaks vastupidises stsenaariumis, kus karistuste proportsionaalsuse nõue ei oleks vahetu õigusmõjuga. [53]

64. Seetõttu tuleb teine küsimus sõnastada ümber järgmiselt: kas direktiivi 2014/67 artiklis 20 sätestatud karistuste proportsionaalsuse nõue lubab ja/või nõuab, et liikmesriigi kohtu- ja haldusasutus täiendaksid (liikmesriigi uute õigusaktide puudumisel) käesolevas menetluses kohaldatavaid liikmesriigi karistusalaseid õigusnorme?

65. Sellele küsimusele vastamiseks tuletan esmalt meelde Euroopa Kohtu seisukohta kohtuasjas Link Logistik seoses niisuguste liikmesriigi õigusnormide kohaldamata jätmisega, mis on vastuolus liidu õigusnormidega, millel puudub vahetu õigusmõju, (1) ning seoses hilisema selgitusega, mille esitas Euroopa Kohtu suurkoda kohtuasjas Popławski II (2). [54] Seejärel kirjeldan lühidalt Austria kõrgeimate kohtute (Verwaltungsgerichtshof ja Verfassungsgerichtshof) erinevaid seisukohti, mis tulenevad Euroopa Kohtu otsusest kohtuasjas Maksimovic (3). Järgmisena peatun karistuste proportsionaalsuse nõude vahetu õigusmõju tähendusel ja konkreetse sanktsioonide valdkonna võimalike piirangutel (4). Lõpetuseks esitan lõpliku ja üldise tähelepaneku terminoloogia ja proportsionaalsuse üsna intuitiivse vajaduse kohta, kui tegemist on sätte kõrvalejätmisega proportsionaalsuse põhimõtte nimel (5).

1. Euroopa Kohtu seisukoht kohtuasjas Link Logistik

66. Nagu eespool juba märgitud, jõudis Euroopa Kohus kohtuasjas Link Logistik järeldusele, et direktiivi 1999/62 artiklil 9a puudub vahetu õigusmõju. [55]

52 Saksakeelses originaalis *ergänzen*.

53 Teise võimalusena oleks siis tulnud teine küsimus ümber sõnastada sellisena, et kompida kooskõlalise tõlgendamise piire, ning vastata küsimusele eitavalt. Liidu õigusega vastuolus olevate liikmesriigi sätete osade eemaldamist ja seejärel (või samal ajal) liikmesriigi õiguse täiendamist liidu õiguse sätetega, mida liikmesriigi seadusandja ei ole sinna varem lisanud, ning seega liikmesriigi õigusnormide sisu selget muutmist ei saa vähemalt minu arvates pidada kooskõlalise tõlgendamise juhtumiks. Vt nt 15. jaanuari 2014. aasta kohtuotsus Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, punkt 39); 7. augusti 2018. aasta kohtuotsus Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, punkt 40) või 24. juuni 2019. aasta kohtuotsus Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, punkt 76 jj).

54 24. juuni 2019. aasta kohtuotsus Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, „Popławski II").

55 Kohtuotsus Link Logistik, punkt 56. Vt ka eespool käesoleva ettepanekud punktid 28–30.

67. Seejärel tuletas Euroopa Kohus meelde liikmesriikide kohustust saavutada direktiivis ette nähtud tulemus, samuti liidu õigusega kooskõlalise tõlgendamise põhimõtet ja selle piiranguid. Samas tunnistas Euroopa Kohus, et liidu õigusega kooskõlas olev tõlgendamine ei olnud käesolevas kohtuasjas võimalik.[56]

68. Kuid isegi pärast nii vahetu õigusmõju kui ka liidu õigusega kooskõlas oleva tõlgendamise välistamist jõudis Euroopa Kohus järeldusele, et „liikmesriigi kohus peab kohaldama liidu õigust tervikuna ja kaitsma õigusi, mida see isikutele annab, ning jätma vajaduse korral kohaldamata iga normi, mille kohaldamine annaks kohtuasja asjaoludel tulemuse, mis on vastuolus liidu õigusega“.[57]

69. Seda väidet korratakse kohtuotsuse resolutsioonis, sedastades, et „direktiivi 1999/62 artiklis 9a ette nähtud proportsionaalsuse nõudel *ei ole vahetut õigusmõju*“ ning et „liikmesriigi kohus peab vastavalt oma kohustusele võtta kõik vajalikud üld- või erimeetmed, et tagada selle sätte täitmine, tõlgendama riigisisest õigust kooskõlas selle sättega, või kui selline tõlgendamine ei ole võimalik, *jätma mis tahes riigisisese sätte kohaldamata, kui selle kohaldamine annaks kohtuasja asjaoludel tulemuse, mis on vastuolus liidu õigusega*“.[58]

2. Hilisem selgitus kohtuasjas Popławski II

70. Peagi pärast kohtuotsust Link Logistik tegi Euroopa Kohtu suurkoda otsuse kohtuasjas Popławski II. Asjaomane kohtuasi oli seotud võimalusega jätta kõrvale liikmesriigi õigusnormid, mis olid vastuolus raamotsuse 2008/909/JSK[59] sättega ehk õigusaktiga, mille puudub ELi toimimise lepingu volituste kohaselt vahetu õigusmõju.[60] Sellisena tekkis konkreetne küsimus, kas liikmesriigi kohus võib pelgalt ülimuslikkuse põhimõtte alusel jätta kõrvale liikmesriigi õigusnormid, mis on vastuolus vahetu õigusmõjuta liidu õigusnormidega.

71. Euroopa Kohus leidis, et „ei saa tugineda sellisele liidu õigusnormile, millel vahetut õigusmõju ei ole, liidu õiguse kohaldamisalasse jäävas kohtuvaidluses, et jätta kohaldamata selle õigusnormiga vastuolus olev riigisisene õigusnorm“.[61] Euroopa Kohus selgitas täiendavalt, et „liikmesriigi kohtu kohustus jätta kohaldamata liidu õigusnormiga vastuolus olev riigisisene õigusnorm, kui see kohustus tuleneb selle liidu õigusnormi tunnustatud esimusest, on siiski sõltuv tingimusest, kas asjasse puutuval liidu õigusnormil on nimetatud kohtu lahendada olevas vaidluses vahetu õigusmõju. Järelikult ei ole liikmesriigi kohus kohustatud ainuüksi liidu õiguse alusel jätma kohaldamata liidu õigusnormiga vastuolus olevat riigisisest õigusnormi, kui sellel liidu õigusnormil ei ole vahetut õigusmõju“.[62]

56 *Ibid*., punkt 60.

57 *Ibid*., punkt 61.

58 *Ibid*., punkt 62 ja kohtuotsuse resolutsioon. Kohtujuristi kursiiv.

59 Nõukogu 27. novembri 2008. aasta raamotsuse vastastikuse tunnustamise põhimõtte kohaldamise kohta kriminaalasjades tehtud otsuste suhtes, millega määratakse vabadusekaotuslikud karistused või vabadust piiravad meetmed, nende Euroopa Liidus täideviimise eesmärgil (ELT 2008, L 327, lk 27) artikli 28 lõige 2.

60 (Endine) EL artikli 34 lõike 2 punkt b. Vt kohtuotsus Popławski II, punktid 69–71.

61 Kohtuotsus Popławski II, punkt 62.

62 *Ibid*., punkt 68.

72. Selle otsuse keskne element on hiljem mitu korda kinnitust leidnud seoses mitme muu liidu õigusnormiga, mis ei sisaldu raamotsustes. [63]

73. Seega on kohtuasi Popławski II ja sellele järgnenud kohtupraktika, millest mitu otsust on Euroopa Kohus samuti teinud suurkojas, imperatiivselt lahendanud küsimuse, kas liikmesriigi õiguse kõrvalejätmine võib olla ainult ülimuslikkuse tagajärg või liidu õiguse ülimuslikkuse ja kohaldatava liidu õigusnormi vahetu õigusmõju ühine tagajärg.

74. Kindlasti ei saa varjata tõsiasja, et just seda küsimust on juba mõnda aega arutatud, [64] kusjuures laual on olnud erinevad võimalused ja nägemused. [65] Arvestades aga Euroopa Kohtu laiendatud koosseisus tehtud korduvaid imperatiivseid avaldusi, mis selle küsimuse lahendasid, leian, et see arutelu on nüüdseks lõppenud, vähemasti kohtulikus kontekstis.

3. Mõju käesolevale kohtuasjale: konkureerivad nägemused liikmesriigi tasandil

75. Liikmesriigi tasandil on erinevatel kohtutel erinevad nägemused praktilise tähtsuse kohta, mis on vastuolu tuvastanud Euroopa Kohtu otsustel menetluses olevates kohtuasjades, kõnealuse karistussüsteemi mitme elemendi osas. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu teise küsimuse raamistavad need konkureerivad nägemused.

76. Ühelt poolt on Verwaltungsgerichtshofi (Austria kõrgeim halduskohus) otsuses olemas konkreetne lähenemisviis. [66] Samalaadse kohtuasja raames ja pärast seda kui Euroopa Kohus tegi otsuse kohtuasjas Maksimovic, leidis asjaomane kohus, et liidu õiguse järgimiseks tuleks kõrvale jätta üksnes mõned liikmesriigi vaidlusaluse sätte osad. Viidatud kohtuotsuse tulemusena on endiselt võimalik määrata karistusi, mis on nimetatud kohtu sõnul aga proportsionaalsuse nõuetega kooskõlas.

77. Esiteks otsustas Verwaltungsgerichtshof (Austria kõrgeim halduskohus), et liidu õiguse järgimiseks tuleks kõrvale jätta sõnad „iga asjaomase töötaja suhtes“. Need tingimused olid hõlmatud AVRAGi artikli 7i lõikega 4, ent vastavad sisuliselt LSD-BG § 26 lõikes 1 ja § 28 toodud tingimustele, mis on käesolevas kohtuasjas asjakohased. [67]

63 Vt nt 19. novembri 2019. aasta kohtuotsus A. K. jt (kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegiumi sõltumatus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 161); 19. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, punkt 42); 14. mai 2020. aasta kohtuotsus Staatsanwaltschaft Offenburg (C-615/18, EU:C:2020:376, punkt 69); 30. septembri 2020. aasta kohtuotsus CPAS Liège (C-233/19, EU:C:2020:757, punkt 54); 15. aprilli 2021. aasta kohtuotsus Braathens Regional Aviation (C-30/19, EU:C:2021:269, punkt 58); 18. mai 2021. aasta kohtuotsus Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ jt (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 ja C-397/19, EU:C:2021:393, punkt 248).

64 Teadusmaastikul on selle arutelu erinevaid seisukohti esitatud järgmistes väljaannetes: Lenaerts, K., Corthaut, T., „Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law“, *European Law Review*, vol. 31, 2006, lk 287–315, lk 301–311; Prechal, S., „Direct Effect, Indirect Effect, Supremacy and the Evolving Constitution of the European Union“, Barnard. C., (toim), „The Fundamentals of EU Law Revisited: Assessing the Impact of the Constitutional Debate“, Oxford University Press, 2007, lk 35–69; Muir, E., „Of Ages in – and Edges of – EU Law“, *Common Market Law Review*, vol. 48, 2011, lk 39–62, või Dougan M., „Primacy and the Remedy of Disapplication“, *Common Market Law Review* vol. 56, 2019, lk 1459–1508.

65 Kohtujurist Campos Sánchez-Bordona ettepanekus, milles jõuti vastupidisele järeldusele, toetati võimalust rakendada kohaldamata jätmise abinõud õigusnormidele, mis ei olnud kohtuasja Link Logistik alusel vahetu õigusmõjuga: vt tema ettepanek kohtuasjas Popławski (C-573/17, EU:C:2018:957, punkt 117). Vt ka minu ettepanek kohtuasjas Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2018:614, punktid 114–149), kus ma soovitasin sisuliselt sarnast lähenemisviisi, mis puudutab niisuguse liikmesriigi õiguse kõrvalejätmist, mis on vastuolus (üksnes) harta sätetega.

66 15. oktoobri 2019. aasta kohtuotsus Ra 2019/11/0033.

67 Nagu Austria valitsus oma seisukohtades märkis, on Verwaltungsgerichtshof (Austria kõrgeim halduskohus) kohaldanud AVRAGi §-ga 7i seotud põhjendusi LSD-BG §§ 26 ja 28 suhtes (25. veebruari 2020. aasta kohtuotsus 2018/11/0110; 26. veebruari 2020. aasta kohtuotsus 2020/11/0004 ja 27. aprilli 2020. aasta kohtuotsus 2019/11/0171).

78. Kui ma õigesti aru saan, kuivõrd on jäetud kasutamata väljend „iga asjaomase töötaja kohta“, muutuvad liikmesriigi õigusnormidega iga töötaja suhtes kehtestatud piirangud üldkehtivaks, puudutades kõiki asjasse puutuvaid töötajaid. Kui jätta kõrvale sõnad „iga asjaomase töötaja kohta“, ei tähenda see mitte üksnes trahvide võimaliku summa märkimisväärset vähendamist ja lubatavate summade selge vahemiku kehtestamist, vaid ka üldise ülempiiri kehtestamist, mis õigusaktidest puudus ja mis oli üks teguritest, mis ajendas Euroopa Kohut asuma seisukohale, et Austria õiguse asjakohased õigusnormid olid ebaproportsionaalsed.[68]

79. Teiseks otsustas ka Verwaltungsgerichtshof (Austria kõrgeim halduskohus), et seaduses sätestatud miinimumtrahvide kohaldamine tuleks lõpetada. Kolmandaks teatas ta, et [trahvide] tasumata jätmise korral tuleks vabadusekaotuslikke karistusi määrata kooskõlas VStG §-ga 16. Miinimumtrahvide olemasolu ja võimalus kohaldada vabadusekaotuslikke karistusi olid samuti tegurid, mis ajendasid Euroopa Kohut asuma seisukohale, mille kohaselt olid sanktsioonid kohtuasjas Maksimovic ebaproportsionaalsed.[69] Neljandaks leidis Verwaltungsgerichtshof (Austria kõrgeim halduskohus), et kohtukulude katmisega seotud õigusnormi ei ole vaja kõrvale jätta.[70]

80. Seega on Verwaltungsgerichtshofi (Austria kõrgeim halduskohus) omaks võetud, ent märkimisväärselt vähendatud lähenemisviisist tulenevalt haldusasutustel endiselt võimalik määrata karistus, mis peaks nüüd siiski olema liidu õigusega kooskõlas.

81. Võttes aluseks Euroopa Kohtu vastuse kohtuasjas Link Logistik, on eelotsusetaotluse esitanud kohus pidanud Verwaltungsgerichtshofi (Austria kõrgeim halduskohus) otsust liidu õigusega kooskõlas olevaks tõlgenduseks ja on õigesti märkinud, et kui see oleks nii, kujutab selle väidetav lahendus endast *contra legem*'i tõlgendust.[71] Neil asjaoludel soovib ta teada, kas Verwaltungsgerichtshofi (Austria kõrgeim halduskohus) pakutud lahendus on kooskõlas liidu õigusega. Täpsemalt küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas tal on õigus kohaldada Verwaltungsgerichtshofi (Austria kõrgeim halduskohus) välja töötatud lahendust või kas Euroopa Kohtu otsuse Link Logistik põhjendava osa järel on ainus võimalus jätkata liikmesriigi vastuoluliste õigusnormide täielikku kohaldamata jätmist.

82. Teisest küljest on eelotsusetaotluse esitanud kohus samuti märkinud, et Verfassungsgerichtshof (konstitutsioonikohus) näib olevat võtnud teistsuguse seisukoha. Langetades otsust põhiseaduspärasust puudutava kaebuse üle, mis oli esitatud madalama astme halduskohtu otsuse peale, mis puudutas vaidlusaluste liikmesriigi õigusnormide alusel kohaldatud karistusi, võttis Verfassungsgerichtshof (Austria kõrgeim halduskohus) arvesse Euroopa Kohtu järeldusi kohtuasjas Maksimovic, tunnistamaks, et omandiõigust oli rikutud.[72] Konstitutsioonikohtu otsuses viidati Euroopa Kohtu praktikale, mille kohaselt riigisisesed kohtud peavad täieulatuslikult kohaldama liidu õigust, jättes vajaduse korral kohaldamata liikmesriigi õiguse mis tahes vastupidise sätte, ja tühistati määratud karistused. Sellele järeldusele jõudes

68 Kohtuotsus Maksimovic jt, punkt 42; 19. detsembri 2019. aasta kohtumäärus Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, ei avaldata, EU:C:2019:1108, punkt 36) ja 19. detsembri 2019. aasta kohtumäärus EX jt (C-140/19, C-141/19 ja C-492/19 kuni C-494/19, ei avaldata, EU:C:2019:1103, punkt 38).

69 Kohtuotsus Maksimovic jt, punktid 43 ja 45; 19. detsembri 2019. aasta kohtumäärus Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, ei avaldata, EU:C:2019:1108, punkt 37) ja 19. detsembri 2019. aasta kohtumäärus EX jt (C-140/19, C-141/19 ja C-492/19 kuni C-494/19, ei avaldata, EU:C:2019:1103, punkt 39). Siiski ei arvestatud kahes määruses vabadusekaotuslike karistuste elemendiga.

70 Koos muude elementidega oli Euroopa Kohus juba leidnud, et asjaomane element oli üks teguritest, mis muutis süsteemi ebaproportsionaalseks. Kohtuotsus Maksimovic jt, punkt 44; 19. detsembri 2019. aasta kohtumäärus Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, ei avaldata, EU:C:2019:1108, punkt 38) ja 19. detsembri 2019. aasta kohtumäärus EX jt (C-140/19, C-141/19 ja C-492/19 kuni C-494/19, EU:C:2019:1103, punkt 40).

71 Vt eespool käesoleva ettepaneku 53. joonealune märkus.

72 Verfassungsgerichtshofi (konstitutsioonikohus) 27. novembri 2019. aasta kohtuotsus, E 2047–2049/2019.

märkis Verfassungsgerichtshof (konstitutsioonikohus), et niisuguste liikmesriigi karistuste kohaldamine, mis on vastuolus vahetut õigusmõju evivate liidu õigusnormidega, tähendab sanktsioonide määramist ilma nõuetekohase õigusliku aluseta.[73]

83. Eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitab, et mõned liikmesriigi kohtud on neid konstitutsioonikohtu otsuseid tõlgendanud nii, et kõnealuseid karistusi ei ole enam üldse lubatud kohaldada. Sanktsioone ei saa määrata enne uute õigusaktide vastuvõtmist. Eelotsusetaotluse esitanud kohus esitab seega Verfassungsgerichtshofi (konstitutsioonikohus) ja Verwaltungsgerichthofi (Austria kõrgeim halduskohus) seisukohad kui vastandlikud.

84. Austria valitsus on rõhutanud, et Verfassungsgerichtshofi (konstitutsioonikohus) ja Verwaltungsgerichthofi (Austria kõrgeim halduskohus) kohtupraktika vahel ei esine vastuolu.

85. Kindlasti ei ole Euroopa Kohtu ülesanne võtta liikmesriigi õiguse suhtes ühtegi seisukohta, *a fortiori* olla riigisisese õiguse küsimustes vahendajaks liikmesriigi kohtute vahel. Osas, milles eelotsusetaotluse esitanud kohtu kahtlused puudutavad liidu õigusest tulenevaid tagajärgi, illustreerivad need üldtuntud dilemmat: kui liikmesriigi säte on vastuolus vahetut õigusmõju eviva liidu õiguse sättega, siis kas riigisisese sätte täielik kohaldamata jätmine on ainus kättesaadav õiguskaitsevahend või on võimalik seda osaliselt või valikuliselt kohaldamata jätta või isegi täiendada liikmesriigi õigust? Kui Verfassungsgerichtshofi (konstitutsioonikohus) vastuvõetud lahendus näib olevat käinud esimest rada, siis Verwaltungsgerichtshofi (Austria kõrgeim halduskohus) kohtupraktika on näide teise kohta. Lihtsamalt öeldes, mida täpselt tähendab „kohaldamata jätmine“?

4. Proportsionaalsuse nõude vahetu õigusmõju konkreetne toime

86. Seisukohti esitanud huvitatud isikud on direktiivi 2014/67 artiklis 20 sätestatud proportsionaalsuse nõude vahetu õigusmõju tagajärgedega seoses väljendanud erinevaid arvamusi.

87. Komisjon väidab, et kohtunik saab selle sätte alusel, kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega karistust kohandada. Seda seetõttu, et esiteks on kõnealuse direktiivi artiklis 20 nõutud, et liikmesriigid tagaksid direktiiviga hõlmatud kohustused karistusega: karistuse kehtestamata jätmine oleks samuti direktiiviga vastuolus. Teiseks, nagu Euroopa Kohus oma määrustes kinnitas, on liikmesriigi õigusnormid, mis näevad ette karistused kõnealuste tööõiguse kohustuste rikkumise korral, direktiiviga taotletavate õigustatud eesmärkide saavutamiseks asjakohased.[74] Kolmandaks ei tähenda vastuolu liidu õiguse ja liikmesriigi õiguse vahel tingimata seda, et viimane tuleb täielikult kõrvale jätta: liidu õigus täiendab liikmesriigi õigust üksnes ulatuses, mis on piisav, et võimaldada proportsionaalsuse nõudega kooskõlas oleva karistuse vastuvõtmist. Sellega seoses leiab komisjon, et Austria kohtud peaksid isegi jätkama kumulatiivsete sanktsioonide kohaldamist, kuivõrd sellised kumulatiivsed sanktsioonid ei ole Euroopa Kohtu praktika kohaselt *per se* ebaproportsionaalsed.[75]

[73] Eelotsusetaotluse esitanud kohtu väitel on Verfassungsgerichtshof (konstitutsioonikohus) tühistanud karistused mitmes teises kohtuasjas, muu hulgas, E 3530/2019 jt, E 2893/2019 jt, E 3530/2019 jt ning E 2893/2019 jt.

[74] 19. detsembri 2019. aasta kohtumäärus Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, ei avaldata, EU:C:2019:1108, punkt 32) ja 19. detsembri 2019. aasta kohtumäärus EX jt (C-140/19, C-141/19 ja C-492/19 kuni C-494/19, ei avaldata, EU:C:2019:1103, punkt 34).

[75] Kohtuotsus Maksimovic, punkt 41; vt ka 19. detsembri 2019. aasta kohtumäärus Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld jt (C-645/18, ei avaldata, EU:C:2019:1108, punkt 35) ja 19. detsembri 2019. aasta kohtumäärus EX jt (C-140/19, C-141/19 ja C-492/19 kuni C-494/19, ei avaldata, EU:C:2019:1103, punkt 37).

88. Samamoodi väidab Austria valitsus, et liikmesriigi õigusnormide täielik kohaldamata jätmine tooks kaasa liidu õiguse rikkumise. Vaidlusaluste riigisiseste õigusnormide osaline kohaldamata jätmine võib juba iseenesest tagada, et liikmesriigi ametiasutused ja kohtud saaksid kohaldada liikmesriigi õiguses ette nähtud karistusi kooskõlas liidu õiguse nõuetega.[76]

89. Poola valitsus seevastu leiab, et kriminaalkaristuste määramine sõltumatult liikmesriigi õigusnormide sõnastusest võib rikkuda seaduslikkuse põhimõtet: see tähendab, et ainus võimalik lahendus on liikmesriigi õigusnormide täielik kohaldamata jätmine. Sarnaselt väidab Tšehhi valitsus, et lähenemisviis, mille kohaselt määratakse karistuse suurus kindlaks mitte seaduses kehtestatud kriteeriumide alusel, mis on eeskirja adressaatidele ette teada, vaid jurisdiktsioonide või haldusasutuste poolt *ex post* kehtestatud kriteeriumide alusel, rikuks õiguskindluse põhimõtet.

90. Nõustun komisjoniga, et proportsionaalsuse põhimõtte vahetu õigusmõju ei tohiks tingimata kaasa tuua karistusi käsitlevate liikmesriigi õigusnormide *täielikku* kohaldamata jätmist. Minu arvates on selles küsimuses võtmetegur asjaolu, et Euroopa Kohus on tunnistanud liidu õigusega kokkusobimatuks liikmesriigi karistusrežiimi teatavad liigsed elemendid. Euroopa Kohus ei ole tunnistanud karistusi *per se* vastuolus olevaks ega *a fortiori* väitnud, et nende karistuste aluseks olev ebaseaduslik käitumine ei ole karistatav. Teisisõnu, *karistuste proportsionaalsuse* nõuet ei saa kuidagi võrdsustada *karistuste puudumise* nõudega. See väide tundub küll üldises plaanis olevat mõnevõrra ebaproportsionaalne.

91. Saan siiski aru eelotsusetaotluse esitanud kohtu tõstatatud kõhklustest seoses karistusõiguslike sanktsioonide konkreetse kontekstiga, mis tekitab küsimusi seoses seaduslikkuse põhimõtte, õiguskindluse põhimõtte ja seaduse ees võrdsuse põhimõttega, mida ma ka järgnevalt käsitlen.

a) Seaduslikkus, õiguskindlus ja võrdsus seaduse ees karistuste määramisel

92. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et Verwaltungsgerichtshofi (Austria kõrgeim halduskohus) otsusest tulenev lahendus võib olla seaduslikkuse põhimõttega seotud põhjustel problemaatiline. Verfassungsgerichtshof (konstitutsioonikohus) tõlgendab seda põhimõtet äärmiselt rangelt, seda eelkõige karistusõiguse valdkonnas. Lisaks sellele, nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus on märkinud, on Austria erinevad halduskohtud tõlgendanud Austria kõrgeimate kohtute otsust erinevalt. Seistes silmitsi halduskohtute lahknevate seisukohtadega, leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et kokkuvõtlikult iseloomustab praegust olukorda ebakõlaline kohtupraktika ja õiguskindlusetus. Lisaks leiab asjaomane kohus, et ebakõlad praeguses kohtuotsuste tegemise praktikas tekitavad muret võrdsuse põhimõtte seisukohast. Karistuste juhtumipõhine kohaldamine on võõras nii Austria õigussüsteemile üldiselt kui ka konkreetselt Austria kriminaalõigussüsteemile.

93. Tšehhi valitsus on märkinud, et direktiivi 2014/67 artiklit 20 ei saa mingil juhul pidada vahetut õigusmõju evivaks, et sellele saaks tugineda eraõigusliku poole suhtes. Euroopa Kohtu praktika ei luba liikmesriigil tugineda direktiivi vahetule õigusmõjule, et kohaldada karistusi direktiivi sätete

[76] Austria valitsuse seisukoht selles küsimuses on mõnevõrra segadusttekitav, eriti arvestades, et asjaomane valitsus on pakkunud esimesele küsimusele vastuse, mis lükkaks tagasi proportsionaalsuse nõude vahetu õigusmõju, ega ole piirdunud oma vastusega teisele küsimusele üksnes teise võimalusena esitatud vastuse vormis, vaid pigem raamistab osalise kohaldamata jätmise kooskõlalise tõlgendusena. Sarnaselt eelotsusetaotluse esitanud kohtule võib siiski eeldada, et Austria valitsus peab selles suhtes lähtekohaks Euroopa Kohtu problemaatilist otsust kohtuasjas Link Logistik.

alusel. Kõnealune valitsus väidab ka, et kui iga kohus või haldusasutus saaks liikmesriigi õigusnorme oma äranägemise järgi muuta, tooks see paratamatult kaasa määratud sanktsioonide suuruse erinevused, millel puudub objektiivne põhjendus.

94. Samamoodi leiab Poola valitsus, et õigusnormidest kõrvalekalduvate sanktsioonide kohandamise jätmine igale kohtule või ametiasutusele oleks vastuolus seaduslikkuse põhimõtte nõuetega. Poola valitsus on isegi väitnud, et asjaolu, et erinevad kohtud on jõudnud eri tõlgendusteni, näitab seda, et artiklil 20 puudub vahetu õigusmõju.

95. Mind ei veena need argumendid järgmistel põhjustel.

96. *Õiguspärasuse* põhimõtte kohaselt peavad õigusaktides olema selgelt määratletud süüteod ja karistused, mis on karistatava teo või tegevusetuse toimepanemise ajal kohaldatavad. See nõue on täidetud, kui õigussubjekt saab asjaomase sätte sõnastusest ja vajaduse korral kohtute poolt sellele antud tõlgenduse põhjal aru, milline tegevus või tegevusetus toob kaasa kriminaalvastutuse.[77] Need nõuded ei keela siiski kriminaalvastutust käsitlevate sätete järkjärgulist selgemaks muutmist kohtulike tõlgenduste abil, kui need tõlgendused on mõistlikult ettearvatavad.[78] Lisaks välistab harta artikli 49 *lex mitior*'i osa, et kohaldada saaks karmimat karistust kui see, mis oli kohaldatav süüteo toimepanemise ajal.

97. Minu arvates ei riku harta artiklis 49 tagatud seaduslikkuse põhimõtet võimalus jätta liikmesriigi sätted osaliselt – osas, milles need on liidu õigusega vastuolus – kohaldamata või neid täiendada või asendada, kohaldades vahetult proportsionaalsuse põhimõtet.

98. Esiteks olid süüteod ja karistused karistatava teo toimepanemise hetkel määratletud. Nii said eraisikud kindlaks teha oma käitumise tagajärjed. Proportsionaalsuse põhimõtte vahetu õigusmõju ei too kaasa karistuste määramist vääralt üle võetud direktiivi alusel. Karistused põhinevad selgelt riigisisesel õigusel, mis on kehtivalt välja kuulutatud ja adressaatidele kättesaadavaks tehtud, mitte direktiivil. Sel põhjusel ei ole Euroopa Kohtu praktika eraisikute kriminaalvastutust määravate või raskendavate direktiivide vahetu kohaldamise võimatuse kohta[79] käesoleval juhul lihtsalt asjakohane.

99. Teiseks on direktiivi 2014/67 artiklis 20 sätestatud proportsionaalsuse nõue aluseks liikmesriigi õigusnormide *leevendamisele* ja parandamisele proportsionaalsuse nõude vahetu õigusmõju kaudu. Teisisõnu ei ole proportsionaalsuse nõue sanktsioonide määramise või raskendamise alus, vaid alus, mille põhjal *vähendatakse* seaduslikult määratud karistusi, et viia need liidu õigusega kooskõlla.

100. Kolmandaks ja taaskord ei mõjuta kohtuasjas Maksimovic tehtud lahendis karistuste ebaproportsionaalseks tunnistamine ja kaks hilisemat Euroopa Kohtu määrust nende riigisiseste normide kehtivust, milles on määratletud süüteod. Seega jääb nende süütegude kriminaliseerimine ja karistamine selgelt seaduslikuks. Euroopa Kohtu otsused mõjutavad üksnes liikmesriigi karistusrežiimi teatavaid konkreetseid elemente, mis tunnistati kokkusobimatuks, sest need olid ebaproportsionaalsed.

77 Vt nt 3. mai 2007. aasta kohtuotsus Advocaten voor de Wereld (C-303/05, EU:C:2007:261, punkt 50); 31. märtsi 2011. aasta kohtuotsus Aurubis Balgaria (C-546/09, EU:C:2011:199, punkt 42) ja 28. märtsi 2017. aasta kohtuotsus Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 162).

78 Vt 28. märtsi 2017. aasta kohtuotsus Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 167 ja seal viidatud kohtupraktika).

79 Nt 11. juuni 1987. aasta kohtuotsus Pretore di Salò (14/86, EU:C:1987:275, punkt 20); 8. oktoobri 1987. aasta kohtuotsus Kolpinghuis Nijmegen (80/86, EU:C:1987:431, punkt 13); 3. mai 2005. aasta kohtuotsus Berlusconi jt (C-387/02, C-391/02 ja C-403/02, EU:C:2005:270, punkt 74) või 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Vaditrans (C-102/16, EU:C:2017:1012, punkt 56).

101. Järgmiseks on eelotsusetaotluse esitanud kohus väljendanud muret seoses lahkneva kohtupraktika olemasoluga halduskohtutes ning negatiivsete tagajärgedega, mis võivad sellega kaasneda *võrdsuse põhimõtte* ja *õiguskindluse põhimõtte* seisukohast. Kuigi olen nende murekohtadega täiesti nõus, on keeruline väita, et karistuste proportsionaalsuse nõude vahetu õigusmõju oleks nende ainus või isegi peamine põhjus.

102. Teatav ajaline ebakindlus liikmesriigi õigusnormide nõuetekohase kohaldamise suhtes pärast nende liidu õigusega kokkusobimatuks tunnistamist on liidu hajusa ja detsentraliseeritud kohtusüsteemi toimimisele tõepoolest omane. Näiteks erinevalt mitmest liikmesriigi õigussüsteemist, kus (ühe) liikmesriigi konstitutsioonikohtu poolne põhiseadusvastaseks tunnistamine toob kaasa liikmesriigi õigusnormide tühistamise *erga omnes*, võib (mis tahes) liikmesriigi kohtu poolne kõrvalejätmine liidu õigusega kokkusobimatuse tõttu olla teatava aja jooksul allutatud tavapärastele menetluseeskirjadele ja sõltuda instantsidest, kelle poole saab riigisisese õiguse alusel pöörduda. Seega, tingimusel et Euroopa Kohus kui liidu õiguse lõplik tõlgendaja ei lahenda seda küsimust imperatiivselt, võivad eri liikmesriigi kohtute seisukohad ühes ja samas küsimuses, enne asjaomase viimase astme kohtu poolt liikmesriigi tasandil ühtlustamist, isegi konkureerida.

103. Samas ei saa tähelepanuta jätta, et käesoleval juhul on õiguslik ebakindlus ja kohaldamise mitmekesisus liikmesriigi tasandil suuresti tingitud kahest tegurist, mis saavad alguse riigisisesest kontekstist. Esiteks jäi liikmesriigi seadusandja passiivseks, nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus on korduvalt rõhutanud. Siiski võiks aga loomulikult eeldada, et kui tuleb selgitada riigisiseselt määratud sanktsioonide kohaldamisalaga seotud ebakindlust, peaks liikmesriigi seadusandja seda ka tegema, et vähendada liidu õigusega kokkusobimatuks tunnistamisest tulenevat ajalist ebakindlust.

104. Teiseks, isegi kui liikmesriigi seadusandja ei sekkunud, peaks ühtsuse saavutamine liikmesriigi õiguse kohaldamisel olema lõppkokkuvõttes tagatud tavapäraselt hierarhiliselt korraldatud liikmesriigi kohtusüsteemi raames, tsiviilõiguse valdkonnas kindlasti. Üldjuhul on viimase astme kohtute ülesanne ühtlustada kohtupraktikat oma kohtualluvuse asjaomastes harudes. Siiski näib selles mõõtmes, et liikmesriigi kohtualluvuse eeskirjad võimaldavad sisuliselt valida, kas vaidlustada madalama astme halduskohtu otsus Verwaltungsgerichtshofis (Austria kõrgeim halduskohus) või Verfassungsgerichtshofis (konstitutsioonikohus).[80]

105. Tahan selgelt rõhutada, et mis liidu õigusesse puutub, siis on see kõik võimalik. See, kuidas liikmesriigi kohtuasutused ja -menetlused on struktureeritud, jääb liikmesriigi esialgse valiku raamesse.[81] Siiski oleks pisut problemaatilisem see, kui võtta selliste liikmesriigi valikute (seadusandja jäi passiivseks ja tegelikkuses ei ole ühtegi kohtuasutust, kes saaks kohtupraktikat ühtlustada) tagajärjed ning esitleda neid liidu õigusele tugineva karistuste proportsionaalsuse nõude võimaliku vahetu õigusmõju tagajärgedena.

[80] Nagu näitab mitme sellise Euroopa süsteemi kogemus, mis püüavad teha vahet ühelt poolt põhiseaduspärasuse ja teiselt poolt (pelgalt või lihtsalt) seaduslikkuse küsimustel, kui nad panevad paika kohtualluvuse, on seda piiri väga keeruline määratleda ja praktikas sisuliselt võimatu tõmmata. Käesolev kohtuasi on selles suhtes ilmekas näide. Sama õiguslik probleem võib vabalt liikuda nende kahe vahel ning selle võib püstitada kui küsimuse põhiseaduspärasusest (karistusega rikutud omandiõigus) või seaduslikkusest (karistust määrava liikmesriigi otsuse kokkusobivus liikmesriigi ja liidu õigusega). Vt võrdlev analüüs Saksamaa, Hispaania, Tšehhi Vabariigi, Slovakkia või Sloveenia näitel: Ústavní soudi (Tšehhi Vabariigi konstitutsioonikohus) toimetatud teos *The Limits of the Constitutional Review of the Ordinary Courts' Decisions in the Proceedings on the Constitutional Complaint*, Linde, Praha, 2005. Vt nt ka Bundesministerium der Justiz, *Entlastung des Bundesverfassungsgerichts: Bericht der Kommission*, Moser, Bonn, 1998, lk 62–66.

[81] Vt selle kohta 24. juuni 2019. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Poola (kõrgeima kohtu sõltumatus) (C-619/18, EU:C:2019:531, punkt 52) ja 19. novembri 2019. aasta kohtuotsus A. K. jt (kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegiumi sõltumatus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 115).

106. Viimaseks, väljaspool struktuurilist taset jääb endiselt kestma probleem võimalikust ebakindlusest seoses trahvi täpse suurusega igal üksikjuhtumil. Isegi kui võtta karistuse määramise kontekstis lähtealuseks Verwaltungsgerichtshofi (Austria kõrgeim halduskohus) valitud lähenemisviis, jääb siiski alles vahemik, kus karistus tuleb määrata kas 1000 ja 10 000 euro vahele jäävas summas, või kui alammäär kaotatakse, siis vastavalt 0 ja 10 000 euro vahele jäävas summas. Seetõttu on mõeldav, et ühel juhul võib üks õigusrikkuja saada karistuse kogusummas 100 eurot, teine aga võib saada 5000 euro suuruse karistuse. See võib tõepoolest omakorda tõstatada küsimuse võrdsusest seaduse ees.

107. Võrdsuse probleem võiks aga tekkida alles siis, kui kaks õigusrikkujat oleksid identses olukorras. Seega puuduksid eristavad asjaolud. Elu kaldub aga olema lõpmatult muutlik. Seepärast ei lähtuta ei haldus- ega ka kriminaalõiguses karistuste või sanktsioonide kehtestamisel üldiselt vähemalt tänapäeva õiguses[82] tavaliselt põhimõttest „kõigile ühe lauaga“, vaid kehtestatakse lubatud vahemik, mille piires tuleb teostada halduslikku või kohtulikku kaalutlusõigust.

108. Nagu on juba märgitud karistuste proportsionaalsuse nõude tingimusteta tuuma kohta, ei tähenda „selge, täpne ja tingimusteta“, et kõik aspektid on õigusaktides sõnaselgelt varem ette nähtud. Niisugune stsenaarium ei ole lihtsalt reaalne. See, mis jääb aga otsustamata, peab olema vähemalt kohtus vaidlustatav.[83]

109. Kokkuvõttes ei näe ma käesolevas kohtuasjas probleeme, mis tuleneksid ei harta artiklis 49 sätestatud karistuste seadusel rajanemise põhimõttest ega imperatiivsest õiguskindluse ja seaduse ees võrdsuse nõudest, mis tuleneb liidu õigusest.

110. Sellegipoolest on tõsi, et karistuste kehtestamine direktiiviga 2014/67 hõlmatud valdkonnas ei ole liidu õigusega täielikult ühtlustatud. Seega jäävad selles valdkonnas kohaldatavad sanktsioonid liikmesriigi kaalutlusõiguse alla. Nende olemasolu on üldjuhul ette nähtud liidu õigusega (teatavad sanktsioonid peavad olema olemas), ent spetsiifilised probleemkohad, mis puudutab nende nende (ebaproportsionaalset) ulatust ja määramist, tuleb paika panna liikmesriigil.

111. Seetõttu, meenutades käesoleval juhul Euroopa Kohtu lähenemisviisi kohtuasjas M.A.S. ja M.B.,[84] peaks liikmesriigi ametiasutustel ja kohtutel olema põhimõtteliselt vabadus kohaldada põhiõiguste kaitseks erinevaid (kõrgemaid) norme. See võib potentsiaalselt hõlmata rangemat nägemust karistuste seadusel rajanemise põhimõttest, kui selline nõue on liikmesriigi õiguses olemas ja seda kohaldatakse liikmesriigi õigusega kehtestatud sanktsioonide suhtes, mis ei ole täielikult kindlaks määratud liidu õiguses.[85]

82 Vastupidi varasematele juhtumitele „seotud karistamise“ kohta, mis on tuntud teo ja karistuse vahelise selge ebaproportsionaalsuse poolest, mille toob kaasa konkreetsete süütegude sidumine ainult ühe võimaliku karistusega ilma igasuguse võimaluseta seda karistust konkreetse juhtumi asjaolusid arvesse võttes kohandada või muuta; vt nt minu ettepanek kohtuasjas An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara, Éire agus an tArd-Aighne (C-64/20, EU:C:2021:14, punkt 56).

83 Vt eespool käesoleva ettepaneku punktid 41–42 eespool.

84 Vt 5. detsembri 2017. aasta kohtuotsus M.A.S. ja M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, punktid 47-62).

85 Selle võimaluse piire ja kohtupraktikas „liidu õiguse ülimuslikkuse, ühtsuse ja tõhususega“ seoses välja kujundatud juhiste tõlgendamist vt minu hiljutisest ettepanekust liidetud kohtuasjades Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție jt (C-357/19 ja C-547/19, EU:C:2021:170, punktid 145–156).

b) Proportsionaalsus ebaproportsionaalsete liikmesriigi õigusnormide kõrvalejätmisel?

112. Euroopa Kohtu järeldused kohtuasjas Maksimovic ja järgnevates kohtumäärustes, milles tunnistati Austria õigusaktides ette nähtud karistused ebaproportsionaalseks, põhinesid mitmel teguril: i) trahvide suur summa; ii) trahvide piiramatu kumuleerumine; iii) asjaolu, et oli olemas alammäär, millest allapoole trahve langetada ei saa, isegi kui ei ole kindlaks tehtud, et süütegu on eriti tõsine; iv) asjaolu, et apellatsioonkaebuse rahuldamata jätmise korral peab isik tasuma kohtukulude katteks 20% trahvist, ning v) asjaolu, et trahvi maksmata jätmine võib kaasa tuua vabadusekaotusliku karistuse. [86]

113. Selle taustal on Verwaltungsgerichtshofi (Austria kõrgeim halduskohus) saavutatud lahendus minu arvates pragmaatiline ja samas väga elegantne. Asjaomane kohus jättis ühe liigutusega kõrvale mitu liikmesriigi kohaldatavates sätetes sisalduvat elementi. Kehtestati maksimaalne ülemmäär, võimaldades samas karistuste lubatud vahemikku. Lisaks kõrvaldas see kohus alammäära ja kaotas võimaluse kohaldada maksmata jätmise korral asenduskaristusena vabadusekaotuslikku karistust. Seda tehes on Verwaltungsgerichthof kõrvale jätnud Austria trahvisüsteemi erinevad elemendid, säilitades samas võimaluse jätkata sanktsioonide kohaldamist seni, kuni seadusandja asjasse puutuvaid õigusakte muudab.

114. Pean veel kord rõhutama, et liidu õigus ei välista vaidlusaluste süütegude eest karistuste määramist, vaid pigem vastupidi. Direktiivi 2014/67 artikkel 20 kohustab määrama selliseid karistusi, mis peavad olema määratud, proportsionaalsed, kuid samas ka hoiatavad ja tõhusad. Lisaks sellele on liikmesriigi õiguse täiendamise võimalus kõnealuse direktiivi artikli 20 seisukohast kooskõlas direktiivi eesmärkidega, sest see võimaldaks saavutada mõistliku tasakaalu proportsionaalsuse nõude ning karistuste tõhususe ja hoiatava mõju vahel.

115. Sellega seoses ei saa karistuste proportsionaalsuse nõuet, mis on sätestatud ka harta artikli 49 lõikes 3, kuidagi samastada karistamatusega, kui on olemas mõistlik viis liikmesriigi õiguskorra kohandamiseks kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega. Kui tugineda üksnes proportsionaalsuse põhimõttele, et jätta kõrvale võimalus kohaldada mis tahes liiki karistusi, jäetakse täielikult tähelepanuta vajadus kaitsta direktiivi 2014/67 artikli 1 lõikes 1 kehtestatud eesmärki, milleks on tagada lähetatud töötajate õiguste asjakohase kaitsetaseme järgimine.

116. Kokkuvõttes oleks seega vähemalt liidu õiguse seisukohast mõnevõrra paradoksaalne proportsionaalsuse põhimõtte nimel jätta ebaproportsionaalselt kõrvale kõik asjassepuutuvad karistusi reguleerivad liikmesriigi õigusnormid, sealhulgas need, mida ei ole tegelikult kunagi kahtluse alla seatud. See väide aga ei välista, et need muud liikmesriigi õiguse sätted võivad tuua kaasa täiendava kahju seaduslikkuse põhimõtet käsitlevate rangemate riigisiseste nägemuste tagamisel või et muudel juhtudel need lihtsalt ühinevad, sest neid ei saa enam üksteisest sõltumatult kohaldada.

117. Lihtsalt soovitatakse, et proportsionaalsuse nõude vahetu õigusmõju ei nõua mis tahes ja kõikide liikmesriigi õigusnormide ebaproportsionaalset kõrvalejätmist. Ülekantud tähenduses peaks liidu õiguse nimel teostatav toiming meenutama pigem kirurgilist sisselõiget, mitte lauspommitamist.

[86] Kohtuotsus Maksimovic, punktid 42–45.

5. Vahetu õigusmõju dihhotoomia kooda: väljajätmine, asendamine … või lihtsalt ühendamine?

118. Aastate jooksul on avaldatud palju akadeemilisi kirjutisi selliste erinevate vahetu õigusmõju liikide täpse eristamise ja taksonoomia kohta, mille Euroopa Kohus tõi sisse ühes kohtuasjas või kavatses sisse tuua mõnes teises kohtuasjas. Eelkõige on endiselt teravate arutelude teemaks erinevus liidu õigusnormide välistava ja asendava mõju vahel [87] seoses nendega vastuolus olevate liikmesriigi õigusnormidega. [88] Isegi kui kohtuasi Popławski II lahendas ülespoole suunatud küsimuse (kõrvalejätmine ainult ülimuslikkuse või pelgalt ülimuslikkuse ja vahetu õigusmõju tõttu), on allapoole suunatud küsimus järgneda võivate konfiguratsioonide täpsete liikide ja arvu kohta endiselt lahtine.

119. Ma ei kavatse siin sellesse arutellu oma panust anda. Küll aga kasutan seda kohtuasja lihtsalt võimalusena rõhutada selliste taksonoomiliste kategooriate piiratud praktilist tähtsust. Nagu käesolev kohtuasi näitab, jääb eraldusjoon näiteks vahetu mõjusmõju väljajätvate ja asendamise kaasa toovate tagajärgede vahel paljudel juhtudel üsna häguseks. See sõltub suuresti üksikjuhtumist ja on pigem asjaomase kohtu enda kinnituse küsimus kui selge jaotus.

120. Verwaltungsgerichtshofi (Austria kõrgeim halduskohus) valitud lähenemisviis, nagu on kokkuvõtlikult esitatud eelmises jaos, on selles suhtes eriti ilmekas. Asjaolu, et kasutatav õiguslik meetod on „kohaldamata jätmine“, sõltub pigem liikmesriigi õigusnormide sõnastusest ja struktuurist, mitte ei ole möödapääsmatu tagajärg, mis tuleneb proportsionaalsuse nõuet ennast sisaldava liidu õigusnormi „olemusest“.

121. Tegelikult võiks sarnaste tulemusteni jõuda ka proportsionaalsuse põhimõtte positiivse sisu „ühendamisega“, et saavutada õiguslik lahendus asendamise, mitte väljajätmise kaudu. See oli tegelikult minu ettepanek kohtuasjas Link Logistik, kus liikmesriigi õigusnormi ülesehitus (kindlaksmääratud trahvisumma, mis ei olenenud konkreetse juhtumi asjaoludest) ei oleks võimaldanud liikmesriigi kohtul jõuda proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas oleva lahenduseni pelgalt liikmesriigi õigusaktide osi kõrvale jättes. Seepärast oli vaja juurutada proportsionaalsuse testist tulenevaid ja proportsionaalsuse põhimõttele omaseid normatiivseid elemente. [89]

122. See kontrast näitab, et liidu sama õigusnormi vahetu õigusmõju liik sõltub seega loogiliselt liikmesriigi õigusmaastikust. Kui mõnel juhul asendaks vahetu õigusmõjuga õigusnorm täielikult liikmesriigi „väljajäetud“ vastupidise õigusnormi, siis muudel juhtudel on võimalik üksnes selle täielik kohaldamata jätmine. Paljudel vahepealsetel juhtudel võib liidu õiguse järgimine kaasa tuua üksnes osalise kohaldamata jätmise või liikmesriigi õigusnormi osade kohaldamata jätmise üksnes niivõrd, kuivõrd need on vastuolus liidu õiguse sätetega. Täielik või osaline kohaldamata jätmine võib olla tarvis kombineerida ka „ülejäänud“ kohaldatavate õigusnormide või nende osade tõlgendamisega kooskõlas liidu õigusega.

87 Vt algul eristuse kohta Galmot, Y. ja Bonichot, J.-C. „La Cour de justice des Communautés européennes et la transposition des directives en droit national“ 4(1), *Revue française de droit administratif*, 1988, lk 1–23.

88 Vt nt kohtujurist Saggio ettepanek liidetud kohtuasjades Océano Grupo Editorial ja Salvat Editores (C-240/98 kuni C-244/98, EU:C:1999:620) ja kohtujurist Légeri ettepanek kohtuasjas Linster (C-287/98, EU:C:2000:3). Vt ka muu hulgas Dougan, M., „When Worlds Collide! Competing Visions of the Relationship between Direct Effect and Supremacy“, *Common Market Law Review*, 2007, vol. 44, lk 931–963; Wathelet, M. „Du concept de l'effet direct à celui de l'invocabilité au regard de la jurisprudence récente de la Cour de Justice“, Hoskins, M. ja Robinson, W. (toim), *A True European Essays for Judge David Edward*, Hart Publishing, Oxford, 2004, lk 367–389.

89 Vt minu ettepanek kohtuasjas Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:494, punktid 84 jj).

123. Lühidalt öeldes sõltub see, millisesse vahetu õigusmõju taksonoomilisse kategooriasse kohtuasi satub, konkreetse kohtuasja struktuurist ning valitud üldistusastmest. Sageli võib sama tulemuse saavutada, kui jätta välja üldisem kõrgema tasandi üldnorm või asendada või lisada liikmesriigi õiguskorda konkreetsem õigusnorm.

124. Seetõttu võib minu arvates pedagoogilist või teaduslikku huvi pakkuda see, mida täpselt tuleb teha liidu õiguse potentsiaalselt vahetu õigusmõjuga normi alusel, olgu selleks väljajätmine, asendamine või midagi muud. Sellegipoolest ei tohiks sellised taksonoomiad määrata ära otsust selle kohta, kas konkreetse liidu õigusnormi vahetu õigusmõju on võimalik või mitte. Selle asemel tuleks pärast seda, kui on kindlaks tehtud, kas kõnealusele liidu õigusnormile saab lihtsalt kohtus tugineda, keskenduda üksikjuhtumi vahetu õigusmõju võimalikele tagajärgedele ja selles raamistikus eraisiku õiguste kaitsmisele.

C. Kõrvalekaldumine kohtuotsusest Link Logistik

125. Kui Euroopa Kohus nõustuks käesoleva ettepaneku A ja B jaotises esitatud kaalutlustega, peab ta oma järeldused kohtuasjas Link Logistik uuesti läbi vaatama.

126. Nagu on selgitatud käesoleva ettepaneku punktis B, lükkas kohtuasi Popławski II kaudselt ja osaliselt kõrvale Euroopa Kohtu seisukoha kohtuasjas Link Logistik. Liikmesriigi kohtud ja muud organid võivad kõrvale jätta üksnes need riigisisesed sätted, mis on vastuolus liidu õiguse sätetega, millel on vahetu õigusmõju.

127. Milline on Euroopa Kohtu seisukoht kohtuasjas Link Logistik seoses proportsionaalsuse nõude vahetu õigusmõjuga? Nagu käesoleva ettepaneku punktis A üksikasjalikult selgitatud, esineb mitu põhjust, miks on direktiivi 2014/67 artiklis 20 sätestatud proportsionaalsuse nõudel vahetu õigusmõju.

128. Lisaks mõjutab kohtuasjas Popławski II tehtud väga oluline parandus liidu õigusega vastuolus oleva liikmesriigi õiguse kohaldamata jätmise kohta ka tasakaalu, mis on aluseks kogu Euroopa Kohtu argumentatsioonile kohtuasjas Link Logistik. See parandus mõjutab ka Euroopa Kohtu järeldusi proportsionaalsuse nõude vahetu õigusmõju kohta. Kohtuasjas Link Logistik lükkas Euroopa Kohus tagasi direktiivi 1999/62 artiklis 9a sätestatud proportsionaalsuse nõude vahetu õigusmõju. Siiski põhines osa sellise järelduseni viinud argumentatsioonist ehk vääral eeldusel, mille kohaselt oli liidu õigusega vastuolus liikmesriigi õiguse kohaldamata jätmine võimalik seoses vahetu õigusmõjuta õigusnormidega. Tegelikult paluski Euroopa Kohus eelotsusetaotluse esitanud kohtul toimida just nõnda.[90]

129. Kuidas tuleks sellist tausta arvestades toimida käesolevas kohtuasjas? Leian, et Euroopa Kohtu suurkoda peaks kohtuasja Link Logistik järeldustest sõnaselgelt ja avalikult kõrvale kalduma.

130. Euroopa Kohus ei ole kunagi väitnud, et see on ametlikult seotud *stare decisis*'i doktriiniga. Sellest hoolimata järgib ta praktikas seda doktriini.[91] Vajadus sidusalt viidata enda pretsedendile ja tagada kohtupraktika autoriteet tähendab seda, et Euroopa Kohus tunnistab harva oma

[90] Kohtuotsus Link Logistik, punkt 62 ja kõnealuse kohtuotsuse resolutsioon.

[91] Vt Slynn, G. „The Court of Justice of the European Communities", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 33, 1984, lk 409, täpsemalt lk 423.

varasema seisukoha vääraks. Euroopa Kohus tegutseb sagedamini kohtuasja eristamise või oma kohtupraktika tagasiulatuva selgitamise teel, nii et n-ö erinevad pusletükid „sobituvad kokku“ ja „saavad selgituse“. [92]

131. Euroopa Kohtu varasem praktika oma varasemate otsuste läbivaatamisel on erinev. [93] Selge kõrvalejätmise juhtumid on endiselt haruldased. Isegi nendel harvadel juhtudel on Euroopa Kohtu selgitused teistsugusele seisukohale asumise põhjuste kohta suhteliselt napid. Mõnel juhul piirdub Euroopa Kohus erineva pretsedendi tunnustamisega ja annab märku, et sellega võetakse omaks teistsugune tõlgendusviis. [94] Muudel juhtudel ilmneb, et Euroopa Kohus on hilisemas kohtuasjas esitatud asjaolusid ja argumente silmas pidades oma meelt muutnud [95] või selgitab oma eelmist seisukohta nende hiljuti esitatud kaalutluste kontekstis. [96]

132. Euroopa Kohus kaldub avatumalt oma varasemast kohtupraktikast kõrvale, kui võtta arvesse põhiseaduslikku arengut või ELi toimimise lepingu muudatusi. [97] Siiski on mitu kohtuasja, kus Euroopa Kohus viitab jätkuvalt varasematele kohtuotsustele kui „heale õigusele“, kuigi uues otsuses jõutakse teistsugusele järeldusele. [98] Üksnes väga harvadel juhtudel vaatab Euroopa Kohus sõnaselgelt uuesti läbi oma varasema tõlgenduse, võtab arvesse oma varasemat pretsedenti ja selgitab erineva tulemuse põhjuseid. [99]

133. Minu arvates peaks käesolev kohtuasi olema üks neist harvadest juhtumitest. Euroopa Kohus peaks kasutama käesoleva kohtuasjaga avanevat võimalust, et sõnaselgelt üle vaadata oma järeldused kohtuasjas Link Logistik, eelkõige järgmistel põhjustel.

134. Esiteks ei ole vähemalt käesoleva ettepaneku tegeva kohtujuristi arvates võimalik eristada käesolevat kohtuasja kohtuasjast Link Logistik, kui kõne alla tuleb nii direktiivi 1999/62 artiklis 9a kui ka direktiivi 2014/67 artiklis 20 sätestatud proportsionaalsuse nõude ühtne tõlgendamine.

135. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on teinud jõupingutusi, et tuua välja erinevused käesoleva kohtuasja ja kohtuasja Link Logistik vahel. Kuid nii direktiivi 1999/62 artikli 9a kui ka direktiivi 2014/67 artikli 20 sõnastus, eesmärk ja kontekst muudavad minu arvates võimatuks tuvastada olulisi erinevusi, mis võimaldaksid Euroopa Kohtul jõuda teistsugusele järeldusele seoses viimati

92 Tuntud näidetest võib tuua 8. oktoobri 1996. aasta kohtuasja Dillenkofer jt (C-178/94, C-179/94 ja C-188/94 kuni C-190/94, EU:C:1996:375, punktid 20 jj), milles ratsionaliseeritakse varasemat kohtupraktikat riigivastutuse kohta liidu õiguse rikkumise tagajärjel eraõiguslikele isikutele tekitatud kahju ja kahjustuste eest.

93 Varasemate arutelude kohta vt eelkõige kohtujurist Roemeri ettepanek kohtuasjas Madalmaad *vs.* ülemamet (9/61, ei avaldata, EU:C:1962:20, lk 242); kohtujurist Lagrange'i ettepanek liidetud kohtuasjades Da Costa jt (28/62 kuni 30/62, ei avaldata, EU:C:1963:2) või kohtujurist La Pergola ettepanek kohtuasjas Sürül (C-262/96, EU:C:1998:610).

94 Vt nt 3. aprilli 1968. aasta kohtuotsus Molkerei-Zentrale Westfalen *vs.* Lippe (28/67, EU:C:1968:17) seoses 16. juuni 1966. aasta kohtuotsusega Lütticke (57/65, EU:C:1966:34) ning 25. juuli 2008. aasta kohtuotsus Metock jt (C-127/08, EU:C:2008:449) seoses 23. septembri 2003. aasta kohtuotsusega Akrich (C-109/01, EU:C:2003:491).

95 Vt nt 22. mai 1990. aasta kohtuotsus Euroopa Parlament *vs.* nõukogu – Tšornobõl (C-70/88, EU:C:1990:217, punkt 16) seoses 27. septembri 1988. aasta kohtuotsusega Euroopa Parlament *vs.* nõukogu – komitoloogia (302/87, EU:C:1988:461) või 24. novembri 1993. aasta kohtuotsus Keck ja Mithouard (C-267/91 ja C-268/91, EU:C:1993:905) seoses 20. veebruari 1979. aasta kohtuotsusega Rewe-Zentral (Cassis de Dijon) (120/78, EU:C:1979:42).

96 Vt nt 5. detsembri 2017. aasta kohtuotsus M.A.S. ja M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, punkt 28) seoses 8. septembri 2015. aasta kohtuotsusega Taricco jt (C-105/14, EU:C:2015:555).

97 Vt nt 15. märtsi 2005. aasta kohtuotsus Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169) seoses 21. juuni 1988. aasta kohtuotsusega Lair (39/86, EU:C:1988:322) ja 21. juuni 1988. aasta kohtuotsusega Brown (197/86, EU:C:1988:323).

98 Vt nt 5. juuni 2018. aasta kohtuotsused Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2018:390) ja Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393) seoses 14. septembri 2016. aasta kohtuotsusega de Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683).

99 Vt 17. oktoobri 1990. aasta kohtuotsus HAG GF (C-10/89, EU:C:1990:359, punkt 10 jj) ja eelkõige kohtujurist Jacobsi ettepanek selles asjas (EU:C:1990:112) seoses 3. juuli 1974. aasta kohtuotsusega Van Zuylen (HAG I) (192/73, EU:C:1974:72).

nimetatud sättega ning jääda samal ajal kohtuotsuses Link Logistik otsustatu juurde.[100] Samamoodi riskiks tagantjärele „selgitamine“, mida Euroopa Kohus kohtuasjas Link Logistik tegelikult öelda tahtis, tekitada edasist segadust, arvestades, et juba kohtuasjas Popławski II kalduti nimetatud pretsedendist olulisel määral kõrvale.

136. Teiseks võib kohtuotsuses Link Logistik võetud seisukoha edasine „selgitamine“ tekitada segadust eriti tundlikus ja keerulises õigusvaldkonnas, puudutades mõningaid liidu õiguskorra kõige põhilisemaid osi, nagu vahetu õigusmõju ja ülimuslikkuse põhimõte, kohaldamata jätmine õiguskaitsevahendina ja proportsionaalsuse põhimõtte konkreetsed õiguslikud tagajärjed. Vastuolu kohtuotsuse Link Logistik ja suurkoja otsuse Popławski II vahel muudab käesolevas kohtuasjas veelgi vajalikumaks sõnaselge ümberlükkamise, seda enam, kui lahknevus on seotud asjaomaste oluliste põhimõtete tõlgendamisega, mis reguleerivad liikmesriigi ja liidu õiguskorra vahelist suhet. Sellises olukorras, kus esineb selge vastuolu varasema otsusega, peaks Euroopa Kohus tegelema avatult oma kohtupraktikaga ja selgelt näitama, kas ja millises ulatuses vaatab ta uuesti läbi oma varasema õigusliku seisukoha.

137. Kolmandaks võib asjaolu, et pretsedent, millest kõrvale kaldutakse, on suhteliselt hiljutine, olla kahetsusväärne, ent see ei tohiks lõppkokkuvõttes mingit rolli mängida. Liidu õiguse nõuetekohane tõlgendamine kaalub sellised probleemid üles. Tegelikult on mõned silmapaistvamad näited Euroopa Kohtu praktikast kõrvalekaldumisest pärit üsna lühikesest ajavahemikust pärast seda, kui kuulutati pretsedent, millest siis kõrvale kalduti.[101] See on mõistetav, pidades silmas asjaolu, et Euroopa Kohtu otsus viib sageli aruteluni, mille tulemusena sõnastavad liikmesriigi kohtud lisaküsimusi, esitades Euroopa Kohtule täiendavat teavet või argumente. Mõnes sellises hiljutises olukorras on Euroopa Kohus suunanud kohtuasjad suurkojale, kui tal on sõnaselgelt palutud Euroopa Kohtu seisukoht uuesti läbi vaadata.[102] Kui pretsedent, millest kõrvale kaldutakse, on aastaid või isegi aastakümneid vana, ei ole õiguslik taganemine nii problemaatiline. Seda saab ratsionaliseerida liidu õiguskorra arengu argumendi alusel.[103]

138. Neljandaks ja lõpetuseks: kes peaks Euroopa Kohtu praeguses struktuuris olema see, kes pretsedendist kõrvale kaldub? Taaskord tuleb tõdeda, et siinkohal puudub *stare decisis*'i formaalne eeskiri. Seega on Euroopa Kohtu erinevatel kodadel vabadus eelmist pretsedenti uuesti läbi vaadata. Lisaks muudab nõrk piir varasemate kohtuotsuste konstruktiivse läbivaatamise, kohtupraktika arengu ja vaikse kõrvalekaldumise vahel keeruliseks mis tahes niisuguse formaalse reegli sõnastamise ja väljakäimise, mille alusel suunatakse kohtupraktika läbivaatamist nõudev kohtuasi suurkojale.

139. Küll aga peaks praeguses Euroopa Kohtu institutsioonilises struktuuris, kus suurkojal on eriline põhiseaduslik staatus ning sellega seotud suuremad volitused Euroopa Kohtus ja väljaspool seda, *tahtlik* pretsedentidest kõrvalekaldumine olema üks tema eesõigustest ja funktsioonidest. See peaks eriti kehtima käesoleva olukorraga sarnastes olukordades, kus kohtuasja „eristamiseks“ või „selgitamiseks“ ei ole lihtsalt ratsionaalset ruumi.

100 Vt ka eespool käesoleva ettepaneku punktid 55–57.

101 Vt nt 22. mai 1990. aasta kohtuotsus Euroopa Parlament *vs.* nõukogu – Tšornobõl (C-70/88, EU:C:1990:217) seoses 27. septembri 1988. aasta kohtuotsusega Euroopa Parlament *vs.* nõukogu – komitoloogia (302/87, EU:C:1988:461); vahe kõigest 20 kuud.

102 Vt nt 5. juuni 2018. aasta kohtuotsused Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2018:390) ja Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393) seoses 14. septembri 2016. aasta kohtuotsusega de Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683).

103 Nt hiljutine 18. novembri 2020. aasta kohtuotsus Syndicat CFTC (C-463/19, EU:C:2020:932) seoses 12. juuli 1984. aasta (täiskogu) kohtuotsusega Hofmann (184/83, EU:C:1984:273).

140. Arvestades vajadust säilitada Euroopa Kohtu praktika autoriteeti, oleks soovitatav, et kui on tuvastatud probleemne lahend, millest kõrvalekaldumist tuleks kaaluda, siis tuleks see eelistatavalt suunata Euroopa Kohtu suurkojale.[104] See loomulikult ei välista endiselt käimasolevaid ja paralleelseid intellektuaalseid eksperimente teistes Euroopa Kohtu koosseisudes. Suuremad kohtukoosseisud on harva tulemuslikud uute suundade leidmisel. Siiski kipuvad nad üsna hästi autoriteetselt valima teatud hulga valikuvõimaluste hulgast.

141. Kas tahtlik kõrvalekaldumine tuleks teha *sõnaselgelt*? Minu arvates jah. Ma ei hakka siin pikalt käsitlema kõiki võimalikke argumente avatud õigusliku diskursuse heade omaduste ja kohtuotsuse nõuetekohase põhjendamise kohustuse kohta. Selle asemel lõpetan lihtsalt, märkides, et tõepoolest iga kõrgeim kohus hoolib oma mainest ja *gravitas*'est. Need elemendid on nende rolli ja üldise püsimajäämise seisukohast üliolulised. Viimase astme kohus on seega juba määratluse poolest vaevalt rõõmus oma eksimuse üle, kui selline olukord võib tõepoolest kunagi tekkida.[105] Siiski võib olla mõnevõrra üllatav ja enam kui aeg-ajalt masendav leida süsteemis, mis määratleb end kohtulikul dialoogil põhinevana, dialoogipartneri, kes ei eksi kunagi. Igal juhul ei ole suutmatus eksimust tunnistada märk dialoogist ega tõelisest enesekindlusest ja autoriteedist.

V. Ettepanek

142. Teen ettepaneku, et Euroopa Kohus vastaks Landesverwaltungsgericht Steiermarki (Steiermargi liidumaa halduskohus, Austria) esitatud eelotsuse küsimustele järgmiselt.

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. mai 2014. aasta direktiivi 2014/67/EL (mis käsitleb direktiivi 96/71/EÜ (töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega) jõustamist ning millega muudetakse määrust (EL) nr 1024/2012, mis käsitleb siseturu infosüsteemi kaudu tehtavat halduskoostööd, artiklis 20 sätestatud karistuste proportsionaalsuse nõudel on vahetu õigusmõju.

2. Direktiivi 2014/67 artiklis 20 sätestatud karistuste proportsionaalsuse nõude alusel peavad liikmesriigi kohtud ja haldusasutused oma kohustuse tõttu võtma kõik asjakohased meetmed, et tagada selle sätte rakendamine; jätma kohaldamata kõik liikmesriigi õigusnormid, kui nende kohaldamine tooks kaasa liidu õigusega vastuolus oleva tulemuse, ning vajaduse korral täiendama kohaldatavaid liikmesriigi õigusnorme Euroopa Kohtu praktikas sätestatud proportsionaalsuse nõude kriteeriumidega.

[104] Osutades vajadusele suunata kohtuasi tühistamise korral suurkojale, vt kohtujurist Sharpstoni ettepanek kohtuasjas Puffer (C-460/07, EU:C:2008:714, punkt 56). Hiljutise praktilise näitena vt 9. juuli 2020. aasta kohtuotsus Santen (C-673/18, EU:C:2020:531) seoses 19. juuli 2012. aasta kohtuotsusega Neurim Pharmaceuticals (1991) (C-130/11, EU:C:2012:489).

[105] Nagu Justice Jackson tabas mõne ajast eest asja tuuma oma arvamuses kohtuasjas Brown *vs.* Allen, 344 U.S. 443 (1953), lk 540: „Meie arvamus ei ole lõplik meie eksimatuse tõttu, vaid oleme eksimatud oma arvamuse lõplikkuse tõttu." [Mitteametlik tõlge]