Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

14. juuni 2017*

Eelotsusetaotlus — ELTL artikkel 49 — Asutamisvabadus — ELTL artikkel 56 — Teenuste osutamise vabadus — Hasartmängud — Liikmesriigi piiravad õigusnormid — Väärteokaristused — Ülekaalukast üldisest huvist tulenevad põhjused — Proportsionaalsus — Euroopa Liidu põhiõiguste harta — Artikkel 47 — Õigus tõhusale kohtulikule kaitsele — Liikmesriigi õigusnormid, mis näevad kohtule ette kohustuse uurida omal algatusel üksikasju, mis on talle väärteoasja menetlemise raames esitatud — Kooskõla

Kohtuasjas C-685/15,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Landesverwaltungsgericht Oberösterreichi (Ülem-Austria liidumaa halduskohus, Austria) 14. detsembri 2015. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 18. detsembril 2015, menetluses

Online Games Handels GmbH,

Frank Breuer,

Nicole Enter,

Astrid Walden

versus

Landespolizeidirektion Oberösterreich,

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja president M. Ilešič, kohtunikud A. Prechal, A. Rosas, C. Toader (ettekandja) ja E. Jarašiūnas,

kohtujurist: E. Sharpston,

kohtusekretär: ametnik I. Illéssy,

arvestades kirjalikus menetluses ja 10. novembri 2016. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

— Online Games Handels GmbH, esindajad: *Rechtsanwalt* P. Ruth ja *Rechtsanwalt* D. Pinzger,

— F. Breuer, N. Enter ja A. Walden, esindaja: *Rechtsanwalt* F. Maschke,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

— Austria valitsus, esindajad: C. Pesendorfer, F. Herbst ja G. Trefil,

— Belgia valitsus, esindajad: L. Van den Broeck ja M. Jacobs, keda abistasid *advocat* P. Vlaemminck ja *advocat* R. Verbeke,

— Euroopa Komisjon, esindajad: H. Tserepa-Lacombe ja G. Braun,

olles 9. märtsi 2017. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus käsitleb ELTL artiklite 49 ja 56 tõlgendamist – nii, nagu neid on tõlgendatud eelkõige 30. aprilli 2014. aasta kohtuotsuses Pfleger jt (C-390/12, EU:C:2014:281), arvestades Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklit 47.

2 Taotlus on esitatud kohtuvaidluses, milles on vastamisi ühelt poolt Online Games Handels GmbH (edaspidi „Online Games“), Frank Breuer, Nicole Enter ja Astrid Walden ning teiselt poolt Landespolizeidirektion Oberösterreich (Ülem-Austria liidumaa politseidirektoraat) ja milles vaieldakse väärteokaristuste üle, mille nimetatud politseidirektoraat määras esimesena nimetatud isikutele seetõttu, et viimased käitasid mänguautomaate ilma vastava loata.

Austria õigus

Föderaalne põhiseadus

3 Föderaalse põhiseaduse (Bundes-Verfassungsgesetz; BGBl. 1/1930) muudetud redaktsiooni (BGBl. I, 102/2014) (edaspidi „B-VG“) 3. peatükk „Föderaalriigi toimimine“ sisaldab muu hulgas B-VG artikleid 90 ja 94. Vastavalt B-VG artiklile 90:

„(1) Üldkohtutele lahendamiseks esitatud kohtuasjades toimuv kohtuvaidlus on suuline ja avalik, välja arvatud seaduses sõnaselgelt sätestatud erandjuhud.

(2) Kriminaalmenetlus on uuriv.“

4 B-VG artikli 94 lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:

„Kohus on kõigi kohtuastmete halduses sõltumatu.“

5 B-VG 7. peatükk kannab pealkirja „Konstitutsioonilised ja halduslikud tagatised“. See sisaldab B-VG artiklit 130, milles on sätestatud:

„(1) Halduskohtud [Verwaltungsgerichte] vaatavad läbi:

1. kaebusi haldusorganite otsuste tühistamiseks nende otsuste ebaseaduslikkuse tõttu;

[…]

(4) Halduskohus peab tegema väärteoasjades sisulise otsuse lõike 1 punktis 1 nimetatud kaebuste kohta […]

[…]“

Föderaalne hasartmänguseadus

6 Hasartmänguseadus (Glücksspielgesetz, BGBl. 620/1989), viitega BGBl. I, 76/2011 avaldatud parandust sisaldavas redaktsioonis (edaspidi „GSpG 2011“), sätestas §-s 50:

„(1) Kriminaalmenetluses ja ettevõtete sulgemisel käesoleva seaduse kohaselt on pädevad: esimeses astmes ringkonna (Bezirk) haldusasutused […] ja teises astmes sõltumatud halduskohtud, mida on nimetatud väärteomenetluse seaduse (Verwaltungsstrafgesetz) § 51 lõikes 1.

(2) Need asutused võivad teha koostööd avalik-õiguslike järelevalveorganitega ning kasutada käesoleva föderaalseaduse sätetega reguleeritud faktiküsimuste lahendamisel § 1 lõikes 3 nimetatud ekspertide abi. Igal juhul kuuluvad avalik-õiguslike järelevalveorganite hulka avalik-õiguslikud julgeolekuteenistused ja maksuasutused.

[…]“

7 GSpG 2011 § 52 „Väärteokaristusi käsitlevad sätted“ nägi ette:

„(1) Väärteo, mille eest haldusorgan võib määrata kuni 22 000 euro suuruse trahvi, paneb toime:

1. isik, kes riigi territooriumil hasartmängus osalemise võimaldamise eesmärgil viib läbi, korraldab või võimaldab ettevõtjana keelatud loteriisid § 2 lõike 4 tähenduses või osaleb sellises tegevuses ettevõtjana § 2 lõike 2 tähenduses;

[…]

(2) Kui mängijad või muud isikud teevad loteriis osalemise raames üheainsa mängu puhul 10 eurost suuremaid sissemakseid, ei käsitata neid väikeste summadena ja seetõttu on käesolevast föderaalseadusest tulenev võimalik vastutus karistusseadustiku [Strafgesetzbuch] § 168 tuleneva vastutuse kõrval üksnes täiendav. […]

[…]“

8 GSpG 2011 § 53 oli sõnastatud järgmiselt:

„(1) Haldusasutus võib määrata hasartmänguautomaatide konfiskeerimise […], kui ta

1. kahtlustab, et
   a) esineb § 52 lõike 1 ühe või mitme punkti kestev rikkumine mänguautomaatidega […], mis rikuvad riigi hasartmängumonopoli või

[…]“

9 Föderaalse hasartmänguseaduse uus muudatus avaldati viitega BGBl. I, 13/2014 (edaspidi, muudetud redaktsioon „GSpG 2014“).

10 GSpG 2014 § 50 lõike 1 kohaselt:

„Kriminaalmenetluses ja ettevõtete sulgemisel vastavalt käesolevale seadusele on pädevad: esimeses astmes ringkonna (Bezirk) haldusasutused […]. Nende asutuste otsuste vaidlustamiseks tuleb pöörduda liidumaa halduskohtusse.“

11 GSpG 2014 § 52 on sõnastatud järgmiselt:

„(1) Väärteo, mida haldusasutus võib karistada punktis 1 nimetatud juhtudel kuni 60 000 euro suuruse trahviga ja punktides 2–11 nimetatud juhtudel kuni 22 000 euro suuruse trahviga, paneb toime:

1. isik, kes riigi territooriumil hasartmängus osalemise võimaldamise eesmärgil viib läbi, korraldab või võimaldab ettevõtjana keelatud loteriisid § 2 lõike 4 tähenduses või osaleb sellises tegevuses ettevõtjana § 2 lõike 2 tähenduses;

[…]

(3) Iga teo eest, mis sisaldab samal ajal väärteokoosseisu moodustavaid tunnuseid § 52 mõttes ja karistusseadustiku § 168 sätestatud teokoosseisu moodustavaid tunnuseid, karistatakse üksnes § 52 ette nähtud väärteokaristusega.

[…]“

Halduskohtumenetluse seadustik

12 Halduskohtumenetluse seadustik (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz; BGBl. I, 33/2013), viitega BGBl. I, 122/2013 avaldatud muudatust sisaldavas redaktsioonis (edaspidi „VwGVG“), sätestab §-s 18:

„Kostjast ametiasutus on samuti kohtumenetluse pool.“

13 VwGVG § 38 kohaselt:

„Kui käesolevas seaduses ei ole sätestatud teisiti, on B-VG artikli 130 lõike 1 kohaselt esitatud kaebuste menetlemise suhtes väärteoasjades analoogia alusel kohaldatavad menetlusnormid, mis on sätestatud 1991. aasta väärteoseaduses […] ning muus osas föderaalsed või liidumaa menetlusnormid, mida asutus kohaldas või oleks pidanud kohaldama menetluses, mis eelnes halduskohtus (Verwaltungsgericht) toimunud menetlusele.“

14 VwGVG § 46 lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:

„Verwaltungsgericht (halduskohus) peab kokku koguma kohtuasja lahendamiseks vajaminevad tõendid.“

15 VwGVG § 50 sätestatu kohaselt:

„Kui kaebust ei tule jätta rahuldamata või kui kohtuasjas ei tule menetlust peatada, peab Verwaltungsgericht (halduskohus) tegema B-VG § 130 lõike 1 punktis 1 nimetatud kaebuste kohta ise sisulise otsuse.“

Üldine haldusmenetluse seadus

16 Üldine haldusmenetluse seadus (Allgemeines Verwaltungsverfahrengesetz, BGBl. I, 51/1991) viitega BGBl. I, 161/2013 avaldatud parandust sisaldavas redaktsioonis (edaspidi „AVG“) sätestab §-s 8 järgmist:

„Menetlus puudutab isikuid, kes pöörduvad haldusorgani poole või kes on haldusorgani antud akti adressaadid, ning kui menetlus puudutab neid seoses juriidilise õiguse või huviga, on nad kohtumenetluse pooled.“

17 AVG §-s 37 on sätestatud:

„Uurimismenetluse eesmärk on võimaldada tuvastada faktilised asjaolud, mida ta peab haldusasja lahendamiseks teadma, ning anda pooltele võimalus panna maksma oma juriidilised õigused ja huvid.

[…]“

18 AVG § 39 on sõnastatud järgmiselt:

„(1) Uurimismenetluse suhtes kohaldatakse haldusnorme.

(2) Kui haldusnormides ei ole selle kohta midagi sätestatud, peab ametiasutus tegutsema omal algatusel ja määrama uurimismenetluse toimumise kindlaks vastavalt käesoleva peatüki sätetele. Täpsemalt võib ta korraldada omal algatusel või ühe poole taotlusel suulise menetluse ning liita mitu haldusasja nende koos menetlemiseks ja lahendamiseks või need asjad uuesti eraldada. Niisuguseid menetlust korraldavaid meetmeid võttes peab ta võimaluste piires juhinduma eesmärgist tegutseda tõhusalt, kiirelt, lihtsalt ja ökonoomselt.

[…]“

Väärteomenetluse seadus

19 Väärteomenetluse seadus (Verwaltungsstrafgesetz, BGBl. 52/1991), viitega BGBl. I, 33/2013 avaldatud parandust sisaldavas redaktsioonis (edaspidi „VStG“), sätestab §-s 24:

„Kui föderaalseaduses ei ole sätestatud teisiti, on [AVG] kohaldatav ka väärteomenetluse suhtes […]“.

20 VStG §-s 25 on sätestatud:

„(1) Väärtegusid tuleb uurida omal algatusel. […].

(2) Ühtemoodi tuleb arvesse võtta nii kergendavaid kui ka raskendavaid asjaolusid.

[…]“

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

21 Landesverwaltungsgericht Oberösterreichi (Ülem-Austria liidumaa halduskohus) poole pöörduti kahes kohtuasjas. Esimene neist käsitleb niisuguste mänguautomaatide arestimist, mille kasutamine võib rikkuda riigil olevat hasartmängumonopoli, ja teine käsitleb selliste trahvide seaduslikkust, mis määrati hasartmängude korraldamise eest kõnesolevate automaatidega või nende korraldamise lubamise eest.

22 Esimene kohtuasi algatati Ülem-Austria liidumaa politseidirektoraadi taotlusel pärast seda, kui maksuhaldur oli viinud 8. märtsil 2012 läbi kontrolli Welsis (Austria) asuva ettevõtte „SJ-Bet Sportbar“ ruumides.

23 Maksuhaldur tuvastas, et neis ruumides asus kaheksa mänguautomaati, mille osas esines kahtlus, et nende käitamisega rikutakse Austria riigil olevat hasartmängumonopoli, ning konfiskeeris seejärel need automaadid. Kontrolli käigus väideti, et üks neis automaatidest kuulub Online Games'ile.

24 Ülem-Austria liidumaa politseidirektoraat määras 17. aprilli 2012. aasta otsusega, et eeldatavasti Online Games'ile kuuluv mänguautomaat konfiskeeritakse määramata ajaks vastavalt GSpG 2011 § 53 lõike 1 punktile 1.

25 Online Games vaidlustas selle otsuse Unabhängiger Verwaltungssenat Oberösterreichis (Ülem-Austria liidumaa sõltumatu halduskohus), millest sai Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Ülem-Austria liidumaa halduskohus). 21. mai 2012. aasta otsusega jäeti see kaebus põhjendamatuse tõttu rahuldamata.

26 Verwaltungsgerichtshof (Austria kõrgeim halduskohus) rahuldas 1. oktoobri 2015. aasta otsusega kaebuse, mille Online Games oli 21. mai 2012. aasta otsuse peale esitanud, ja tühistas viimati nimetatud otsuse põhjusel, et seal ei olnud piisavalt selgelt tuvastatud maksimaalsed panused, mida mängijad olid saanud konfiskeeritud automaatidel teha; niisugust tuvastust olnuks vaja selle kindlakstegemiseks, kas kohtuasi kuulub kriminaal- või halduskohtu pädevusse. See kohus saatis kohtuasja uueks arutamiseks tagasi Landesverwaltungsgericht Oberösterreichile (Ülem-Austria liidumaa halduskohus).

27 Ilmnes, et esimeses kohtuasjas oli nende hasartmängude korraldaja, milles mängijad olid saanud konfiskeeritud automaati kasutades osaleda, piiratud vastutusega äriühing, mille asukoht oli Tšehhi Vabariigis Brnos.

28 Teises kohtuasjas viis maksuhaldur 14. augustil 2014 läbi kontrolli Linzis (Austria) asuva ettevõtte „Cafe Vegas" ruumides.

29 Maksuhaldur tuvastas, et neis ruumides asus kaheksa mänguautomaati, mille kasutamine rikub Austria riigil olevat hasartmängumonopoli, ning konfiskeeris seejärel need automaadid.

30 Ülem-Austria liidumaa politseidirektoraat määras 24. septembril 2015, tuginedes GSpG 2014 § 52 lõike 1 punktile 1, F. Breuerile, N. Enterile ja A. Waldenile igaühele 24 000 euro suuruse trahvi hasartmängude korraldamise või nende korraldamises osalemise eest ettevõtte „Café Vegas" ruumides.

31 F. Breuer, N. Enter ja A. Walden esitasid nende otsuste peale kaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule. Nad täpsustasid sealjuures, et kõnealuste automaatide sisu oli pärit Slovakkias asuvast hasartmänguprogrammide serverist.

32 Nagu on ka eelotsusetaotluses märgitud, on põhikohtuasjades küsimus selles, kas Online Games'ile kuuluva automaadi konfiskeerimine määramata ajaks ning F. Breuerile, N. Enterile ja A. Waldenile määratud trahvid on õigusnormidega, sealhulgas liidu õigusnormidega kooskõlas.

33 Eelotsusetaotluse esitanud kohus korraldas kaks kohtuistungit: esimeses kohtuasjas toimus kohtuistung 11. novembril 2015 ja teises kohtuasjas 11. detsembril 2015.

34 11. novembril 2015 toimunud kohtuistungil osales Online Games'i esindaja ning Linzi linna maksuameti esindaja, ent Ülem-Austria liidumaa politseidirektoraadi esindaja ei osalenud. 11. detsembri 2015. aasta kohtuistung toimus nii Ülem-Austria liidumaa politseidirektoraadi kui ka maksuameti osalusel. F. Breueri, N. Enteri ja A. Waldeni esindaja kohtuistungil ei viibinud, ent esitas eelotsusetaotluse esitanud kohtule siiski tõendid, millele nende kaitseargumentatsioon tugines. Nii esimeses kui ka teises kohtuasjas esitasid maksuamet ja Ülem-Austria liidumaa politseidirektoraat erinevaid väiteid, et näidata ära põhjused, tänu millele on liikmesriigi õigusnormid, see tähendab GspG2011 ja GSpG2014, liidu õigusega kooskõlas.

35 Eelotsusetaotlusest ilmneb, et eelotsusetaotluse esitanud kohus ja Verwaltungsgerichtshof (kõrgeim halduskohus) on eriarvamusel, mis puudutab väärteomenetlust reguleerivat põhimõtet, mille kohaselt kohtuasja sisuliselt lahendaval kohtul on kohustus aktiivselt tõde välja selgitada ja kompenseerida uurimisorganite tegevuses leiduvaid lünki ja tegematajätmisi.

36 Eelotsusetaotluse esitanud kohus täpsustab sellega seoses, et pärast Euroopa Kohtu 30. aprilli 2014. aasta kohtuotsust Pfleger jt (C-390/12, EU:C:2014:281) tuvastas selle kohtuotsuse aluseks olnud kohtuasja lahendav liikmesriigi kohus 9. mai 2014. aasta otsusega, et Austria riigil olev hasartmängumonopol on vastuolus ELTL artikliga 56. Austria rahandusministri esitatud kassatsioonkaebuse alusel tühistas Verwaltungsgerichtshof (kõrgeim halduskohus) selle otsuse 15. detsembril 2014, saates kohtuasja uueks arutamiseks eelotsusetaotluse esitanud kohtule. See kohus kinnitas 29. mail 2015, et Austria riigil olev hasartmängumonopol ei ole liidu õigusega kooskõlas. See otsus kaevati uuesti edasi Verwaltungsgerichtshofi (kõrgeim halduskohus).

37 Eelotsusetaotluse esitanud kohtul on kahtlusi küsimuses, kas harta artikliga 47 ning 4. novembril 1950 Roomas allkirjastatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi „EIÕK“) artikliga 6 on kooskõlas põhimõte, mille kohaselt kohus peab omal algatusel uurima väärteokoosseisu moodustada võivaid asjaolusid, nii, nagu see on ette nähtud VwGVG §-s 38, koostoimes VStG §-dega 24 ja 25 ning AVG § 39 lõikega 1.

38 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates riivab niisugune kohustus kohtu sõltumatust, kuivõrd viimase ülesanded segunevad süüdistuse esitamise eest vastutava ametivõimu ülesannetega. Seega on selline kohustus väidetavalt vastuolus harta artikliga 47, koostoimes EIÕK artikliga 6.

39 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul tuleneb 30. aprilli 2014. aasta kohtuotsusel Pfleger jt (C-390/12, EU:C:2014:281) rajanevast kohtupraktikast, et pädevad ametiasutused on kohustatud kindlaks tegema, kas riigisisesed meetmed, mille eesmärk on anda riigile hasartmängumonopol, on õigustatud mänguvõimaluste vähendamise või kuritegevuse vastu võitlemise eesmärgil, ning esitama kohtuasja sisuliselt lahendavale kohtule selle kohta tõendid, mis näitavad ära, et hasartmängu kuritegelik laad või mängusõltuvus on faktiliste asjaolude toimumise ajal tõepoolest arvestatav probleem, nii et halduskohtul lasuv mis tahes kohustus sellekohast spetsiifilist uurimist läbi viia oleks nimetatud kohtupraktikaga vastuolus.

40 Neil asjaoludel otsustas Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Ülem-Austria liidumaa halduskohus) kohtuasjas menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas ELTL artiklit 56 või ELTL artiklit 49 ja sellele järgnevaid artikleid tuleb, arvestades [EIÕK] artiklit 6 koostoimes [harta] artikliga 47, võttes arvesse Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikast (vt eelkõige Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus, 18.5.2010, Ozerov *vs*. Venemaa, CE:ECHR:2010:0518JUD006496201, punkt 54) tulenevat kohtu objektiivsuse ja erapooletuse nõuet, tõlgendada nii, et Euroopa Liidu Kohtu praktika (vt eelkõige kohtuotsus, 30.4.2014, Pfleger jt, C-390/12; EU:C:2014:281) valguses on viidatud sätetega vastuolus sellised liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt ei pea väärteo menetlemisel halduskohtus föderaalsel hasartmänguturul sisuliselt monopoli kehtestavate eeskirjade õigustamiseks nõutavaid tõendeid koguma mitte uurimisasutus (või mõni muu riiklik uurimisorgan) süüdistaja rollis, vaid need peab oma algatusel ja sõltumata menetlusosaliste tegevusest esmalt täiesti iseseisvalt nimetama ja piiritlema ning seejärel autonoomselt ja uurivalt kindlaks tegema ja hindama kohus (ühes ja samas isikus/funktsioonis), kelle ülesanne on teha otsus, kas halduskorras määratud karistus, mis on vaidlustatud, on õiguspärane?“

Eelotsuse küsimuse analüüs

Vastuvõetavus

41 Austria valitsus väidab, et eelotsusetaotlus on vastuvõetamatu esiteks seetõttu, et küsimus on hüpoteetiline, kuna see tuleneb riigisisese õiguse väärast tõlgendusest, ning teiseks seetõttu, et eelotsusetaotluses ei ole põhikohtuasja faktilist raamistiku toodud ära piisavalt selgelt selleks, et Euroopa Kohus saaks kõnealusele küsimusele tarviliku vastuse anda.

42 Sellega seoses tuleb meelde tuletada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt eeldatakse, et liidu õiguse tõlgendamise küsimused, mis liikmesriigi kohus on esitanud õiguslikus ja faktilises raamistikus, mille ta on määratlenud omal vastutusel ja mille õigsuse kontrollimine ei ole Euroopa Kohtu ülesanne, on asjakohased. Euroopa Kohus võib keelduda ELTL artikli 267 alusel esitatud siseriikliku kohtu eelotsuse küsimusele vastamast vaid juhul, kui ei ole järgitud eelkõige Euroopa Kohtu kodukorra artiklis 94 sätestatud nõudeid eelotsusetaotluse sisu kohta või kui on ilmne, et liidu õigusnormi tõlgendamine või kehtivuse hindamine, mida siseriiklik kohus taotleb, ei ole mingil viisil seotud põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega või kui probleem on hüpoteetiline (kohtuotsus, 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 50 ning seal viidatud kohtupraktika).

43 Samuti tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et selleks, et jõuda liikmesriigi kohtule tarviliku liidu õiguse tõlgenduseni, on vaja, et asjaomane kohus määraks kindlaks esitatud küsimuste faktilise ja õigusliku raamistiku või vähemalt selgitaks küsimuste aluseks olevaid faktilisi eeldusi. Eelotsusetaotluses peavad lisaks olema ära näidatud täpsed põhjused, miks siseriiklikul kohtul tekkisid küsimused seoses liidu õiguse tõlgendamisega ning miks ta pidas Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse esitamist vajalikuks (kohtuotsus, 18.4.2013, Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, punkt 28 ja seal viidatud kohtupraktika).

44 Käesoleval juhtumil on eelotsusetaotluses aga põhikohtuasja faktilist ja õiguslikku raamistikku piisavalt selgitatud ning selgitused, mille eelotsusetaotluse esitanud kohus selle kohta esitas, võimaldavad eelotsusetaotluse ulatuse kindlaks teha.

45 Mis puudutab argumenti, et küsimus on hüpoteetiline, siis rajaneb see väitel, et eelotsusetaotluse esitanud kohus tegi vea riigisisese õiguse tõlgendamisel. Selles osas olgu siiski meenutatud, et Euroopa Kohus ei saa teha otsust riigisiseste õigusnormide tõlgendamise kohta, kuna nende tõlgendamine kuulub ju liikmesriigi kohtute ainupädevusse. Ühtlasi tuleb Euroopa Kohtul liikmesriigi kohtu esitatud eelotsusetaotlust menetledes arvestada riigisisese õiguse tõlgendust nii, nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus seda talle on selgitanud (vt muu hulgas kohtuotsus, 27.10.2009, ČEZ, C-115/08, EU:C:2009:660, punkt 57 ning seal viidatud kohtupraktika). Lisaks ei ole võimalik vaidlustada asjaolu, et selle lahendi kooskõla liidu õigusega, mille eelotsusetaotluse esitanud kohus peab tegema, sõltub vastusest esitatud küsimusele.

46 Neil asjaoludel tuleb asuda seisukohale, et eelotsusetaotlus on vastuvõetav.

Sisulised küsimused

47 Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub oma küsimusega sisuliselt selgitada, kas ELTL artikleid 49 ja 56 tuleb kujul, mil neid on eelkõige tõlgendatud 30. aprilli 2014. aasta kohtuotsuses Pfleger jt (C-390/12, EU:C:2014:281), koostoimes harta artikliga 47, tõlgendada nii, et nendega on vastuolus riigisisesed menetlusnormid, mille kohaselt kohus, kes peab tegema otsuse selle kohta, kas mõnd Euroopa Liidu põhivabadust, näiteks liidusisest asutamisvabadust või teenuste osutamise vabadust piirav riigisisene norm on liidu õigusega vastuolus, on väärteomenetluses kohustatud väärteo koosseisu esinemise tuvastamise käigus omal algatusel välja selgitama talle lahendamiseks esitatud kohtuasja asjaolud.

48 Sissejuhatavalt olgu märgitud, et 30. aprilli 2014. aasta kohtuotsuses Pfleger jt (C-390/12, EU:C:2014:281) analüüsis Euroopa Kohus esitatud küsimusi üksnes ELTL artiklis 56 ette nähtud teenuste osutamise vabaduse seisukohast, vaatlemata neid ELTL artiklis 49 sätestatud asutamisvabaduse nurga alt. Nagu kohtujuristki märkis oma ettepaneku punktis 34, on kõnesoleva kohtuotsuse põhistus, mis käsitleb teenuste osutamise vabadust, ELTL artiklit 62 arvestades aga kohaldatav ka asutamisvabaduse suhtes.

49 Olgu järgmiseks meenutatud, et 30. aprilli 2014. aasta kohtuotsusest Pfleger jt (C-390/12, EU:C:2014:281) ilmneb, et ELTL artikliga 56 on vastuolus sellised riigisisesed õigusnormid, mis keelavad mänguautomaatide käitamise ilma eelneva haldusloata, kui tegelikult ei taotleta nende õigusnormidega väidetavat eesmärki kaitsta mängijaid või võidelda kuritegevuse vastu ning kui need tegelikult ei vasta väidetavale soovile vähendada mängimisvõimalusi või võidelda hasartmängudega seonduva kuritegevuse vastu ühtselt ja süstemaatiliselt (vt selle kohta kohtuotsus, 30.4.2014, Pfleger jt, C-390/12, EU:C:2014:281, punkt 56).

50 Sellega seoses on Euroopa Kohtus otsustanud, et kui liikmesriigi pädev ametiasutus soovib tugineda eesmärgile, millega saab õigustada teenuste osutamise vabaduse piirangut, peab ta selleks, et eesmärki saaks pidada õigustatuks, esitama antud küsimust lahendavale kohtule kogu teabe, mis võimaldab sel kohtul veenduda, et nimetatud meede vastab tõepoolest proportsionaalsuse põhimõttest tulenevatele nõuetele (vt selle kohta kohtuotsus, 30.4.2014, Pfleger jt, C-390/12, EU:C:2014:281, punkt 50).

51 Seejärel tuleb liikmesriigi kohtul tuvastada, millised on kõnesolevate riigisiseste õigusnormidega tegelikult taotletavad eesmärgid ning kas need vastavad Euroopa Kohtu praktikast tulenevatele tingimustele nende proportsionaalsust puudutavas. Eeskätt on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne veenduda, võttes eelkõige arvesse asjaomaste piiravate õigusnormide konkreetseid kohaldamiseeskirju, et need õigusnormid vastavad tegelikult soovile vähendada mängimisvõimalusi, piirata selle valdkonna tegevust ja võidelda hasartmängudega seonduva kuritegevuse vastu ühtselt ja süstemaatiliselt (kohtuotsus, 30.4.2014, Pfleger jt, C-390/12, EU:C:2014:281, punktid 47–49).

52 Euroopa Kohus täpsustas, et liikmesriigi kohus peab andma üldise hinnangu piiravate õigusnormide kehtestamise ja rakendamisega seonduvatele asjaoludele (kohtuotsus, 30.4.2014, Pfleger jt, C-390/12, EU:C:2014:281, punkt 52).

53 Lisaks peab eelotsusetaotluse esitanud kohtu lähenemisviis proportsionaalsust kontrollides olema mitte staatiline, vaid dünaamiline, kuna ta peab arvesse võtma asjaolude arengut nimetatud õigusnormide vastuvõtmise järgselt (kohtuotsus, 30.6.2016, Admiral Casinos & Entertainment, C-464/15, EU:C:2016:500, punkt 36).

54 Olgu samuti meenutatud, et järjepideva kohtupraktika kohaselt peavad liikmesriikide kohtud ELL artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalse koostöö põhimõtte alusel tagama isikutele liidu õigusest tulenevate õiguste kohtuliku kaitse. Lisaks kohustab ELL artikli 19 lõige 1 liikmesriike nägema ette just harta artikli 47 mõttes tulemusliku õiguskaitse tagamiseks vajaliku kaebeõiguse liidu õigusega hõlmatud valdkondades (vt selle kohta kohtuotsus, 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, punkt 50 ning seal viidatud kohtupraktika).

55 Harta selle artikli kohaldamisala seoses liikmesriikide tegevusega on määratletud harta artikli 51 lõikes 1, mille kohaselt on harta sätted ette nähtud liikmesriikidele üksnes liidu õiguse kohaldamise korral; see säte kinnitab Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktikat, mille kohaselt laienevad liidu õiguskorras tagatud põhiõigused kõigile liidu õigusega reguleeritud olukordadele, kuid mitte väljapoole niisuguseid olukordi (kohtuotsus, 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, punkt 51).

56 Nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 30, siis olukorras, kus liikmesriik kehtestab meetme, millega tehakse erand EL toimimise lepingus sätestatud põhivabadusest, näiteks asutamisvabadusest või teenuste osutamise vabadusest, kuulub see meede liidu õiguse kohaldamisalasse.

57 Harta artikli 47 lõikes 1 on sätestatud, et igaühel, kelle liidu õigusega tagatud õigusi või vabadusi rikutakse, on selles artiklis kehtestatud tingimuste kohaselt õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus.

58 Samuti on selge, et põhikohtuasjades väidavad kaebajad, et neile vastavalt ELTL artiklitest 56 ja 49 tulenevat teenuste osutamise vabadust ja asutamisvabadust on rikutud konfiskeerimis- ja karistusmeetmetega, mistõttu nad taotlevad nende meetmete tühistamist eelotsusetaotluse esitanud kohtus. Järelikult on harta artikkel 47 kõnesoleval juhtumil kohaldatav.

59 Ehkki kohustused, mis lasuvad riigisisestel kohtutel selle hindamisel, kas liidu õiguses ette nähtud põhivabadust piiravad õigusnormid on põhjendatud, on Euroopa Kohtu praktikas selliselt defineeritud, tuleb märkida, et iga liikmesriigi riigisiseses õiguskorras tuleb kehtestada menetlusnormid, mida kohaldatakse nende õiguskaitsevahendite suhtes, mille eesmärk on tagada isikutele liidu õigusest tulenevate õiguste kaitse. Kui vastav regulatsioon liidu tasandil puudub, on liikmesriigid kohustatud igal üksikjuhtumil tagama nende õiguste tegeliku kaitse ning eelkõige tagama, et austatakse harta artiklis 47 sätestatud õigust tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele (vt selle kohta kohtuotsus, 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, punkt 65).

60 Mis puudutab harta artikli 47 teises lõigus sätestatud õigust asja arutamisele sõltumatus ja erapooletus kohtus, mis on kohtu funktsiooni lahutamatu osa, siis hõlmab see kahte aspekti. Esimene, väline aspekt eeldab, et organ oleks kaitstud väljastpoolt tuleva sekkumise või surve eest, mis võiks ohtu seada selle liikmete otsustamise sõltumatuse neile lahendamiseks antud vaidluste osas (kohtuotsus, 9.10.2014, TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, punkt 30 ning seal viidatud kohtupraktika).

61 Teine, sisemine aspekt on seotud erapooletuse mõistega ja selle eesmärk on võrdse distantsi säilitamine menetlusosaliste ja nende vastavate huvide vahel menetluse eset arvestades. See aspekt, mida eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates võib olla kõnesoleval juhtumil eiratud, eeldab, et peetakse kinni objektiivsusest ja vaidluse lahendamisel ei võeta arvesse ühtegi huvi, mis ei ole rangelt seotud õigusnormi kohaldamisega (kohtuotsus, 9.10.2014, TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, punkt 31 ning seal viidatud kohtupraktika).

62 Need sõltumatuse ja erapooletuse tagatised eeldavad selliste normide olemasolu, eelkõige põhikirja ja kodukorra olemasolu, mis lubavad ümber lükata üksikisiku põhjendatud kahtlusi küsimuses, kas nimetatud organ on väljaspool väliste tegurite haardeulatust, ning küsimuses, kas nimetatud organ on tema ees olevate huvide suhtes neutraalne (kohtuotsus, 9.10.2014, TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, punkt 32 ning seal viidatud kohtupraktika).

63 Kõnesoleval juhtumil tuleneb käesoleva kohtuotsuse punktides 3–5 ja 12–20 osundatud riigisisestest õigusnormidest, et haldusorganite otsuste peale saab halduskohtule esitada õigusvastasuse tõttu tühiseks tunnistamise nõude, sest need kohtud lahendavad niisuguseid kaebusi sisuliselt. Kohus peab omal algatusel välja selgitama talle lahendamiseks esitatud kohtuasja asjaolud talle esitatud nõuete piires, arvestades sealjuures ka kergendavaid ja raskendavaid asjaolusid. Neis menetlustes on väärteokaristust kohaldanud haldusorgan menetluse pool.

64 Vaid nende asjaolude alusel ei ole alust asuda seisukohale, et niisugune menetluskord võiks tekitada kahtlusi riigisisese kohtu erapooletuses, kuivõrd viimane on kohustatud uurima tal lahendada olevat kohtuasja mitte süüdistuse toetamiseks, vaid tõe jaluleseadmiseks. Lisaks tugineb niisugune kohtuasi, nagu on kõne all põhikohtuasjas, peamiselt ideel, et kohus ei peaks piirduma pooltevahelise vaidluse lahendamisega, vaid et ta esindab ühiskonna üldist huvi. Just selle huvi maksmapanekuks tuleb riigisisesel kohtul uurida liidu põhivabadust piiravate õigusnormide õigustatust Euroopa Kohtu praktika tähenduses.

65 Mis puudutab seda, kuidas suhestuvad omavahel riigisisestes normides sõnastatud riigisiseste kohtute kohustus uurida neile lahendamiseks esitatud kohtuasjade asjaolusid omal algatusel ja 30. aprilli 2014. aasta kohtuotsus Pfleger jt (C-390/12, EU:C:2014:281), siis on käesoleva kohtuotsuse punktides 50–52 meelde tuletatud, et vastavalt liidu õigusele on riigisisene kohus kohustatud andma piiravate normide vastuvõtmist ja rakendamist ümbritsevatele asjaoludele igakülgse hinnangu, lähtudes liikmesriigi pädevate asutuste esitatud tõenditest, millega on soovitud ära näidata niisuguste eesmärkide olemasolu, millega saab õigustada EL toimimise lepingus sätestatud põhivabaduse piirangut ja selle piirangu proportsionaalsust.

66 Kuigi need kohtud võivad olla riigisiseste menetlusnormide kohaselt kohustatud võtma meetmeid, mis on vajalikud, et lihtsustada niisuguste tõendite esitamist, ei või neid aga kohustada – nagu ütles kohtujurist oma ettepaneku punktides 51–56 ja 68 – asendama neid ametiasutusi, et esitada põhjendusi, mida on 30. aprilli 2014. aasta kohtuotsuse Pfleger jt (C-390/12, EU:C:2014:281) järgi kohustatud esitama need asutused. Kui niisuguseid põhjendusi ei esitata, sest needsamad asutused ei osale või jäävad tegevusetuks, siis peab riigisisestel kohtutel olema võimalus kohaldada tagajärgi, mis niisugusest tegevusetusest tulenevad.

67 Eelnevalt esitatud asjaolusid arvestades tuleb esitatud küsimusele vastata, et ELTL artikleid 49 ja 56 tuleb kujul, mil neid on eelkõige tõlgendatud 30. aprilli 2014. aasta kohtuotsuses Pfleger jt (C-390/12, EU:C:2014:281), koostoimes harta artikliga 47, tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus riigisisesed menetlusnormid, mille kohaselt kohus, kes peab tegema otsuse selle kohta, kas mõnd Euroopa Liidu põhivabadust, näiteks liidusisest asutamisvabadust või teenuste osutamise vabadust piirav riigisisene norm on liidu õigusega vastuolus, on väärteomenetluses kohustatud väärteo koosseisu esinemise tuvastamise käigus omal algatusel välja selgitama talle lahendamiseks esitatud kohtuasja asjaolud; vastuolu puudub tingimusel, et niisuguste normide tagajärg ei ole olukord, kus kõnesolev kohus on sunnitud asendama liikmesriigi pädevaid ametiasutusi, kes on kohustatud esitama tõendid, mis on vajalikud, et see kohus saaks kontrollida, kas piirang on õigustatud.

Kohtukulud

68 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

ELTL artikleid 49 ja 56 tuleb kujul, mil neid on eelkõige tõlgendatud 30. aprilli 2014. aasta kohtuotsuses Pfleger jt (C-390/12, EU:C:2014:281), koostoimes harta artikliga 47, tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus riigisisesed menetlusnormid, mille kohaselt kohus, kes peab tegema otsuse selle kohta, kas mõnd Euroopa Liidu põhivabadust, näiteks liidusisest asutamisvabadust või teenuste osutamise vabadust piirav riigisisene norm on liidu õigusega vastuolus, on väärteomenetluses kohustatud väärteo koosseisu esinemise tuvastamise käigus omal algatusel välja selgitama talle lahendamiseks esitatud kohtuasja asjaolud; vastuolu puudub tingimusel, et niisuguste normide tagajärg ei ole olukord, kus kõnesolev kohus on sunnitud asendama liikmesriigi pädevaid ametiasutusi, kes on kohustatud esitama tõendid, mis on vajalikud, et see kohus saaks kontrollida, kas piirang on õigustatud.

Allkirjad