Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
NICHOLAS EMILIOU
esitatud 10. novembril 2022 [1]

Kohtuasi C-40/21

T. A. C.
versus
ANI

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Curtea de Apel Timişoara (Timişoara apellatsioonikohus, Rumeenia))

Eelotsusetaotlus – Otsus 2006/928/EÜ – Koostöö- ja jälgimiskord – Valitav ametikoht – Huvide konflikt – Sanktsioonid – Valitava ametikoha täitmise tähtajaline keeld – Euroopa Liidu põhiõiguste harta – Artikli 49 lõige 3 – Karistuste proportsionaalsus – Proportsionaalsuse põhimõtte vahetu õigusmõju – Riigisiseste kohtute pädevus – Artikli 15 lõige 1 – Õigus teha tööd – Mõiste „töö“ – Artikkel 47 – Õigus tõhusale õiguskaitsevahendile

I. Sissejuhatus

1. Ebaseaduslikku käitumist huvide konflikti korral võib tõenäoliselt pidada üheks poliitikute ja riigiteenistujate surmapattudest. Tõepoolest tabab see nende ülesannete keset, milleks on teenida avalikke huve. Mõiste „huvide konflikt“ on tegelikult mitu sajandit vana ja selle põhjal on loodud erinevaid (siduvaid ja mittesiduvaid) eeskirju riigisisesel, riikidevahelisel ning piirkondlikul ja kohalikul tasandil. [2]

2. Mõned selleteemalised suunavad põhimõtted on võimalik muu hulgas leida dokumendist „International Code of Conduct for Public Officials“, mille Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) peaassamblee võttis vastu 1996. aastal, [3] ja dokumendist „Model code of conduct for public officials“, mille Euroopa Nõukogu võttis vastu aastal 2000. [4] Mõistagi on mitmes Euroopa Liidu poolt vastu võetud õigusaktis eeskirjad, mille eesmärk on igaühel oma piirides vältida liidu või liikmesriikide ametnike huvide konflikte. Üks selline õigusakt on komisjoni 13. detsembri 2006. aasta otsus 2006/928/EÜ, millega nähakse ette kord, mille abil teha Rumeeniaga koostööd ja jälgida tema edusamme konkreetsete eesmärkide täitmisel kohtureformi alal ning korruptsiooni ja organiseeritud kuritegevuse vastases võitluses. [5]

1 Algkeel: inglise.

2 Vt täiendavate viidetega ülevaadet Peters, A., Handschin, L. (eds.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, Cambridge University Press, 2012.

3 Resolutsioon 51/59; vt selle II põhimõte.

4 Ministrite komitee soovitus nr R (2000) 10 liikmesriikidele ametiisikute käitumiskoodeksi kohta; vt artikkel 8.

5 ELT 2006, L 354, lk 56.

3. Käesolev kohtuasi, mis tugineb Curtea de Apel Timişoara (Timişoara apellatsioonikohus, Rumeenia) eelotsusetaotlusele, puudutab otsuse 2006/928, selle otsuse rakendamiseks vastu võetud riigisiseste õigusaktide ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) omavahelist suhet. Sisuliselt soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult teada, kas liidu õigusega – eelkõige harta artikli 15 lõikega 1, artikliga 47 ja artikli 49 lõikega 3 – on vastuolus riigisisesed õigusaktid, mille kohaselt määratakse inimesele, kelle puhul on tuvastatud huvide konflikt, automaatselt karistus, mis seisneb valitava ametikoha täitmise tähtajalises keelus (edaspidi „asjasse puutuv karistus“).

4. Kuigi väliselt on tegemist lihtsa küsimusega, kaasneb sellega mitu huvitavat õiguslikku probleemi, mis puudutavad nende harta sätete kohaldamisala ning liikmesriigi kohtute pädevust ja kohustusi olukorras, kus riigisiseses õiguses on liidu õigust rakendavate riigisiseste õigusnormide rikkumiste eest ette nähtud ebaproportsionaalsed karistused.

II. Õiguslik raamistik

A. Euroopa Liidu õigus

5. Otsuse 2006/928 artikli 1 esimeses lõigus on sätestatud:

„Rumeenia esitab iga aasta 31. märtsiks ja esimest korda 31. märtsiks 2007 komisjonile aruande edusammude kohta, mis on tehtud iga lisas nimetatud eesmärgi täitmiseks.“

6. Lisas on need eesmärgid loetletud. Lisa punktis 2 on öeldud:

„Luua ettenähtud korras asutus, mis kontrollib majanduslike huvide deklaratsioonides esitatud andmete õigsust, vastuolusid ja võimalikke huvide konflikte, ning teeb siduvaid otsuseid, mis on aluseks võimalikele hoiatavatele sanktsioonidele.“

B. Liikmesriigi õigus

7. Seaduse nr 176/2010 ausa ja kohusetundliku avalike ülesannete täitmise ja riigiametis tegutsemise kohta, millega muudetakse ja täiendatakse seadust nr 144/2007 Agenția Națională de Integritate (riiklik ametiau ja väärikuse amet) loomise, haldamise ja toimimise kohta, ning millega muudetakse ja täiendatakse ka muid õigusakte (Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative) (edaspidi „seadus nr 176/2010“), artiklis 25 on ette nähtud:

„1. Tegu, mille paneb toime isik, kes on andnud haldusakti, teinud õigustoimingu, võtnud vastu otsuse või osalenud otsuse vastuvõtmisel, rikkudes huvide konflikti reguleerivad seadusjärgseid kohustusi, või kes on olnud osaline olukorras, mis on eeskirjadega vastuolus, kujutab endast distsiplinaarrikkumist ja seda karistatakse ametikoha suhtes kohaldatavate normide alusel, sõltuvalt ülesannetest või tegevusest, millega on tegemist, kui käesoleva seaduse sätetes ei ole nähtud ette erandeid ja kui kõnealune teokoosseis ei vasta kuriteokoosseisu tunnustele.

2. Isikul, kes on ametiülesannete täitmisest vabastatud või ametist tagandatud kooskõlas lõikega 1, või isikul, kelle suhtes on tuvastatud huvide konflikti või rikkumise olemasolu, ei ole enam õigust täita avalikke ülesandeid või töötada käesoleva seaduse reguleerimisalasse jääval ametikohal, välja arvatud valitaval ametikohal, kolme aasta jooksul alates kõnealuste ametiülesannete täitmisest vabastamisest või ametikohalt tagandamisest või alates mandaadi seadusjärgsest lõpukuupäevast. Kui isik on tegutsenud valitaval ametikohal, ei või ta enam täita samu ülesandeid kolme aasta jooksul alates mandaadi lõpust. Juhul kui isik ei täida enam avalikke ülesandeid ega ole avaliku sektori ametikohal tegev ajahetkel, mil rikkumist või huvide konflikti hõlmav olukord tuvastati, hakkab kolmeaastane tegutsemiskeeld seaduse järgi kulgema alates kuupäevast, mil hindamisaruanne muutub lõplikuks või alates kuupäevast, mil huvide konflikti või rikkumist hõlmava olukorra tuvastanud kohtuotsus jõustub."

8. Sellega seoses nimetab eelotsusetaotluse esitanud kohus Curtea Constituțională (Rumeenia konstitutsioonikohus) lahendit nr 418/2014, mille kohaselt väljend *aceeași funcție* („samad ülesanded"), mida on kasutatud seaduse nr 176/2010 artikli 25 lõikes 2, viitab kõigile valitavatele ametikohtadele, sh linnapea või vallavanema ülesannetele.

III. Faktilised asjaolud, menetlus liikmesriigis ja eelotsuse küsimused

9. Põhikohtuasja kaebaja T. A. C. oli põhikohtuasja asjaolude asetleidmise ajal ühe Rumeenia linna linnapea.

10. 25. novembri 2019. aasta hindamisaruandes leidis Agenția Națională de Integritate (riiklik ametiau ja väärikuse amet, Rumeenia; edaspidi „ANI") – haldusasutus, kes vastutab huvide konflikti hindamise eest –, et kaebaja ei olnud järginud haldusvaldkonnas huvide konflikti reguleerivaid eeskirju. Linnapea ametiülesannete täitmise perioodil oli ta sõlminud tasuta kasutamise lepingu ühinguga, mille asutajaliige ja asepresident oli kaebaja abikaasa. Selle lepingu alusel anti nimetatud ühingule õigus tasuta kasutada teatavaid linnale kuuluvaid ruume kultuuritegevuse jaoks 5-aastase ajavahemiku jooksul.

11. Kaebaja esitas 19. detsembril 2019 Tribunalul București (Bukaresti esimese astme kohus, Rumeenia) kaebuse, milles taotles hindamisaruande tühistamist. Oma taotluse põhjenduseks väitis kaebaja muu hulgas, et liidu õigusega on vastuolus riigisisesed õigusaktid, mille kohaselt määratakse inimesele, kelle puhul on tuvastatud huvide konflikt, selline karistus nagu valitava ametikoha täitmise tähtajaline keeld automaatselt ja ilma, et seda saaks toime pandud rikkumise raskusest lähtudes kohandada.

12. Tribunalul București (Bukaresti esimese astme kohus) tuvastas 27. veebruari 2020. aasta otsusega, et tal puudub pädevus kaebust lahendada, ja saatis asja Curtea de Apel Timișoarale (Timisoara apellatsioonikohus). Viimati nimetatud kohus, kes kahtleb selles, kuidas oleks õige tõlgendada asjaomaseid liidu õiguse sätteid, otsustas menetluse peatada ning esitada Euroopa Kohtule eelotsuse saamiseks järgmised küsimused:

„1. Kas karistuste proportsionaalsuse põhimõtet, mis on tagatud [harta] artiklis 49, tuleb tõlgendada nii, et see on kohaldatav ka muude kui riigisiseses õiguses formaalselt süüteona kvalifitseeritud koosseisude suhtes, mida siiski saab käsitada „kriminaalsüüdistusena" Euroopa inimõiguste konventsiooni[6] artikli 6 tähenduses, arvestades Euroopa Inimõiguste

[6] Edaspidi viidatud kui „EIK".

Kohtu[7] praktikas kujundatud kriteeriume, eelkõige karistuse raskuse kriteeriumi, nagu põhikohtuasjas seoses huvide konflikti hindamisega, mille tuvastamise korral võidakse kohaldada kõrvalkaristust, mis seisneb valitaval ametikohal tegutsemise kolmeaastases keelus?

2. Kui vastus esimesele küsimusele on jaatav, siis kas karistuste proportsionaalsuse põhimõtet, mis on tagatud [harta] artiklis 49, tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi rakendussäte, mille kohaselt juhul, kui valitaval ametikohal tegutseva isiku puhul tuvastatakse huvide konflikt, siis kohaldatakse automaatselt seaduse alusel (*ope legis*) kõrvalkaristust ehk valitaval ametikohal tegutsemise kolmeaastast keeldu, ilma et oleks võimalik määrata karistus, mis on toime pandud rikkumisega proportsionaalne?

3. Kas [harta] artikli 15 lõikes 1 tagatud õigust teha tööd ja harta artiklis 47 tagatud õigust tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus liikmesriigi rakendussäte, mille kohaselt juhul, kui valitaval ametikohal tegutseva isiku puhul tuvastatakse huvide konflikt, siis kohaldatakse automaatselt seaduse alusel (*ope legis*) kõrvalkaristust ehk valitaval ametikohal tegutsemise kolmeaastast keeldu, ilma et oleks võimalik määrata karistus, mis on toime pandud rikkumisega proportsionaalne?“

13. Käesolevas menetluses on kirjalikud seisukohad esitanud põhikohtuasja kaebaja, ANI, Rumeenia ja Poola valitsus ning komisjon.

IV. Analüüs

14. Kõigepealt soovin selgitada käesoleva ettepaneku ulatust.

15. Eelotsusetaotlus ja poolte teatud seisukohad viitavad kahele karistusele, mis võidakse määrata põhikohtuasja kaebajale juhul, kui eelotsusetaotluse esitanud kohus jätab hindamisaruande muutmata: avaliku sektori ametikohalt vabastamine ja kolme aasta pikkune keeld olla valitaval ametikohal. Kuivõrd aga eelotsuse küsimused puudutavad vaid üht neist karistustest, nimelt viimati nimetatut, piirdub analüüs selle karistusega. Küll aga ei näe ma põhjust, miks minu kaalutlused ei võiks olla *mutatis mutandis* kohaldatavad ka seoses teise karistusega, nimelt ametist vabastamisega.

16. Niisiis, nagu on nimetatud käesoleva ettepaneku sissejuhatuses, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult sisuliselt teada, kas liidu õigusega – eelkõige harta artikli 15 lõikega 1, artikliga 47 ja artikli 49 lõikega 3 – on vastuolus riigisisesed õigusaktid, mille kohaselt määratakse inimesele, kelle puhul on tuvastatud huvide konflikt, *automaatselt* karistus, mis seisneb valitava avaliku sektori ametikoha täitmise *tähtajalises* (käesoleval juhul kolmeaastases) keelus.

17. Enne eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud küsimuste analüüsimist pean aga põgusalt hindama Euroopa Kohtu pädevust seda kohtuasja menetleda ja eelotsuse küsimuste vastuvõetavust.

[7] Edaspidi viidatud kui „EIÕK“.

A. Pädevus ja vastuvõetavus

18. ANI ja Rumeenia valitsus vaidlustavad Euroopa Kohtu pädevuse seda kohtuasja menetleda. Nad väidavad, et harta ei ole põhikohtuasjas kohaldatav, kuivõrd puudub liidu õiguse kohaldamine harta artikli 51 tähenduses. ANI ja Rumeenia valitsus vaidlustavad ka eelotsuse küsimuste vastuvõetavuse, rõhutades asjaolu, et põhikohtuasi käsitleb selle ANI hindamisaruande tühistamist, milles tuvastati huvide konflikt seoses kaebajaga, mitte kohaldatavaid karistusi. Seega ei ole eelotsuse küsimused nende hinnangul vaidluse lahendamisel asjakohased.

19. Kumbki neist argumentidest ei ole minu arvates veenev.

20. Esiteks rõhutas eelotsusetaotluse esitanud kohus, et nagu nähtub seletuskirjast, võeti seadus nr 176/2010 vastu otsuse 2006/928 ühe eesmärgi rakendamiseks. Nagu on nimetatud käesoleva ettepaneku punktis 6, kohustas see otsus Rumeeniat looma asutuse, mis kontrollib muu hulgas võimalikke huvide konflikte, ning teeb siduvaid otsuseid, mis on aluseks võimalikele hoiatavatele sanktsioonidele.

21. Sellega seoses tuleb meelde tuletada, et otsuse 2006/928 vastuvõtmise kontekstiks oli Rumeenia ühinemine Euroopa Liiduga ja see kuulub ühinemislepingu kohaldamisalasse. Otsus on Rumeeniale siduv, kohustades teda võtma selleks kõiki kohaseid meetmeid.[8] Seega selgub, et seaduse nr 176/2010 puhul on tegemist meetmega, millega rakendatakse liidu õigust, millega kaasneb harta kohaldatavus. Seega on Euroopa Kohtul pädevus seda kohtuasja menetleda.

22. Teiseks, nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus oma eelotsusetaotluses on selgitanud, siis juhul, kui ANI hindamisaruanne jääb jõusse, määratakse kaebajale automaatselt asjasse puutuv karistus. Kui ma asjasse puutuvatest liikmesriigi õigusnormidest õigesti aru saan, ei ole kaebajal võimalik selle karistuse õiguspärasust muu kohtumenetluse kontekstis vaidlustada.

23. Seega ei saa Euroopa Kohtu vastust eelotsusetaotluse küsimustele pidada vaidluse lahendamisel ilmselgelt asjassepuutumatuks. Liidu õiguse tõlgendus, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus on palunud, näib vajalik, et see kohus saaks käsitleda teatud väiteid, mida kaebaja on põhikohtuasjas esitanud.

24. Seega on eelotsuse küsimused vastuvõetavad.

B. Eelotsuse küsimuste analüüs

1. Esimene ja teine küsimus: karistuse proportsionaalsus

25. Esimese ja teise küsimusega, mida saab käsitleda koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas karistuste proportsionaalsuse põhimõte, mis on sätestatud harta artikli 49 lõikes 3, on kohaldatav seoses sellise karistusega nagu kõnealune ja kui on, siis kas selline karistus on selle põhimõttega vastuolus.

[8] 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 153–165).

26. Nende küsimuste ulatust võib aga mõista veelgi avaramalt. Tõepoolest on asjasse puutuva karistuse proportsionaalsust võimalik hinnata seoses i) harta artikli 49 lõikega 3, mida kohaldatakse üksnes siis, kui tegemist on kriminaalkaristusega, ja/või ii) proportsionaalsuse põhimõttega kui liidu õiguse üldpõhimõttega, mida kohaldatakse kõigile liidu õigust rakendavatele riigisisestele õigusaktidele.

27. Järgmises kahes jaotises selgitan kõigepealt, miks harta artikli 49 lõige 3 ei ole käesolevas asjas kohaldatav, ja käsitlen seejärel üldpõhimõtet.

a) Harta artikli 49 lõike 3 kohaldatavus

28. Kuivõrd harta artikli 49 lõige 3, milles on ette nähtud, et karistuste raskus ei tohi olla kuriteo suhtes ebaproportsionaalne, puudutab kriminaalkaristusi, tuleb enne kindlaks teha, kas põhikohtuasjas käsitletav karistuste kord on karistusõiguslik.

29. Sellega seoses on Euroopa Kohus EIK praktikast inspiratsiooni ammutades otsustanud, et asjasse puutub kolm kriteeriumi. Esimene kriteerium on rikkumise õiguslik liigitus riigisiseses õiguses, teine on rikkumise laad ning kolmas on selle karistuse raskusaste, mille asjaomane isik võib saada. [9]

30. Hinnates asjasse puutuvat karistust nendest kriteeriumidest lähtudes, kahtlen ma, et asjasse puutuval karistusel on tunnuseid, mis viitaksid karistusõiguslikule laadile.

31. Esiteks tuleneb nii seaduse nr 176/2010 artikli 25 lõike 1 sõnastusest kui ka asjasse puutuvast riigisisesest kohtupraktikast, et kõnealust karistust ei käsitata riigisisese õiguse kohaselt oma laadilt „karistusõiguslikuna“, vaid üksnes „distsiplinaarmeetmena“. Lisaks sellele on menetlus, mille kaudu karistus määratakse, toimikus oleva teabe kohaselt halduslikku laadi. Riigisisese õiguse kohaselt võib kriminaalkaristusi määrata ka avaliku sektori ametnikele, kelle puhul on tegemist huvide konfliktiga, aga seda eraldi ja sõltumatu menetluse kaudu. [10]

32. Teiseks, eelotsusetaotluse ja poolte seisukohtade kohaselt on seaduse nr 176/2010 peamised eesmärgid tagada avalike ülesannete täitmisel ausus ja läbipaistvus, ennetada korruptsiooni ja seeläbi kaitsta riigi rahandust. Asjasse puutuv karistus on osa laiemast meetmete kogumist, mis kõik üksteist täiendades taotlevad nimetatud eesmärke. Eelkõige on valitaval ametikohal tegutsemise keeld ja volituste automaatne lõppemine suunatud sellele, et lõpetada huvide konflikti olukord ja ennetada selle jätkumist. Seega näib, et kõnealune karistus on rohkem ennetavat laadi, mitte repressiivne või karistuslik. See tahk viitab EIK kohtupraktikast tulenevalt sellele, et käitumine, mille eest karistus määratakse, ei pruugi olla „olemuslikult“ kriminaalne. [11]

33. Kolmandaks, karistus ei seisne kinnipidamises (või muudes vabaduse võtmise vormides) ega trahvides või vähemalt ei anna põhjust nende määramiseks. Pigem sarnaneb see karistus sanktsioonidega, mida tavaliselt määratakse piiratud gruppi kuuluvatele inimestele, kellel on eristaatus (näiteks ülesannete täitmise peatamine, ametist vabastamine, vallandamine või

[9] Vt nt 22. märtsi 2022. aasta kohtuotsus bpost (C-117/20, EU:C:2022:202, punkt 25 ja seal viidatud kohtupraktika).

[10] Viimati nimetatud osa asjakohasuse kohta vt muu hulgas EIK 1. veebruari 2007. aasta kohtuotsus Storbråten *vs.* Norra (CE:ECHR:2007:0201DEC001227704).

[11] Vt muu hulgas EIK 28. oktoobri 1999. aasta kohtuotsus Escoubet *vs.* Belgia (CE:ECHR:1999:1028JUD002678095, punkt 37) ja 17. juuni 2021. aasta kohtuotsus Miniscalco *vs.* Itaalia (CE:ECHR:2021:0617JUD005509313, punkt 64).

tegevusalaga edaspidise tegelemise keelamine), ja mille eesmärk on tagada, et need isikud järgivad nende käitumist reguleerivaid erieeskirju, mida EIK pidas näitajaks selle kohta, et karistus on distsiplinaarset laadi. [12]

34. Tegelikult kinnitab Strasbourgi kohtu praktika seda, et karistused, mis seisnevad üksnes selles, et piiratakse üksikisikute või rühmade võimalust teostada teatud poliitilisi vabadusi, ei ole tavaliselt käsitatavad karistusõiguslikuna EIÕK artikli 6 lõike 1 ja artikli 7 tähenduses. [13] Eelkõige on asjasse puutuva karistusega sarnaste karistuste puhul järjepidevalt leitud, et need jäävad nimetatud sätete kohaldamisalast välja, [14] välja arvatud erandjuhud. [15]

35. Seega, kuigi mulle ei näi, et asjasse puutuv karistus on karistusõiguslikku laadi, ei pea seda küsimust käesoleva menetluse kontekstis lahendama. Isegi kui leitakse, et harta artikli 49 lõige 3 ei ole kohaldatav, tuleneks karistuse proportsionaalsuse nõue proportsionaalsuse kui liidu õiguse üldpõhimõtte kohaldamisest.

b) Proportsionaalsuse põhimõte kui liidu õiguse üldpõhimõte

36. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on proportsionaalsuse põhimõte üks liidu õiguse üldpõhimõtetest, mis tuleneb liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest tavadest. Seda peab järgima riigisisene õigusakt, mis kuulub liidu õiguse reguleerimisalasse või seda õigust rakendab, ning proportsionaalsuse põhimõte eeldab sisuliselt, et liikmesriigid võtavad meetmeid, mis on taotletava eesmärgi saavutamiseks sobivad ega lähe kaugemale sellest, mis on nende saavutamiseks vajalik. [16]

37. Seoses riigisisestes õigusaktides ette nähtud karistustega – olenemata sellest, kas nad on oma laadilt karistusõiguslikud või mitte – on Euroopa Kohus järjepidevalt leidnud, et nende raskus „peab vastama nende rikkumiste raskusele, mille eest neid määratakse“ [17] ja nad „ei tohi minna kaugemale sellest, mis on asjaomase õigusnormiga seatud legitiimsete eesmärkide saavutamiseks vajalik“. [18]

38. Neid hinnanguid saavad aga tavaliselt kõige paremini anda riigisisesed kohtud, muu hulgas seetõttu, et Euroopa Kohtu käsutuses ei pruugi olla kõiki õiguslikke ja faktilisi asjaolusid, mis on sellise hinnangu andmiseks vajalikud. Seega on Euroopa Kohus harva esitanud konkreetselt

[12] Vt muu hulgas EIK 9. oktoobri 2003. aasta kohtuotsus Ezeh ja Connors *vs.* Ühendkuningriik (CE:ECHR:2003:1009JUD003966598, punkt 103); 23. novembri 2006. aasta kohtuotsus Jussila *vs.* Soome (CE:ECHR:2006:1123JUD007305301, punkt 38) ja 19. veebruari 2013. aasta kohtuotsus Müller-Hartburg *vs.* Austria (CE:ECHR:2013:0219JUD004719506, punktid 42–49).

[13] Vt nt EIK 13. veebruari 2003. aasta kohtuotsus Refah Partisi (Heaolupartei) jt *vs.* Türgi (CE:ECHR:2003:0213JUD004134098) ja 6. detsembri 2018. aasta lahend kohtuasjas Cătăniciu *vs.* Rumeenia (CE:ECHR:2018:1206DEC002271717, punktid 38–41). Täiendavaid viiteid EIK kohtupraktikale ja (praeguseks likvideeritud) Euroopa Inimõiguste Komisjoni otsustele vt EIK kantselei koostatud „Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights“, 2022, lk 14–15 (internetis kättesaadav).

[14] Vt EIK 21. oktoobri 1997. aasta kohtuotsus Pierre-Bloch *vs.* Prantsusmaa (CE:ECHR:1997:1021JUD002419494, punktid 53–60); 6. jaanuari 2011. aasta kohtuotsus Paksas *vs.* Leedu (CE:ECHR:2011:0106JUD003493204, punktid 66–68); 17. juuni 2021. aasta kohtuotsus Miniscalco *vs.* Itaalia (CE:ECHR:2021:0617JUD005509313, punktid 59–73) ja 18. mai 2021. aasta lahend kohtuasjas Galan *vs.* Itaalia (CE:ECHR:2007:0424JUD003818403, punktid 80–97).

[15] Vt EIK 24. aprilli 2007. aasta kohtuotsus Matyjek *vs.* Poola (CE:ECHR:2007:0424JUD003818403). Nagu aga EIK selgitas kohtuotsuses Galan *vs.* Itaalia (vt eelmine joonealune märkus, punkt 77), olid Matyjeki kohtuasjas erilised asjaolud, sh i) asjasse puutuvate õigusaktide poolt mõjutatud isikute võrdlemisi suur ring, ii) karistuse määramine kohtu poolt, mis koosnes kriminaalkolleegiumidesse kuuluvatest kohtunikest, järgides menetlust, mille käigus kohaldati kriminaalmenetluse seadustiku sätteid, iii) karistuse eriline raskusaste (isiku eemaldamine avalikust teenistusest ja kümneaastane keeld kandideerida paljudele ametikohtadele).

[16] Vt nt 4. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, punkt 40 ja seal viidatud kohtupraktika).

[17] Vt muu hulgas 5. märtsi 2020. aasta kohtuotsus OPR-Finance (C-679/18, EU:C:2020:167, punkt 26) ja 11. veebruari 2021. aasta kohtuotsus K. M. (laeva kaptenile määratud karistused) (C-77/20, EU:C:2021:112, punkt 38).

[18] Vt nt Euroopa Kohtu 16. juuli 2015. aasta otsus Chmielewski (C-255/14, EU:C:2015:475, punkt 22 ja seal viidatud kohtupraktika).

seisukoha riigisiseses õiguses sätestatud karistuse proportsionaalsuse kohta. Kui jätta kõrvale olukorrad, kus karistuse mõistlikkus või ülemäärasus on selge, jätab Euroopa Kohus proportsionaalsuse kontrollimise eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesandeks, esitades sellele kohtule kontrolli nõuetekohaseks läbiviimiseks kasulikke kriteeriume.[19]

39. Tagasisaatmine eelotsusetaotluse esitanud kohtule näib kohane ka käesoleval juhul: asjasse puutuv karistus ei ole ei selgelt proportsionaalne ega selgelt ebaproportsionaalne. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul tuleb kõigi asjasse puutuvate asjaolude alusel võtta selle suhtes seisukoht. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu abistamiseks pakun välja järgmised kaalutlused.

40. Käesoleval juhul toob eelotsusetaotluse esitanud kohus välja asjasse puutuva karistuse kaks konkreetset joont, mis võivad teoreetiliselt osutuda probleemseks: asjaolu, et see määratakse asjasse puutuvatele isikutele *automaatselt*, ja asjaolu, et selle *raskust ei saa kohandada*. Mõlemad tahud lisavad asjasse puutuvale karistusele teatud jäikust, mis – nagu märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus – ei võimalda nõuetekohaselt arvesse võtta iga juhtumi konkreetseid asjaolusid.

41. Sellega seoses täheldan, et nõue, mille kohaselt peaks karistus olema vastavuses rikkumise tõsidusega, eeldab põhimõtteliselt, et arvesse tuleb võtta iga juhtumi konkreetseid asjaolusid. Just seetõttu on Euroopa Kohus sageli pidanud kindla või fikseeritud suurusega karistusi proportsionaalsuse seisukohast probleemseks.[20]

42. Samal ajal on Euroopa Kohus siiski tunnistanud, et karistuste proportsionaalsuse põhimõtet tuleb tõlgendada ka nii, et see võimaldab ametiasutustel karistada rikkumiste toimepanijaid lihtsal, tõhusal ja tulemuslikul viisil. See tähendab, et võib esineda olukordi, kus karistus võidakse määrata automaatselt ja varem kindlaksmääratud summas.[21]

43. Sellega seoses leian, et määrav on see, kuidas riigisisesed õigusaktid on koostatud, ja eelkõige see, kas kõnealuse karistusega karistatavad erinevad käitumisviisid on suhteliselt ühetaolised. Kas nende käitumisviisidega kaasneb näiteks sarnane kahju asjasse puutuvate riigisiseste õigusaktidega kaitstud avalikule hüvele? Kui see on nii, siis võivad need käitumised väärida sama karistust.

44. Mida kitsamalt on määratletud rikkumise koosseis, seda aktsepteeritavam on ühe mõõdupuu järgi määratav karistus. Seevastu juhul, kui rikkumise kohaldamisala on lai (näiteks kui see hõlmab nii kuritahtlikku kui ka hooletut käitumist, nii tõsiseid kui ka kergemaid rikkumisi jne), on automaatset ja fikseeritud karistust keerulisem põhjendada.

45. Seetõttu ei arva ma, et asjasse puutuvad riigisisesed õigusaktid on tingimata liidu õigusega vastuolus, nagu on väitnud kaebaja. Küll aga ei välista see võimalust, et *konkreetsel kaebajat puudutaval juhul* võivad need õigusaktid tuua kaasa tulemuse, mis ei ole liidu õigusega kooskõlas.[22]

[19] Sellega sarnaselt ja koos täiendavate viidetega kohtupraktikale, vt kohtujurist Wathelet' ettepanek kohtuasjas Chmielewski (C-255/14, EU:C:2015:308, punktid 29–30).

[20] Vt muu hulgas 12. juuli 2001. aasta kohtuotsus Louloudakis (C-262/99, EU:C:2001:407, punktid 69–71) ja 9. veebruari 2012. aasta kohtuotsus Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64, punktid 29 ja 41). Vt ka kohtujurist Mengozzi ettepanek kohtuasjas Billerud Karlsborg ja Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:320, punkt 42).

[21] Vt 16. juuli 2015. aasta kohtuotsus Chmielewski (C-255/14, EU:C:2015:475, punktid 28 ja 29). Vt analoogia alusel ka 17. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus Billerud Karlsborg ja Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, punkt 38).

[22] Vt selle kohta 11. veebruari 2021. aasta kohtuotsus K. M. (laeva kaptenile määratud karistused) (C-77/20, EU:C:2021:112, punkt 39).

46. Seega peab riigisisene kohus kõigist asjasse puutuvatest asjaoludest lähtudes otsustama esiteks seda, kas asjasse puutuva karistuse raskus (lähtudes näiteks karistuse ulatusest ja kestusest, samuti karistuse mõjust isiku isiklikule, ameti- ja majanduslikule seisundile) on *vastavuses* kaebaja poolt toime pandud süüteo raskusega (lähtudes näiteks süüteo normatiivsest hinnangust ning käitumise kahjulikkusest ja väärusest), arvestades asjasse puutuvate riigisiseste õigusaktidega taotletavaid eesmärke. Teiseks peab eelotsusetaotluse esitanud kohus kontrollima, et asjasse puutuv karistus ei läheks kaebaja puhul *kaugemale* sellest, mis on vajalik riigisiseste õigusaktidega taotletavate eesmärkide saavutamiseks. Selle hinnangu andmiseks peab riigisisene kohus tegema kindlaks, kas oleks olnud võimalik sätestada asjasse puutuvast karistusest vähem piiravat meedet, mis oleks sama tõhusalt taganud vaidlusaluste riigisiseste õigusnormidega tagatud avaliku huvi kaitse taseme.

47. Niisiis, kui eelotsusetaotluse esitanud kohus peaks jõudma järelduseni, et asjasse puutuv karistus on ebaproportsionaalne, mis oleksid sel juhul selle kohtu pädevus ja kohustused põhikohtuasjas? Nimetatud küsimust on käesoleva menetluse kontekstis puudutatud ja seda ma allpool käsitlengi.

c) Riigisisese kohtu pädevus

48. Oma seisukohtades viitab komisjon Euroopa Kohtu suurkoja hiljutisele otsusele kohtuasjas Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (vahetu õigusmõju) (edaspidi viidatud kui kohtuotsus NE)[23], rõhutades, et kui eelotsusetaotluse esitanud kohus peaks leidma, et asjasse puutuv karistus on ebaproportsionaalne, ei pea ta asjasse puutuvaid õigusakte tervikuna kohaldamata jätma. Komisjoni arvates saaks see kohus lihtsalt karistust *in bonam partem* kohandada, et tagada, et see karistus ei oleks mitte üksnes proportsionaalne, vaid ka tõhus ja hoiatav.

49. Eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole oma taotluses selle kohta sõnaselgelt küsimust esitanud. Küll aga tean seda, et pärast kohtuotsuse NE tegemist on osa õigusteadlasi ja juriste väljendanud teatud kahtlusi Euroopa Kohtu otsuse ulatuse ja tagajärgede suhtes.

50. Kohtuasjas NE soovis eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult juhiseid seoses õiguslike tagajärgedega, mis tulenevad direktiivi sättest, mille kohaselt peavad liikmesriigid nägema ette „tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad“ karistused olukorras, kus karistused, mille liikmesriigi seadusandja on selle sätte rakendamiseks sätestanud, ei ole proportsionaalsed.

51. Mõistagi ei ole mul sellega seoses tarvis rõhutada, et selline säte ei ole mingil viisil eriomane direktiivile, mis oli käsitlusel kohtuasjas NE. Paljud liidu õigusaktid sisaldavad sarnaselt sõnastatud sätteid või kehtestavad üldisemalt liikmesriikidele samaväärseid kohustusi. Nii on see ka otsuse 2006/928 puhul, nagu on selgitatud eespool käesoleva ettepaneku punktides 6 ja 20.

52. Seega ei ole tõenäoliselt komisjoni seisukohtades esitatud küsimus asjakohane mitte üksnes käesolevas menetluses, vaid ka paljudes teistes liikmesriikide kohtute menetlustes. Sel põhjusel kasutan võimalust püüda selgitada kohtuotsuse NE ulatust ja võimalusel leevendada mõningaid muresid selle võimaliku ülemäärase ulatuse suhtes.

[23] 8. märtsi 2022. aasta kohtuotsus (C-205/20, EU:C:2022:168).

1) Kohtuotsus NE – (I): selle põhjendused

53. Kokkuvõttes kehtestas Euroopa Kohus kohtuotsuses NE kaks põhimõtet.

54. Esiteks leidis Euroopa Kohus, et tingimus, mille kohaselt peavad karistused olema proportsionaalsed, on tingimusteta ja piisavalt täpne, ning seetõttu on sel *vahetu õigusmõju*. See tähendab, et kui liikmesriik ei ole direktiivi nõuetekohaselt üle võtnud, võivad isikud liikmesriigi kohtus asjasse puutuvale liidu õigusnormile riigi vastu tugineda. Teiseks leidis Euroopa Kohus, et liidu õiguse esimuse põhimõtet tuleb tõlgendada nii, et see kohustab liikmesriigi ametiasutusi jätma asjasse puutuvad riigisisesed õigusaktid kohaldamata *üksnes sellises ulatuses, mis on vajalik* proportsionaalsete karistuste määramiseks. Seega ei pea need ametiasutused jätma nimetatud riigisiseseid õigusakte tervikuna kohaldamata.

55. Sellest hoolimata, et mõnes punktis muutis see varasemat kohtuotsust,[24] ei ole Euroopa Kohtu kohtuotsus NE minu hinnangul sugugi erakordne. Pigem on see väljakujunenud kohtupraktika loogiline edasiarendus.

56. Vastab tõele, et karistuste valdkonnas on liikmesriikidel üldiselt avar kaalutlusruum sõltumata sellest, kas nad tegutsevad riigisisese õiguse või liidu õiguse järgimise tagamiseks.[25] Küll aga on praeguseks laialdaselt aktsepteeritud, et teostades oma täitmisalast pädevust, peavad liikmesriigid võtma nõuetekohaselt arvesse liidu õigust.[26] See tähendab seda, et liidu õigus võib neile panna teatud *facere* ja *non-facere* kohustused. Järgmised kohtupraktika suundumused näivad sellega seoses eriti asjakohased.

57. Ühest küljest ei saa liikmesriigid keelata käitumist, mida liidu õigus nõuab või lubab, ja seega ei saa nad määrata karistusi isikutele, kes neist keeldudest üle astuvad.[27] Lisaks nimetatud olukordadele võivad liikmesriigid loomulikult määrata karistusi isikutele, kes rikuvad riigisisest õigust, kuid määratud karistused ei tohi olla sellised, mis võtaksid liidu õiguse mis tahes asjakohaselt sättelt tema soovitava toime.[28] Viimaks ja üldisemalt öeldes ei tohi liikmesriigid liidu õiguse valdkonnas tegutsedes määrata karistusi, mis rikuvad hartas sätestatud põhiõigusi või liidu õiguse üldpõhimõtteid.[29]

58. Teisalt on Euroopa Kohus alates põhjapanevast Kreeka maisi kohtuasjast järjepidevalt leidnud, et kooskõlas ELL artikli 4 lõikega 3 peavad liikmesriigid tagama, et liidu õiguse rikkumiste eest karistatakse analoogsete materiaal- ja menetlusnormide alusel nagu riigisisese õiguse sarnast laadi ja sarnase raskusastmega rikkumiste puhul ning karistus peab olema tõhus, hoiatav ja rikkumisega proportsionaalne. Veel on Euroopa Kohus lisanud, et riigisisesed ametiasutused peavad menetlema liidu õiguse rikkumisi samasuguse hoolikusega kui see, mida nad näitavad üles vastavate riigisiseste õigusnormide rakendamisel.[30]

[24] Vt kohtuotsuse NE punkt 29.

[25] Mõistagi on see teema väga keeruline ja käesoleva kohtuasjaga seoses ei ole vaja seda küsimust põhjalikumalt käsitleda, see nõuaks võrdlemisi pikka ja üksikasjalikku analüüsi.

[26] Vt põhjapanev 11. novembri 1981. aasta kohtuotsus Casati (203/80, EU:C:1981:261, punkt 27). Vt ka 28. aprilli 2011. aasta kohtuotsus El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punktid 53–55).

[27] Vt nt 5. aprilli 1979. aasta kohtuotsus Ratti (148/78, EU:C:1979:110, punkt 24).

[28] Vt muu hulgas 7. juuli 1976. aasta kohtuotsus Watson ja Belmann (118/75, EU:C:1976:106, punktid 18–21) ja 29. veebruari 1996. aasta kohtuotsus Skanavi ja Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, punktid 35–39).

[29] Vt eelkõige 26. veebruari 2013. aasta kohtuotsus Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punktid 17–27).

[30] 21. septembri 1989. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Kreeka (68/88, EU:C:1989:339, punktid 23–25). Vt ka 13. septembri 2005. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. nõukogu (C-176/03, EU:C:2005:542, punkt 31).

59. Seetõttu näib mulle, et kohtuotsus NE tugineb väljakujunenud kohtupraktikale, milles Euroopa Kohus on vahetu õigusmõju, esimuse, tõhususe ja põhiõiguste austamise põhimõttest tuletanud teatud kohustused või piirangud seoses liikmesriikide õigusega kasutada oma *ius puniendi*'t.

60. Eelkõige ei saa eirata NE kohtuasjast tulenevat põhiõiguste vaatenurka. Sellega seoses tuleb meeles pidada, nagu Euroopa Kohus on selgitanud kohtuotsuses Popławski II, et vahetu õigusmõju ja esimus on ühe mündi kaks poolt. Liidu õiguse kohaselt peab liikmesriigi kohus jätma riigisisesed õigusnormid kohaldamata üksnes siis, kui liidu õigusnormil, millega nad vastuolus on, on vahetu õigusmõju.[31] Praktikas tähendab see seda, et kui sellisel liidu õigusnormil, nagu on käsitlusel kohtuotsuses NE, ei ole vahetut õigusmõju, võib isikute suhtes jätkuvalt kohaldada ebaproportsionaalseid karistusi, isegi juhul, kui Euroopa Kohus on juba tuvastanud riigisiseste õigusnormide vastuolu liidu õigusega ja riigisisene seadusandja ei ole sellele reageerinud. Tõepoolest, isikutel ei pruugi olla võimalik vaidlustada riigisisestes kohtutes selle õigusakti vastuolu kõnealuse liidu õigusnormiga.

61. Sellist olukorda ei saa ühegi mõeldava inimõiguste kaitse standardi kohaselt pidada vastuvõetavaks. Minu hinnangul on see piisav põhjus järeldada, et *ebaproportsionaalsete* karistuste keelul (mis kaasneb lahutamatult liikmesriikide kohustusega näha ette *proportsionaalsed* meetmed)[32] on vahetu õigusmõju.

62. Teine selgitus, mille Euroopa Kohus andis kohtuotsuses NE, on minu hinnangul samuti kooskõlas eespool käesoleva ettepaneku punktides 56–58 viidatud põhimõtete ja kohtupraktikaga. Oleks paradoksaalne, kui ülemääraseid karistusi sätestavate riigisiseste õigusnormide kohaldamata jätmine läheks kaugemale sellest, mis oleks vajalik nende karistuste mõistlikkuse tagamiseks. Riigisisese kohtu sekkumine nende karistuste *proportsionaalsuse* tagamiseks õõnestaks sel juhul – asjatult – nende karistuste *tõhusust* ja *hoiatavust*, mis on kaks ülejäänud tingimust, mis on ette nähtud asjasse puutuvates liidu õigusnormides. Praktikas asendaks riigisisene kohus ühe rikkumise vormi teisega.

63. Veelgi olulisem on, nagu Euroopa Kohus on selgitanud – korrates suuresti kaalutlusi, mida selles küsimuses esitas kohtujurist Bobek[33] –, et õiguskindluse, seaduslikkuse ja kriminaalkaristuste tagasiulatuva jõu puudumise põhimõttega, nii nagu need on määratletud liidu õigussüsteemis, ei ole vastuolus see, kui kohtunik kohandab karistust. Tõepoolest, see karistus jääks riigisisese õigusega sätestatud piiridesse, seda lihtsalt kohaldataks kalibreeritumalt.

2) Kohtuotsus NE – (II): kas liiga julge samm?

64. Siiski mõistan ka seda, et kohtuotsuse NE ulatuse ja tagajärgedega seoses on väljendatud kahtlusi. On välja toodud, et mõne liikmesriigi põhiseaduslikes süsteemides on mõiste „seaduslikkus" eriti tugev (või jäik), seda eeskätt karistusõiguse valdkonnas. On ka neid, kes küsivad, kas märkimisväärne mänguruum, mille see kohtuotsus näib riigisisestele kohtutele andvat, ei või riivata riigisisestes põhiseaduslikes eeskirjades ette nähtud pädevuste jaotust ja/või tuua kaasa võrdsuse põhimõtte rikkumise, kuivõrd eri riigisisesed kohtud võivad seda erinevalt kohaldada.

[31] 24. juuni 2019. aasta kohtuotsus Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530).

[32] Kohtujurist Bobeki ettepanek kohtuasjas Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (vahetu õigusmõju) (C-205/20, EU:C:2021:759, punkt 37). Edaspidi viidatud kui „ettepanek kohtuasjas NE".

[33] *Ibid.*, punktid 91–111.

65. Mina neid kahtlusi ei jaga.

66. Mõistagi olen teadlik asjaolust, et teatud põhiõiguste kaitse tase, nagu ka selliste põhimõtete nagu õiguskindlus ja seaduslikkus olulisus ning ulatus võib liikmesriigiti erineda. Samuti pole kahtlust selles, et need põhimõtted on muu hulgas seotud pädevuste jaotusega erinevate riigivõimu harude vahel, mis on iga riigisisese põhiseadusliku süsteemi keskne osa. Eelkõige sõltub seadusandja ja kohtuvõimu vastavate rollide jaotus iga liikmesriigi valitud põhiseaduslikust mudelist.

67. Liidu õiguskord aga arvestab sellise mitmekesisusega.

68. Euroopa Liit on vastavalt ELL artikli 4 lõikele 2 kohustatud „austa[ma] liikmesriikide võrdsust aluslepingute ees ning nende rahvuslikku identiteeti, mis on omane nende poliitilistele ja põhiseaduslikele põhistruktuuridele […]“. Liidu aluslepingud ei ole seega huvitatud liikmesriikide põhiseaduslikest mudelitest, mis reguleerivad eri riigivõimu harude vahelisi suhteid ja koostoimet, eelkõige nende pädevuste määratlemise ja piiritlemise osas tingimusel, et järgitakse ELL artiklis 2 sätestatud väärtusi. [34]

69. Lisaks sellele on Euroopa Kohus järjepidevalt leidnud, et „riigi ametiasutustel ja kohtutel on õigus kohaldada põhiõiguste kaitse siseriiklikke standardeid tingimusel, et see ei kahjusta hartas ette nähtud kaitse taset, nii nagu seda on tõlgendanud Euroopa Kohus, ega liidu õiguse esimuslikkust, ühtsust ja tõhusust.“ [35] Üldisemalt tunnustab liidu õigus liikmesriikide ametiasutuste teatavat kaalutlusõigust seoses täpse viisiga, mil nende vastavatel territooriumidel tuleks põhiõigusi kaitsta. [36]

70. Kohtuotsust NE tuleb tõlgendada seda taustsüsteemi arvestades.

3) Kohtuotsus NE – (III): mida selles öeldakse ja mida mitte

71. Sisuliselt on see, mida kohtuotsus NE riigisisestelt kohtutelt nõuab, kaheosaline. Esiteks peavad nad jätma kohaldamata asjasse puutuvad riigisisesed õigusnormid ulatuses, milles neis nähakse ette ebaproportsionaalse karistuse määramine. Teiseks ei pea nende õigusnormide kohaldamata jätmine sellest kaugemale minema: kui ikkagi *saab* kohaldada tõhusat ja hoiatavat karistust, siis *peaksid* need kohtud seda tegema. [37]

72. Rõhutada tuleks viimati nimetatud tingimust (kui tõhusat ja hoiatavat karistust ikkagi *saab* kohaldada). See, kuidas ja millises ulatuses võib riigisisene kohus minna kaugemale ülemäärase karistuse pelgast kohaldamata jätmisest, millega kaasneb määratava karistuse kohandamine, ei sõltu üksnes kohtuasja konkreetsetest asjaoludest, vaid ka sellest, millises põhiseaduslikus raamistikus see kohus tegutseb.

73. Kohtuotsust NE ei saa tõlgendada nii, et see annab liikmesriigi kohtutele piiramatu võimaluse jätta arvestamata riigisiseses õiguses ette nähtud karistused (nende olemuse ja ulatuse) iga kord, kui nad leiavad, et need karistused on ülemäärased, ja asendada need nende hinnangul kohaste

[34] Vt selle kohta 22. veebruari 2022. aasta kohtuotsus RS (konstitutsioonikohtu otsuste toime) (C-430/21, EU:C:2022:99, punkt 43 ja seal viidatud kohtupraktika). Vt ka 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985, punktid 40 ja 41).

[35] Vt muu hulgas 5. detsembri 2017. aasta kohtuotsus M.A.S. ja M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, punkt 47 ja seal viidatud kohtupraktika).

[36] Vt eelkõige 14. oktoobri 2004. aasta kohtuotsus Omega (C-36/02, EU:C:2004:614, punkt 37) ja 7. septembri 2022. aasta kohtuotsus Cilevičs jt (C-391/20, EU:C:2022:638, punkt 82 ja seal viidatud kohtupraktika).

[37] Vt analoogia alusel 19. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, punktid 29–56).

karistustega. Kohtuotsuse NE mitmest lõigust selgub, et Euroopa Kohus soovis viidata *olemasolevate* karistuste (täielikule või osalisele) kohaldamata jätmisele, mitte *uute* karistuste kehtestamisele.[38] Viimati nimetatu on enamikus riikides riigi seadusandja ülesanne. Riigisisese kohtu sellekohane loominguline lähenemine võib muu hulgas rikkuda ka *nulla poena sine lege* -põhimõtet.[39]

74. Seetõttu ei nõuta kohtuotsuses NE, et riigisisesed kohtud asendaks ülemääraseks tunnistatud karistuse teise (proportsionaalse) karistusega, kui nad sellega rikuksid mõnd põhiõigust, sealhulgas neid, millele võib riigisisesel tasandil anda kõrgema kaitse taseme, või riigi konstitutsiooniõiguse ülimuslikke sätteid. Usun, et Euroopa Kohtu sellekohaseid järeldusi kohtuotsuses M. A. S võib *mutatis mutandis* kanda üle ka sellisele olukorrale, nagu on käsitlusel põhikohtuasjas.[40]

75. Mõistagi saan aru, et riigisisesel kohtul ei pruugi alati olla lihtne teha kindlaks õigusaktides ette nähtud karistuse kohandamisel lubatav manööverdamisruum. Eelkõige olenevalt asjasse puutuva riigisisese õigusakti sõnastusest ning rikkumise raskusastme ja õigusaktides ette nähtud karistuse raskuse vahel esinevast erinevusest on teoreetiliselt võimalik kaaluda mitut sekkumisviisi. Näiteks võib kohus otsustada jätta mõne lisakaristuse kohaldamata, määrata karistuse suuruse, võtmata arvesse tegureid, mis muudaksid selle ülemääraseks, või lihtsalt minna allapoole õigusaktides ette nähtud miinimumi. Loomulikult on mõni sekkumine „invasiivsem“ kui mõni teine, arvestades tavapäraselt seadusandjale antud rolli.[41]

76. Igasugune ebakindlus, mis puudutab riigisiseste eeskirjade nõuetekohast kohaldamist pärast nende liidu õigusega kokkusobimatuks tunnistamist, on aga tavaliselt määratud olema lühiajaline. Tavaliselt hierarhiliselt üles ehitatud riigisiseste kohtusüsteemide puhul on riigi tippkohtute[42] ülesanne madalama astme kohtute otsuseid kontrollida ja vajaduse korral kohtupraktikat riigi tasandil ühtlustada.[43] Sellise kontrolli võimaldamiseks ja selleks, et tagada õigusaktide ühetaoline tõlgendamine ja kohaldamine kõigi inimeste suhtes, on minu hinnangul oluline, et madalama astme kohtud seletavad karistuste kohandamisel adekvaatselt põhjusi, miks nad pidasid õigusaktidest tulenevaid karistusi ebaproportsionaalseks, ja parameetreid, mida nad karistuste kohandamiseks kasutasid.

77. Lisaks sellele, kui riigisisestes õigussüsteemides on madalama astme kohtutele ette nähtud võimalus taotleda viivitamata juhiseid neilt kõrgematelt kohtutelt, näiteks konkreetsete pöördumismehhanismide kaudu, ei välista liidu õigus põhimõtteliselt selliste mehhanismide kasutamist, kui riigisisene kohus peab seda kasulikuks. Mõistagi juhul, kui peaks tekkima ka liidu õiguse tõlgendamise (või kehtivusega) seotud küsimusi, võib juhiseid taotlev kohus pöörduda (või peab pöörduma) ELTL artikli 267 alusel ka Euroopa Kohtu poole, kuivõrd nende kahe menetluse

38 Vt eelkõige kohtuotsuse NE punktid 42, 44, 52 ja 53.

39 Liidu tasandil on see sätestatud harta artikli 49 lõikes 1. Nimetatud põhimõttest tuleneb, et „õigusnormides peavad rikkumised ja nende eest määratavad *karistused* olema selgelt defineeritud“. Vt muu hulgas 3. mai 2007. aasta otsus Advocaten voor de Wereld (C-303/05, EU:C:2007:261, punkt 50 ning seal viidatud EIK kohtupraktika). Kohtujuristi kursiiv.

40 5. detsembri 2017. aasta kohtuotsus M.A.S. ja M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, punkt 46 jj ja seal viidatud kohtupraktika). Sellega sarnaselt, vt kohtujurist Bobeki ettepanek kohtuasjas NE, punkt 111.

41 Vt selles suhtes Viganò, F., „La proporzionalità della pena tra diritto costituzionale italiano e diritto dell'Unione europea: sull'effetto diretto dell'art. 49, paragrafo 3, della Carta alla luce di una recentissima sentenza della Corte di giustizia“, 2022, *Sistema Penale*, kättesaadav internetis.

42 Näiteks konstitutsioonikohtud, kõrgeimad kohtud ja/või riiginõukogud.

43 Vt selle kohta kohtujurist Bobeki ettepanek kohtuasjas NE, punktid 102–104.

paralleelse või järjestikuse toimumise puhul puudub vastuolu.[44] Mõnes keerulises olukorras, kus omavahel tuleb ühitada liidu ja liikmesriikide põhiseaduslikke põhimõtteid, võib selline kohtute „kolmepoolne dialoog" olla aja- ja ressursimahukusest hoolimata eriti kasulik.

78. Igal juhul on minu jaoks selge, et ülaltoodu kujutab endast (ideaalis) ainult ajutist lahendust probleemile, sest võiks eeldada, et olukorras, kus riigisiseseid õigusakte ei kohaldata osaliselt vastuolu tõttu liidu õigusega, sekkub riigisisene seadusandja ja muudab kõnealuseid õigusakte, et kõrvaldada lõplikult need tahud, mis selle vastuolu põhjustavad.

79. Eeltoodust tulenevalt teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata esimesele ja teisele eelotsuse küsimusele järgmiselt: i) riigisisesed õigusaktid, mis on vastu võetud otsuse 2006/928 rakendamiseks, kuuluvad liidu õiguse kohaldamisalasse; ii) karistuste proportsionaalsuse põhimõttega on vastuolus sellise karistuse määramine, nagu on käsitlusel põhikohtuasjas, kui kohtuasja kõiki asjasse puutuvaid asjaolusid arvestades ei ole kõnealuse karistuse raskus vastavuses kaebaja poolt toime pandud süütegude raskusastmega, võttes arvesse asjasse puutuvate riigisiseste õigusaktidega taotletavaid eesmärke, või kui see karistus läheb kaugemale sellest, mis on vajalik riigisiseste õigusaktidega taotletavate eesmärkide saavutamiseks, ja iii) sellisel juhul peab riigisisene kohus jätma need õigusaktid kohaldamata niivõrd, kuivõrd need näevad ette ebaproportsionaalse karistuse määramise, tehes samal ajal endast oleneva tõhusa ja hoiatava karistuse määramiseks.

2. Kolmas eelotsuse küsimus: tõhus õiguskaitse ja õigus teha tööd

80. Kolmanda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas asjasse puutuv karistus on vastuolus harta artikli 15 lõikega 1 tagatud õigusega teha tööd ja harta artikliga 47 tagatud õigusega tõhusale õiguskaitsevahendile.

81. Mulle näib, et asjasse puutuvate riigisiseste õigusnormide ja nimetatud harta õigusnormide kooskõla analüüsimine oleks tõenäoliselt üleliigne, kui riigisisene kohus jõuaks järeldusele, et nimetatud õigusnormid rikuvad proportsionaalsuse põhimõtet. Seetõttu jätkan analüüsi, lähtudes eeldusest, et nimetatud õigusnormid on proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas.

a) Harta artikli 15 lõige 1

82. Harta artikli 15 „Kutsevabadus ja õigus teha tööd" lõikes 1 on ette nähtud, et „[i]gaühel on õigus teha tööd ja tegutseda vabalt valitud või vastuvõetaval kutsealal".

83. Selles sättes on ette nähtud üldpõhimõte, mis väljendub konkreetsemalt mitmes muus harta sättes – või mida need harta sätted täiendavad – nagu artikkel 5 („Orjapidamise ja sunniviisilise töö keeld") ja artikkel 16 („Ettevõtlusvabadus").[45] Lisaks sellele on õigusel teha tööd tugev, kuigi kaudne seos inimväärikuse kaitsega, mis on ette nähtud harta artiklis 1.[46]

[44] Vt sel teemal Amalfitano, C., Cecchetti, L., „Sentenza n. 269/2017 della Corte costituzionale e doppia pregiudizialità: l'approccio della Corte di giustizia dell'Unione europea", 2022, *Eurojus*, lk 206–217.

[45] Vt muu hulgas kohtujurist Wahli ettepanek kohtuasjas Schaible (C-101/12, EU:C:2013:334, punktid 23–26).

[46] Vt seoses sellega kohtujurist Bobeki ettepanek kohtuasjas Lidl (C-134/15, EU:C:2016:169, punkt 26). Selle teema põhjalikku käsitlust vt ka Ashiagbor, D., „Comment to Article 15 of the Charter", teoses Peers, S., Hervey, T., Kenner, J., Ward, A. (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights – A Commentary*, Hart Publishing, 2014, lk 425–427.

84. Dokumendis „Selgitused põhiõiguste harta kohta“ (edaspidi „selgitused“)[47] viidatakse kõigepealt Euroopa Kohtu praktikale, mis on alates seitsmekümnendatest aastatest tunnistanud, et eksisteerib õigus vabalt valida ja praktiseerida oma ameti- või kutsetegevust.[48] Selgitustes viidatakse ka sellele, et see säte toetub Euroopa sotsiaalharta[49] artikli 1 lõikele 2 ning samuti ühenduse harta töötajate sotsiaalsete põhiõiguste kohta[50] punktile 4. Viimati nimetatud säte kohustab pooli „kaitsma *tõhusalt* töötajate õigust teenida endale elatist vabalt valitud kutsealal“, samas kui viimati nimetatud sättes on öeldud, et „igal isikul on vabadus *valida* kutseala *ja tegeleda* sellega vastavalt iga kutseala reguleerivatele eeskirjadele“.[51]

85. Sellest tulenevalt ja lähtudes selle sätte avarast sõnastusest („igaüks“, „töö“, „kutseala“), usun, et harta artikli 15 lõike 1 *ratione personae* ja *ratione materiae* reguleerimisala on kavandatud võrdlemisi laiaks. Eelkõige, kuigi eriliselt on rõhutatud isikute enesemääramise õigust, ulatub harta artikli 15 lõike 1 reguleerimisala sellest tahust oluliselt kaugemale. Selle sätte sõnastus näib tõepoolest hõlmavat töö tegemise õiguse eri mõõtmeid: kättesaadavus, juurdepääsetavus, vastuvõetavus ja kvaliteet.[52]

86. Nendest kaalutlustest hoolimata oleksin ma kõhklev selle suhtes, et valitav ametikoht, näiteks linnapea oma, on „töö“ harta artikli 15 lõike 1 tähenduses.

87. Mõistagi näib „töö“ täpne ja täielik määratlemine – isegi üksnes harta artikli 15 lõike 1 tähenduses – olevat võimatu ülesanne. Mõnes sõnastikus määratletakse „tööd“ kui tegevust, mida inimene teeb selleks, et teenida elatist, või tavaliselt raha eest tehtavat tegevust, mille tegemiseks inimene kasutab füüsilist või vaimset pingutust. Sellisel juhul võiks valitav ametikoht kuuluda nende määratluste raamidesse: see on tegevus, mis nõuab (enamasti) vaimset pingutust ja mille eest isik saab tavaliselt tasu.

88. Teatud valitavate ametikohtade olulised omadused aga ei sobitu siiski kuigi hästi eespool tooduga: *eesmärk*, mille nimel inimene selle tegevusega tegeleb (et teenida oma kogukonda), samuti see, kuidas sellesse ametisse saab *astuda* (üksnes avalike valimiste kaudu), piiratud *ajavahemik*, mil seda saab teha (mandaadi kestus), teatud erilised *privileegid*, mis on sageli selle staatusega seotud (muu hulgas mis puudutab volitusi, vastutust, tegevusvabadust), selle *tasu* olemus (mis ei pruugi olla vastavuses ametikoha tähtsuse ja vastutuse suurusega). Võib-olla on mul valitavatest ametikohtadest „klassikaline“ või isegi „romantiline“ arusaam, kuid mul on keeruline pidada neid õiguslikult samaväärseks töötamise, kutsetegevuse või ettevõtlusega.

89. Sellest hoolimata võiks ka küsida, kas õigust kandideerida avalikel valimistel, et saada avaliku sektori ametikohale, ei reguleeri ega kaitse – kui *lex specialis* – põhiseaduse sätted, mis sätestavad isikute poliitilised õigused. Väidetavalt tähendaks see, et selliseid karistusi nagu kõnealune, reguleeriksid eeskirjad, mis puudutavad isikute poliitiliste õiguste piiranguid. Sellisel juhul tuleks liidu tasandil pöörduda pigem harta artiklite 39 ja 40,[53] ELL artikli 2, ELTL artikli 20 lõike 2

47 Dokument 2007/C 303/02 (ELT 2007, C 303, lk 17).

48 Selgitustes viidatakse 14. mai 1974. aasta kohtuotsusele Nold *vs.* komisjon (4/73, EU:C:1974:51, punktid 12–14), 13. detsembri 1979. aasta kohtuotsusele Hauer (44/79, EU:C:1979:290) ja 8. oktoobri 1986. aasta kohtuotsusele Keller (234/85, EU:C:1986:377, punkt 8).

49 Alla kirjutatud Torinos 18. oktoobril 1961 ja muudetud 3. mail 1996.

50 Vastu võetud 9. detsembril 1989 kõikide liikmesriikide, välja arvatud (toonase liikmesriigi) Ühendkuningriigi deklaratsiooniga.

51 Kohtujuristi kursiiv.

52 Selle väljendi olen laenanud 24. novembril 2005 vastu võetud ÜRO majandus- ja sotsiaalnõukogu üldkommentaarist nr 18 „Õigus töötada“.

53 Need sätted puudutavad „Õigust hääletada ja kandideerida Euroopa Parlamendi valimistel“ ja „Õigust hääletada ja kandideerida kohalikel valimistel“. Käesolevas asjas on eriti asjakohane viimati nimetatud säte.

punkti b ja ELTL artikli 22[54] poole. Küll aga annavad ka nimetatud sätted liikmesriigi ametiasutustele teatud mänguruumi.[55] Keeld täita teatava aja jooksul mis tahes valitavat ametikohta, mis puudutab isikuid, kes on teatud liiki õigusvastase käitumise eest vastutavaks tunnistatud, ei ole esmapilgul nende sätetega vastuolus.[56]

90. Igal juhul, isegi kui asuda seisukohale, et valitavat ametikohta peaks käsitama „tööna“ harta artikli 15 lõike 1 tähenduses, usun, et asjasse puutuv riigisiseste õigusaktidega kehtestatud piirang võib põhimõtteliselt olla põhjendatud.

91. Sellega seoses tuleb märkida, et harta artikli 15 lõikega 1 tagatud õigus teha tööd ei ole absoluutne, vaid seda tuleb käsitleda seoses selle sotsiaalse funktsiooniga, mistõttu võib selle õiguse kasutamisele kehtestada piiranguid harta artikli 52 lõikes 1 sätestatud tingimustel.[57] See säte võimaldab põhiõigusi piirata, juhul, kui piirangud on ette nähtud seadusega, need arvestavad asjasse puutuva põhiõiguse olemust, vastavad tegelikult liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele ega kujuta endast taotletavaid eesmärke silmas pidades ebaproportsionaalset ja lubamatut sekkumist.

92. Mulle näib, et need tingimused on vähemalt põhimõtteliselt täidetud.

93. Avaliku sektori ametikohale kandideerimise keeld isikutele, kelle puhul on tuvastatud, et nad on tegutsenud huvide konflikti olukorras õigusvastaselt, on esiteks vaieldamatult seadusega ette nähtud: seaduse nr 176/2010 artiklis 25. Teiseks on asjasse puutuva karistusega taotletavad eesmärgid vastavuses liidu tasandil tunnustatud üldist huvi pakkuvate eesmärkidega: heidutada ametiisikuid tegutsemast nende oma erahuvidest lähtudes ja vältida selliste tegude võimalikku kordumist. Kolmandaks tundub, et asjasse puutuvad riigisisesed õigusaktid austavad asjasse puutuva põhiõiguse olemust. See, mida võiks pidada selle õiguse „puutumatuks keskmeks“[58] (lihtsustatult võimalus ilma igasuguse surveta otsida sobilikku elukutset, mis võiks tagada isiku elatise), ei näi olevat mõjutatud. Välistatud on vaid üks konkreetne ametikoha liik (valitavad ametikohad) ja seda piiratud ajaks (kolm aastat).

94. Seega, kui asjasse puutuvaid riigisiseseid õigusnorme peetakse proportsionaalseks, nagu on nimetatud eespool käesoleva ettepaneku punktis 81, ei ole rikutud ka harta artikli 15 lõiget 1 (kui see säte oleks kohaldatav).

[54] ELL artikli 2 kohaselt on „demokraatia“ üks Euroopa Liidu alusväärtusi. Muu hulgas sisaldavad ka ELL artiklid 9–12 ja ELL artikli 14 lõige 3 ning ELTL artikli 223 lõige 1 eeskirju demokraatlike põhimõtete kohta.

[55] Vt lisaks Euroopa Parlamendi liikmete valimist otsestel ja üldistel valimistel käsitleva akti (EÜT 1976, L 278, lk 5), muudetud redaktsioonis, artiklid 8 ja 12 ning 6. detsembri 1993. aasta nõukogu direktiivi 93/109/EÜ, millega sätestatakse üksikasjalik kord, mille alusel liikmesriigis elavad, kuid selle riigi kodakondsuseta liidu kodanikud saavad kasutada õigust hääletada ja kandideerida Euroopa Parlamendi valimistel (EÜT 1993, L 329, lk 34; ELT eriväljaanne 20/01, lk 7), muudetud redaktsioonis, artikli 6 lõige 1.

[56] Vt analoogia alusel 6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, punkt 40 jj). Ka ei ole selline meede esmapilgul vastuolus EIÕKga, vt eespool viidatud EIK kohtupraktika.

[57] Vt selle kohta 7. juuli 2016. aasta kohtuotsus Muladi (C-447/15, EU:C:2016:533, punkt 51 ja seal viidatud kohtupraktika).

[58] Vt selle väljendi kohta koos täiendavate viidetega kohtujurist Saugmandsgaard Øe ettepanek kohtuasjas Poola *vs.* parlament ja nõukogu (C-401/19, EU:C:2021:613, punktid 98 ja 99).

b) Harta artikkel 47

95. Harta artiklis 47 („Õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele“) on muu hulgas sätestatud, et „[i]gaühel, kelle liidu õigusega tagatud õigusi või vabadusi rikutakse, on selles artiklis kehtestatud tingimuste kohaselt õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus“. Selles sättes on kodifitseeritud see, mida Euroopa Kohus on järjepidevalt tunnistanud kui liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest tavadest tulenevat liidu õiguse üldpõhimõtet. [59]

96. Mis puudutab harta artikli 47 kohaldamisala, siis vastavad seal ette nähtud isikute õigused neile, mis on sätestatud EIK artikli 6 lõikes 1 ja artiklis 13, [60] ning liikmesriikide ametiasutuste kohustused neile, mis on kehtestatud ELL artikli 19 lõike 1 teises lõigus. [61]

97. Kõigepealt tuletaksin meelde, et harta artikli 47 kohaselt eeldab õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile tunnustamine igal üksikjuhtumil, et isik, kes sellele viitab, tugineb liidu õigusega tagatud õigustele või vabadustele või selle isiku suhtes toimub menetlus, mis kujutab endast liidu õiguse kohaldamist harta artikli 51 lõike 1 tähenduses. [62]

98. Eespool käesoleva ettepaneku punktides 20 ja 21 selgitatud põhjustel vastab see põhikohtuasja kaebaja puhul tõele ja seega on harta artikkel 47 põhikohtuasjas kohaldatav.

99. Harta artiklis 47 sisalduv tõhusa kohtuliku kaitse põhimõte koosneb eri tahkudest, milleks on eelkõige kaitseõigused, poolte võrdsuse põhimõte, õigus pöörduda kohtusse ning õigus lasta end nõustada, kaitsta ja esindada. [63]

100. Käesolevas kohtuasjas tähendab see õigus seda, et isikul, kes väidab, et tema liidu õigusega tagatud õigusi on rikutud, on tegelik võimalus pöörduda kohtusse, mis on pädev tagama nende õiguste austamise ja selleks kaaluma kõiki faktilisi ja õiguslikke küsimusi, mis on olulised kohtuasja lahendamiseks. [64] Riigisisese kohtu pädevusse peab mõistagi kuuluma vaidlustatud akti õiguspärasuse kontrollimine ja vajaduse korral selle akti ja sellega määratud karistuste tühistamine.

101. Käesoleval juhul saan ma aru, et eelotsusetaotluse esitanud kohtul on põhikohtuasjas hindamisaruande kehtivuse kontrollimisel võimalik kaaluda kõiki asjasse puutuvaid faktilisi ja õiguslikke küsimusi. Kui tuvastatakse, et see aruanne on õigusvastane, on eelotsusetaotluse esitanud kohtul pädevus see tühistada ja selle tulemusel tunnistada kehtetuks sellest aruandest tulenevate karistuste määramine.

[59] Vt 15. mai 1986. aasta kohtuotsus Johnston (222/84, EU:C:1986:206, punkt 18).

[60] Vt 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 117 ja seal viidatud kohtupraktika).

[61] Vt muu hulgas 1. augusti 2022. aasta kohtuotsus Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (saatjata alaealise egiptlase vastuvõtmisest keeldumine) (C-19/21, EU:C:2022:605, punkt 36 ja seal viidatud kohtupraktika).

[62] Vt hiljutine 22. veebruari 2022. aasta kohtuotsus RS (konstitutsioonikohtu otsuste toime) (C-430/21, EU:C:2022:99, punkt 34 ja seal viidatud kohtupraktika). Vt ka minu ettepanek kohtuasjas Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (saatjata alaealise egiptlase vastuvõtmisest keeldumine) (C-19/21, EU:C:2022:279, punktid 46 ja 47 ning seal viidatud kohtupraktika).

[63] Vt nt 6. novembri 2012. aasta kohtuotsus Otis jt (C-199/11, EU:C:2012:684, punkt 48).

[64] Vt selle kohta 6. oktoobri 2020. aasta kohtuotsus État luxembourgeois (kohtulik kaitse teabenõuete vastu maksuõiguses) (C-245/19 ja C-246/19, EU:C:2020:795, punkt 66 ja seal viidatud kohtupraktika).

102. Sellest tulenevalt ei märka ma toimikus midagi, mis viitaks harta artikli 47 rikkumisele. Eelkõige ei sisalda kaebaja seisukohad sellekohaseid väiteid. Pealegi ei sisalda eelotsusetaotluse esitanud kohtu ja teiste seisukohti esitanud poolte esitatud teave mingeid viiteid sellele, et riigisiseses õiguses sätestatud õiguskaitsevahendid võivad *tegelikult* olla ebatõhusad.

103. Eeltoodust tulenevalt teen ettepaneku, et Euroopa Kohus vastaks kolmandale küsimusele nii, et harta artikli 15 lõikega 1 ja artikliga 47 ei ole vastuolus selline karistus, nagu on käsitlusel põhikohtuasjas, kui karistus on proportsionaalne ja asjasse puutuvatel isikutel on tegelikult võimalik hindamisaruannete ja nendega seotud karistuste õiguspärasust vaidlustada.

V. Ettepanek

104. Kokkuvõttes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Curtea de Apel Timișoara (Timișoara apellatsioonikohus, Rumeenia) eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Riigisisesed õigusnormid, mis on vastu võetud selleks, et rakendada komisjoni 13. detsembri 2006. aasta otsust 2006/928/EÜ, millega nähakse ette kord, mille abil teha Rumeeniaga koostööd ja jälgida tema edusamme konkreetsete eesmärkide täitmisel kohtureformi alal ning korruptsiooni ja organiseeritud kuritegevuse vastases võitluses, kuuluvad liidu õiguse kohaldamisalasse.

2. Karistuste proportsionaalsuse põhimõttega on vastuolus riigisisesed õigusnormid, mille kohaselt määratakse inimesele, kelle puhul on tuvastatud, et ta on huvide konflikti olukorras käitunud õigusvastaselt, automaatselt karistus, mis seisneb valitava ametikoha täitmise tähtajalises keelus, kui kohtuasja kõiki asjasse puutuvaid asjaolusid arvestades ei ole kõnealuse karistuse raskus vastavuses kaebaja poolt toime pandud süüteo raskusastmega, võttes arvesse asjasse puutuvate riigisiseste õigusaktidega taotletavaid eesmärke, või kui see karistus läheb kaugemale sellest, mis on vajalik riigisiseste õigusaktidega taotletavate eesmärkide saavutamiseks.

3. Kui asjasse puutuvad riigisisesed õigusnormid on vastuolus proportsionaalsuse nõudega, peab riigisisene kohus jätma need õigusnormid kohaldamata niivõrd, kuivõrd need näevad ette ebaproportsionaalse karistuse määramise isikule, tehes samal ajal endast oleneva tõhusa ja hoiatava karistuse määramiseks.

4. Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 15 lõikega 1 ja artikliga 47 ei ole vastuolus sellised riigisisesed õigusnormid, nagu on käsitlusel põhikohtuasjas, kui määratavad karistused on proportsionaalsed ja asjasse puutuvatel isikutel on tegelikult võimalik hindamisaruannete ja nendega seotud karistuste õiguspärasust vaidlustada.