

**Kohtuasi C-205/20**

**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1**

**Saabumise kuupäev:**

8. mai 2020

**Eelotsusetaotluse esitanud kohus:**

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Steiermarki liidumaa halduskohus, Austria)

**Eelotsusetaotluse kuupäev:**

27. aprill 2020

**Kaebaja:**

NE

**Vastustaja:**

Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Hartberg-Fürstenfeldi ringkonnavalitsus)

**Põhikohtuasja ese**

Karistused lähetatud töötajate deklareerimise ja palgadokumentide säilitamise kohustuste täitmata jätmise eest

**Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus**

Euroopa Kohtu määruse C-645/18 täitmine, direktiivi 2014/67/EL artikli 20 vahetu kohaldatavus (karistuste kumuleerumine, kui rikkumine puudutab paljusid töötajaid)

**Eelotsuse küsimused**

1. Kas karistuste proportsionaalsuse nõue, mis on sätestatud direktiivi 2014/67/EL artiklis 20 ja mida on tõlgendatud Euroopa Liidu Kohtu määrustes Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, EU:C:2019:1108) ja

Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-140/19, C-141/19, C-492/19, C-493/19 ja C-494/19, EU:2019:1103), on vahetult kohaldatav direktiivisäte?

2. Juhul kui esimesele küsimusele vastatakse eitavalt:

Kas liikmesriigi õiguse liidu õigusega kooskõllalisest tõlgendamisest tuleneb liikmesriigi kohtutele ja haldusasutustele võimalus ja kohustus täiendada käesolevas asjas kohaldatavaid riigisiseseid karistussätteid Euroopa Liidu Kohtu määrustes *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-645/18, EU:C:2019:1108) ja *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-140/19, C-141/19, C-492/19, C-493/19 ja C-494/19, EU:2019:1103) kehtestatud proportsionaalsuse kriteeriumidega, juhul kui ei ole vastu võetud uut riigisisest õigusnormi?

### **Viidatud liidu õigusnormid**

ELTL artikkel 56, direktiivi 2014/67/EL artikkel 20

### **Viidatud riigisiseseid õigusnormid**

Väärteomenetluse seadus (Verwaltungsstrafgesetz edaspidi „VStG“) § 16 lõiked 1 ja 2, halduskohtumenetluse seaduse (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz, edaspidi „VwGVG“) § 52 lõiked 1 ja 2, töötasu ja sotsiaalse dumpingu tõkestamise seaduse (Lohn- und Sozialdumpingbekämpfungsgesetz, edaspidi „LSD-BG“) § 26 lõige 1, § 27 lõige 1 ja § 28 punkt 1

### **Viidatud Euroopa Kohtu praktika**

19. detsembri 2019. aasta kohtumäärus *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, C-645/18, EU:C:2019:1108; 19. detsembri 2019. aasta kohtumäärus *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, C-140/19, C-141/19, C-492/19, C-493/19 ja C-494/19, EU:2019:1103; 12. septembri 2019. aasta kohtuotsus *Maksimovic jt*, C-64/18, C-140/18, C-146/18 ja C-148/18, EU:C:2019:723; 27. juuni 1991. aasta kohtuotsus *Mecanarte*, C-348/89, EU:C:1991:278; 22. märtsi 2017. aasta kohtuotsus *Euro-Team Kft. ja Spirál-Gép Kft.*, C-497/15 ja C-498/15, EU:C:2017:229; 4. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus *Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistic N&N*, C-384/17, EU:C:2018:810; 19. jaanuari 1982. aasta kohtuotsus *Becker*, C-8/81, EU:C:1982:7; 15. aprilli 2008. aasta kohtuotsus *Impact*, C-268/06, EU:C:2008:223; 14. septembri 2016. aasta kohtuotsus *Martínez Andrés ja Castrejana López*, C-184/15 ja C-197/15, EU:C:2016:680; 24. jaanuari 2018. aasta kohtuotsus *Pantuso jt*, C-616/16 ja C-617/16, EU:C:2018:32; 13. juuli 2016. aasta kohtuotsus *Pöpperl*, C-187/15, EU:C:2016:550; 28. juuni 2018. aasta kohtuotsus *Crespo Rey*, C-2/17, EU:C:2018:511; 10. aprilli 1984. aasta kohtuotsus *von Colson ja Kamann*, 14/83, EU:C:1984:153

## Asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 Käesolev menetlus on jätk Euroopa Kohtu 19. detsembri 2019. aasta määruse C-645/18 aluseks olnud menetlusele (asjaolude kokkuvõte sisaldub viidatud kohtumääruses). Hoolimata sellest, et viidatud kohtumääruses tuvastas Euroopa Kohus kohaldatavate riigisiseste õigusnormide vastuolu liidu õigusega, ei ole liikmesriigi seadusandja seni asendanud või kavandanud asendada uute sätetega ei käesolevas asjas kohaldatavaid LSD-BG sätteid ega Euroopa Kohtu otsuses Maksimovic jt (C-64/18) kõne all olnud välismaalaste tööhõive seaduses (Ausländerbeschäftigungsgesetz) sisalduvaid karistussätteid (muudetud ei ole ka asendusaresti ja menetluskulude osalise tasumise nõuet reguleerivaid sätteid).

## Vastuvõetavus

- 2 Eelotsuse küsimuste vastuvõetavusega seoses viitab eelotsusetaotluse esitanud kohus nii faktilisest kui ka õiguslikust aspektist võrreldavatele Euroopa Liidu Kohtu otsustele Euro Team ja Spirál-Gép (C-497/15 ja C-498/15) ning Doel Uvoz Izvoz Skopje Link Logistic N&N (C-384/17).

## Eelotsusetaotluse põhjenduste kokkuvõte

- 3 Punktis 1 viidatud Euroopa Liidu Kohtu lahendite *erga omnes* toimest tulenevalt tekib – peale veel pooleliolevate põhikohtuasjade – Austria eri asutustes algatatud või edaspidi algatatavate kümnetes või isegi sadades väärteomenetlustes küsimus, kas asjaomaseid karistussätteid, mis on vormiliselt muutumatult kehtivad, saab üldse veel kohaldada, ja kui jah, siis millises vormis.
- 4 Tuginedes Euroopa Kohtu kaalutlustele kohtuotsuses Maksimovic jt, jõudis Verwaltungsgerichtshof (Austria kõrgeim halduskohus, edaspidi „VwGH“) seoses karistuse määramise küsimusega oma 15. oktoobri 2019. aasta otsuses Ra 2019/11/0033 järeldusele, et palgadokumentide säilitamise kohustuse rikkumise korral tuleb liidu õigusega kooskõla tagamiseks ja lähtudes võimalikult suurel määral riigisisest õigusest, määrata vaid üks trahv, olgugi et rikkumine puudutab mitut töötajat. Nimelt tooks alternatiiv jätta karistussäte tulenevalt vastuolust liidu õigusega tervikuna kohaldamata, kuna seadusandja ei ole juhuks, kui dokumentide säilitamise kohustuse rikkumine puudutab mitut töötajat, kehtestanud rahalise karistuse ülempiiri, kaasa riigisisese õiguse veel suurema riive. Peale selle sedastas VwGH viidatud otsuses, et seadusjärgsed miinimumtrahvid ei ole enam kohaldatavad ja VStG § 16 kohast asendusaresti ei või enam määrata.
- 5 Enamjaolt lähtuvad halduskohtud viidatud otsusest, kuid teiselt poolt asutakse vastavalt Verfassungsgerichtshofi (konstitutsioonikohus, edaspidi „VfGH“) praktikale (nt 27. novembri 2019. aasta otsus E 2047/2019), mille kohaselt peavad kohtud omal algatusel kohaldamata jätma kõik liidu õigusega vastuolus olevad riigisiseseid õigusnormid, seisukohale, et VfGH ei pea erinevalt VwGH-st

asjaomaste karistussätete osalist jätkuvat kohaldamist lubatavaks, ja seega ei või trahve kuni uute sätete vastuvõtmiseni enam määrata. Rahalise karistuse määr on igal konkreetsel juhul väga erinev. Osalt määratakse praegu rahaline karistus ka juhul, kui rikkumine puudutab suurt arvu töötajaid, trahvi miinimumsummas või sellest veidi suuremas summas, osalt määratakse rahaline karistus ühe juhtumi kohta määratavate üksiktrahvide kogusummas. Mõned halduskohtud määravad erinevalt eespool nimetaud VwGH otsusest, andes vaba tõlgenduse Euroopa Kohtu otsusele Maksimovic jt, endiselt kumulatiivsed rahatrahvid. Miinimumtrahvide suhtes tehakse osalt VwGH otsuse põhjal järeldus, et lubatavad on praegustest seadusjärgsetest miinimumtrahvidest madalamad trahvid; valdavalt ollakse aga seisukohal, et trahvi alampiiri praegu enam ei ole. Paljudel juhtudel – eelkõige asutuste tasandil – oodatakse otsuste tegemisega.

- 6 Kokkuvõttes iseloomustab praegust olukorda käesolevast asjast tunduvalt kaugemale minev *lahknev kohtupraktika* ja sellest tulenev *õiguskindlusetus*, millega ei ole rahul ei täitmisega tegelevad asutused ja kohtud ega õigusnormi subjektid.

*Esimene eelotsuse küsimus*

- 7 Vastab küll tõele, et kohtuotsuses C-384/17 vastas Euroopa Kohus Ungari kohtu eelotsuse küsimusele direktiivi 1999/62 artikli 9a kohta juba eitavalt. Siiski tuleb märkida, et kuigi direktiivi 1999/62 artikli 9a sõnastus on direktiivi 2014/67/EL artikli 20 sõnastusega sarnane, ei ole viidatud sätted täielikult identsed. Pealegi kasutab Euroopa Kohus vastamisel küsimusele, millal on liidu õiguse säte Euroopa Kohtu asjaomase praktika tähenduses (kohtuotsused Becker, C-8/81, punkt 25, ja Impact, C-268/06, punktid 56 ja 57) „*oma sisu osas piisavalt selge, täpne ja tingimusteta, nii et sellele saab tugineda, kui sätetes on määratletud õigused, millele isikud võivad suhetes riigiga tugineda*“, ja seega vahetult kohaldatav, täiesti erinevaid kriteeriume, olenevalt sellest, milline on asjaomase liidu õigusnormi eesmärk ja kas kõnealune säte on säte, mis sisaldab keeldu või õigust (vt selle kohta täpsemalt kohtujuristi ettepanek kohtuasjas C-384/17, punktid 63–69).
- 8 Just Euroopa Kohtu otsuse Euro Team ja Spirál-Gép võrdlemine kohtuotsusega Maksimovic jt ja mõlema kohtumäärusega Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (esiteks kohtuasjas C-645/18 ja teiseks kohtuasjas C-140/19, C-141/19, C-492/19, C-493/19 ja C-494/19) näitab, et Euroopa Kohus võib riigisiseste õigusnormide hindamisel jõuda täiesti erinevatele järeldustele ka eri direktiivides sisalduvate sarnaste karistussätete kohaldamisel. Kohtuotsuse Euro Team ja Spirál-Gép esemeks olnud Ungari trahvinormide puhul ei kritiseeritud mitte trahvisumma absoluutset suurust, vaid asjaomase karistussätte diferentseerituse puudumist, kuna see ei näinud ette trahvisummade raamistikku ega mingit võimalust võtta trahvi määramisel arvesse konkreetse juhtumi konkreetseid asjaolusid. Põhikohtuasja aluseks olevas kohtumääruses ja eespool viidatud kohtulahendites ei kritiseerinud Euroopa Kohus aga asjaomaste Austria karistussätete puuduvat täpsust, vaid – lihtsustatult väljendudes – heitis ette seda,

et suurte miinimumtrahvide, kumulatiivselt määratavate üksiktrahvide ja trahvi puuduva ülempiiri koostoimest tuleneb trahvi kogusumma, mis on Euroopa Kohtu hinnangul karistusena ebaproportsionaalne. Seega tulenevad viidatud kohtulahenditest väga erinevad nõuded liikmesriigi seadusandjale, kes peab vastu võtma liidu õigusega kooskõlas olevad uued õigusnormid, samuti kohtutele ja haldusasutustele, kes otsivad üleminekuetapil kuni selliste uute sätete vastuvõtmiseni vastust küsimusele, kas Euroopa Kohtu hinnangul liidu õigusega vastuolus olevaid karistussätteid võib jätkuvalt kohaldada, ja kui jah, siis millises vormis.

- 9 Kõnealune eelotsuse küsimus ei ole hüpoteetiline, kuna Euroopa Kohtu vastusel on vahetu mõju rahatrahvile, mida võib või siis ei või põhikohtuasjas kaebajale määrata. Peale selle on küsimusele vastamine punktis 5 kirjeldatud põhjustel oluline ka paljudes teistes menetlustes, et kõrvaldada olemasolevat õiguskindlustust ja tagada kohtupraktika ühtsus.

*Teine eelotsuse küsimus*

- 10 Kui Euroopa Kohus peaks esimesele eelotsuse küsimusele vastama eitavalt, nähtub sellest esmalt, et põhikohtuasja pooltele ei tulene sellest õigust tugineda liikmesriigi asutustes ja kohtutes direktiivi 2014/67/EL artiklile 20. See ei vabasta liikmesriike ja liikmesriikide kohtuid aga direktiivi ülevõtmise kohustusest (vt nt kohtuotsus Martinez Andres ja Castrejana Lopez, C-184/15 ja C-197/15, punkt 50 ja seal viidatud kohtupraktika, ning kohtuotsus Pantuso jt, C-616/16 ja C-617/16, punkt 42).
- 11 Selle kohustuse täitmiseks nõuab liidu õigusega kooskõlalise tõlgendamise põhimõte, et liikmesriigi asutused teevad kõik, mis on nende pädevuses, arvestades riigisisest õigust tervikuna ning kasutades riigisiseses õiguses tunnustatud tõlgendusmeetodeid, et tagada liidu õiguse täieulatuslik rakendamine ja saavutada selle eesmärgiga kooskõlas olev tulemus (vt nt kohtuotsus Pöpperl, C-187/15, punkt 43, ja kohtuotsus Crespo Rey, C-2/17, punkt 70 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 12 Samas on riigisisese õiguse kooskõlalise tõlgendamise põhimõttel teatud piirid. Nii piiravad liikmesriigi kohtu kohustust tugineda asjakohaste riigisiseste õigusnormide tõlgendamisel ja kohaldamisel liidu õigusele õiguse üldpõhimõtted ning kooskõlalise tõlgendamise põhimõte ei või olla aluseks riigisisese õiguse *contra legem* tõlgendamisele (vt nt kohtuotsus Pöpperl, C-187/15, punkt 44).
- 13 Arvestades Euroopa Kohtu praktikat (kohtuotsus Link Logistic, C-384/17, punktid 59 ja 60, kus Euroopa Kohus kohtujuristi seisukohaga (kohtujuristi ettepaneku punktid 90, 95 ja 96) ei nõustunud), on eelotsusetaotluse esitanud kohtul kahtlused, kas põhikohtuasjas toimuv trahvi määramine ei tähenda eespool viidatud VwGH kohtulahendit Ra 2019/11/0033 silmas pidades lõppkokkuvõttes samuti õiguse *contra legem* kohaldamist. Nii seaduses sätestatud nõue määrata trahv „iga töötaja eest“ kui ka asjaomased kohaldatavad miinimumtrahvid on

selgelt ja üheti mõistetavalt sõnastatud seadusesätteid, mida ei saa tõlgendamise teel mõista teistmoodi. Kohtujurist märkis oma ettepanekus kohtuasjas Link Logistik seoses oma kaalutlustega liidu õigusega kooskõlas oleva tõlgendamise piiride kohta (punktid 56–60), viidates kohtujurist Sharpstoni ettepanekule kohtuasjas Unibet (C-432/05, punkt 55), järgmist: „*Õigusnorm, mille kohaselt peab „olema A“, ei saa muutuda äkitselt õigusnormiks, mille kohaselt „peab olema mitte-A“.*“

- 14 Seadusjärgseid miinimumtrahve puudutava nõutava kohaldamisviisi osas on VwGH eespool viidatud kohtulahendi punktis 4 ilmselt seisukohal, et „*madalaimat seadusjärgset trahviraamistikku*“ (asjaomast miinimumtrahvi) ei või karistuse määramisel enam aluseks võtta, millest tulenevalt saab nüüd ka nendel juhtudel, mil riigisisene õigus nõuab trahvi määramist vähemalt miinimumsummas, määrata väiksema trahvi. Kõnealune liidu õigusega kooskõlas olevat tõlgendust võimaldav lahendus vastab sisuliselt sellele, mida pidas lubatavaks kohtujurist oma ettepanekus kohtuasjas Link Logistik, kuid millega Euroopa Kohus siiski ei nõustunud. Nimelt nähtub sellisest kohaldamisviisist, et riigisisese õiguses täpselt ette nähtud trahvisummast (Link Logistik) või käesolevas asjas täpselt ette nähtud miinimumtrahvi summast ei peeta kinni, eirates seaduse üheti mõistetavat sõnastust.
- 15 Põhikohtuasja seisukohast on määrava tähtsusega küsimus, kas eelotsusetaotluse esitanud kohtul on tõesti lubatud toimida kirjeldatud viisil või kas asjaomased karistussätted peavad jääma vastavalt Euroopa Kohtu otsuse Link Logistic resolutsioonile tervikuna kohaldamata, kuna sellega ületataks liidu õigusega kooskõlas oleva tõlgendamise piire ja väiksema või koguni puuduva miinimumtrahvi korral saaks asjaomane kohus kaalutusotsust tehes tegeleda varjatud seadusloomega, tekitades kohtunikuõiguse. Põhikohtuasjas on vaidlustatud trahviotsusega määratud seadusjärgne miinimumtrahv juba kõikidel juhtudel. Kuna tingimused, mis võimaldavad riigisiseste õigusnormide alusel (VStG § 20 ja § 45 lõike 1 punkt 4) määrata miinimumtrahvist väiksemat trahvi, ei ole täidetud, oleks määratud trahvide edasine vähendamine seega võimalik vaid juhul, kui eespool kirjeldatud kohaldamisviis on liidu õigusega kooskõlas.
- 16 Seaduse kohaldamine sellisel õigust kujundaval viisil näib aga kaheldav ka muul põhjusel. Eespool viidatud Euroopa Kohtu praktika kohaselt piiravad liidu õigusega kooskõlas oleva tõlgendamise põhimõtet muu hulgas *õiguse üldpõhimõtted*, mille hulka kuuluvad Austria õiguskorras muu hulgas *võrdsuse põhimõte* ja *seaduslikkuse põhimõte*. Seaduslikkuse põhimõtet tõlgendab konstitutsioonikohus (Verfassungsgerichtshof) (G 49/2017 jt) väga rangelt just karistusõiguse valdkonnas ja sellega seatakse kohtule õiguse kohaldamisel väga kitsad piirid. Nagu märgitud juba eespool punktis 5, on praegusele kohtupraktikale iseloomulik võrdsuse põhimõtte aspektist problemaatiline lahknevus ning üksikjuhtumil *Case Law* süsteemile sarnanev karistuse määramine, mis on Austria õigussüsteemile eelkõige karistusõiguse valdkonnas täiesti võõras.

- 17 Eelotsusetaotluse esitanud kohtul on lisaks kahtlused, kas kohtuotsuse Maksimovic jt resolutsiooni seoses asendusaresti ja menetluskulude osalise tasumise nõudega ning kohtumääruse C-645/19 resolutsiooni seoses menetluskulude osalise tasumise nõudega tuleb mõista tegelikult nii, et asendusaresti määramine ja menetluskulude osalise tasumise nõue on liidu õigusega vastuolus alati, või nii, et vastuolu liidu õigusega esineb ainult siis, kui VStG § 16 ja VwGVG § 52 kumulatiivse kohaldamise korral – nagu põhikohtuasjades – määratakse trahvi ülempiiri puudumise tõttu ebaproportsionaalse pikkusega asendusarest või tasuda tuleb ebaproportsionaalselt suur osa menetluskuludest. Põhikohtuasjadest – näiteks menetluses C-146/18 – nähtub, et kaebajat ootas 1736 päeva pikkune asendusarest ja – juhul kui tema kaebus jääb halduskohtus täielikult rahuldamata – kohustus tasuda menetluskulud summas üle 500 000 euro. Lisaks ei puudutanud eelotsusetaotluse esitanud kohtu kahtlused mitte VStG § 16 lõike 2 kohaselt kahe nädalaga piiratud asendusaresti kooskõla liidu õigusega, vaid selle kumulatiivse kohaldamise tagajärgi põhikohtuasjas ning seoses VwGVG § 52 kohase menetluskulude osalise tasumise nõudega asjaolu, et seadusjärgse ülempiiri puudumise tõttu tuleb põhikohtuasjas suurte üksiktrahvide ja paljudest punktidest koosnevate otsuste resolutsioonide koostoime tulemusel tasuda menetluskulud ebaproportsionaalsena näivas kogusummas.
- 18 Kuna liidu õiguse õige tõlgendamine ei ole sedavõrd ilmselge, et ei jääks ruumi põhjendatud kahtlusteks ja riigisisest õigust ei saa tõlgendada kooskõlas liidu õigusega, esitatakse ELTL artikli 267 alusel eelotsuse küsimustega eelotsusetaotlus.