Euroopa Liidu
Kohus

Aruanne Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2015. aasta määruse (EL, Euratom) 2015/2422, millega muudetakse protokolli nr 3 Euroopa Liidu Kohtu põhikirja kohta, artikli 3 lõike 2 alusel

Sissejuhatus

Euroopa Liidu seadusandja võttis 16. detsembril 2015 vastu liidu kohtusüsteemi ülesehituse ulatusliku reformi kohta õigusakti, milles oli ette nähtud kolmes järjestikuses etapis kahekordistada Üldkohtu kohtunike arvu ja anda Üldkohtule alates 1. septembrist 2016 üle seni Avaliku Teenistuse Kohtule kuulunud pädevus lahendada esimese kohtuastmena liidu ja tema teenistujate vahelisi vaidlusi. Nii nagu on märgitud määruse 2015/2422[1] põhjenduses 5, on aluslepingutes ette nähtud võimaluse suurendada Üldkohtu kohtunike arvu kasutamine osutunud sobivaks meetmeks, et lühikese ajaga vähendada nii menetluses olevate kohtuasjade arvu kui ka Üldkohtu menetluste liiga pikka kestust. Sellega näitasid Euroopa Parlament ja nõukogu, et mõistavad, millised raskused kaasnevad liidu kohtutele esitatavate kohtuasjade arvu pideva suurenemisega ja kohtuasjade järjest kasvava keerukusega, mistõttu nad andsid Üldkohtule heaks õigusemõistmiseks vajalikud vahendid.

Liidu seadusandja soovis tagada tõhusa järelevalve reformi ja selle tagajärgede üle nii eelarve seisukohast kui ka korralduslikust, struktuurilisest ja menetluslikust aspektist. Selleks tehti Euroopa Kohtule ülesandeks esitada Euroopa Parlamendile, nõukogule ja komisjonile kaks aruannet: esimene aruanne hiljemalt 26. detsembriks 2017 võimalike

[1] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2015. aasta määrus (EL, Euratom) 2015/2422, millega muudetakse protokolli nr 3 Euroopa Liidu Kohtu põhikirja kohta (ELT L 341, 24.12.2015, lk 14).

muudatuste kohta eelotsuste tegemise pädevuse jaotuses Euroopa Kohtu ja Üldkohtu vahel, ning kolm aastat hiljem teine aruanne Üldkohtu toimimise kohta, milles tuleks eelkõige keskenduda Üldkohtu tõhususele, kohtunike arvu kahekordistamise vajalikkusele ja tulemuslikkusele, ressursside kasutamisele ja mõjususele ning täiendavate erikodade moodustamisele või muudele struktuurimuutustele[2].

Käesoleva dokumendi eesmärk on esitada esimene neist aruannetest. Selles on käsitletud kõiki tegureid, mida tuleb arvesse võtta selle üle arutlemisel, kas anda eelotsuste tegemise pädevus osaliselt üle Üldkohtule, kuid kõigepealt peatutakse õiguslikul raamistikul ja kontekstil, milles see arutelu paikneb.

Õiguslik raamistik ja kontekst

Euroopa Kohus on nii oma praktikas kui ka liikmesriikide kohtutega korrapäraselt toimuvas suhtluses pidevalt rõhutanud, et eelotsusemenetlus on liidu kohtusüsteemi „alustala“[3]. See on vahend, mis võimaldab tagada liidu õiguse ühetaolise tõlgendamise ja kohaldamise seeläbi, et liikmesriikide kohtud pöörduvad liidu õiguse tõlgendamise või liidu institutsioonide, organite või asutuste õigusaktide kehtivuse küsimustes liidu kohtu poole[4]. Alguses kasutasid liikmesriikide kohtud seda menetlust suhteliselt vähe, kuid tänaseks on olukord märkimisväärselt muutunud: liikmesriikide kohtud esitavad Euroopa Kohtule üha arvukamalt eelotsusetaotlusi kõige erinevamates valdkondades[5].

Eelotsuste tegemine, mis põhimõttena on sätestatud Euroopa Liidu lepingu artikli 19 lõike 3 punktis b ja mida on täpsustatud Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 267, kuulub praegu ainult Euroopa Kohtu pädevusse.

---

[2] Vt selle kohta eespool viidatud määruse artikkel 3, milles on täpsustatud, et asjakohasel juhul tuleb koos aruannetega esitada seadusandliku akti vastuvõtmise taotlused põhikirja muutmiseks.

[3] Arvamus 2/13 (Euroopa Liidu ühinemine EIÕKga), 18.12.2014, EU:C:2014:2454, punkt 176.

[4] Seda eesmärki on rõhutatud ka liikmesriikide kohtute jaoks koostatud dokumentides, sealhulgas alates esimesest punktist dokumendis „Soovitused liikmesriikide kohtutele eelotsuse taotlemiseks“ (ELT C 439, 25.11.2016).

[5] Vt selle kohta institutsiooni tegevuse aastaaruannetes avaldatud kohtutegevuse statistika ja käesolevale aruandele lisatud tabel 2017. aasta kümne esimese kuu jooksul saabunud kohtuasjade kohta. 628st uuest kohtuasjast lausa 455 olid eelotsuseasjad, mis protsentuaalselt on rohkem kui 72% kõigist Euroopa Kohtule sellel ajavahemikul esitatud kohtuasjadest. Juba palju aastaid moodustavad eelotsusetaotlused kaks kolmandikku kuni kolm neljandikku Euroopa Kohtusse saabunud kohtuasjadest.

Võimalus anda teatud eelotsuseasjad lahendamiseks Üldkohtule ei ole uudne. See tuli kõne alla juba ligi 20 aastat tagasi, kui kahe kohtu töökoormus kasvas oluliselt seoses majandus- ja rahaliidu kolmanda etapi käivitamisega ja Amsterdami lepingu hiljutise jõustumisega ning samuti seoses pretsedenditu laienemise ettevalmistamisega; seda võimalust mainiti sõnaselgelt Euroopa Kohtu ja Üldkohtu poolt valitsustevahelisele konverentsile esitatud dokumentides ja analüüsides kui ühte lahendust, mis aitaks vältida Euroopa Kohtu ülekoormamist, kõrvuti niisuguste meetmetega nagu teatavat liiki hagide üleandmine Üldkohtule, kohtu pädevusega apellatsioonikodade moodustamine või apellatsioonkaebuste loamenetlus[6]. See on leidnud formaalset kajastamist õigusaktides, sest Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 256 lõike 3 esimeses lõigus on ette nähtud, et „Üldkohus on teatavates põhikirjas sätestatud valdkondades pädev arutama ja lahendama küsimusi, mille suhtes artikli 267 alusel taotletakse eelotsust“[7]. Kui see peaks osutuma vajalikuks, siis võimaldaks põhikirja tehtav muudatus seega anda Üldkohtule osalise eelotsuste tegemise pädevuse.

Siiani ei ole seda võimalust siiski kasutatud. Nice’i lepingu jõustumisele 1. veebruaril 2003 järgnenud aastatel oli prioriteediks Avaliku Teenistuse Kohtu loomine ja kõikide seni Euroopa Kohtu pädevusse kuulunud tühistamis- ja tegevusetushagide üleandmine Üldkohtule, välja arvatud teatud liiki hagid, mis puudutavad institutsioonidevahelisi vaidlusi, või liikmesriikide hagid liidu seadusandja õigusaktide peale. Eelotsusetaotluste lahendamise ainupädevus on jäänud Euroopa Kohtule, kes sellest ajast peale on oma kodukorda teinud mitu olulist muudatust – ja võtnud ka hulga sisekorralduslikke meetmeid –, millel on olnud tähelepanuväärne mõju nii selle kohtu lõpetatud kohtuasjade arvule kui ka asjade menetlemise keskmisele kestusele, mis oli üks peamistest murekohtadest, mis ajendas alustama liidu kohtusüsteemi ülesehituse tulevikku puudutavat ülalmainitud arutelu.

Liidu seadusandja antud ülesanne, mida käesolev aruanne täidab, paikneb 2000. aastate alguses valitsenust täiesti erinevas kontekstis. Kui 2003. aastal kulus eelotsusetaotluse menetlemiseks keskmiselt 25,5 kuud, siis 2016. aastal kulus selleks keskmiselt 15 kuud,

[6] Vt selle kohta 1999. aasta mais nõukogule edastatud aruteludokument „Euroopa Liidu kohtusüsteemi tulevik“ ja Euroopa Kohtu ja Üldkohtu poolt aasta hiljem (2000. aasta aprillis) valitsustevahelisele konverentsile esitatud analüüs.

[7] Vt EÜ artikkel 225, mis on üle võetud praegusesse ELTL artikli 256 lõikesse 3 ja millesse tehti üksnes terminoloogilised muudatused.

mis seda liiki asjade suhtes kehtivate menetluslike ja keeleliste nõuete tõttu on kahtlemata sellisele miinimumile lähenev kestus, mida rohkem lühendada ei ole võimalik. See menetlusaja lühenemine on toimunud samaaegselt Euroopa Kohtule esitatud eelotsusetaotluste arvu väga märkimisväärse tõusuga, mis ületab liikmesriikide arvu (ja Euroopa Kohtu kohtunike arvu) kasvuga proportsionaalse tõusu. Kui 2003. aastal esitasid toona Euroopa Liidu moodustanud 15 liikmesriigi kohtud Euroopa Kohtule 210 eelotsusetaotlust, siis 2016. aastal esitasid 28 liikmesriigi kohtud juba 470 taotlust, mis on rohkem kui kahekordne eelotsusetaotluste arvu kasv võrreldes 13 aasta taguse ajaga ja tervelt kaks kolmandikku kõigist Euroopa Kohtule eelmise aasta jooksul esitatud kohtuasjadest. See suundumus on tõusuteel, nagu kinnitab hiljutine kohtustatistika[8], ja suure tõenäosusega jätkub, kui arvestada liidu seadusandja tegevuse hoogustumist ja Euroopa Prokuratuuri loomist[9], mistõttu on vaja põhjalikult arutleda, mil viisil on seda liiki asju kõige mõistlikum läbi vaadata, ja ehk ka uuesti tõstatada küsimus eelotsuseasjade läbivaatamise pädevuse Üldkohtule üleandmise mõttekusest.

Teatavate eelotsuseasjade Üldkohtule üleandmise eelised ja puudused

Sissejuhatavalt olgu märgitud, et puhtmatemaatiliselt hinnatuna on enesestmõistetav, et teatavates põhikirjas sätestatud valdkondades esitatud eelotsuse küsimuste lahendamise pädevuse Üldkohtule üleandmine kindlasti kergendab mehaaniliselt Euroopa Kohtu töökoormust. Võib näida, et selline üleminek ei mõjutaks Üldkohtu suutlikkust menetleda omaenda asju, sest tal on nüüdsest inimressurss, mis võimaldab tal mitte ainult lahendada menetluses olevad kuhjunud kohtuasjad, vaid ka vaadata heades tingimustes läbi kõik talle esitatud asjad[10].

Tuleb aga arvesse võtta, et kohtusüsteemi ülesehituse reform on endiselt käimas ja selle kõik tagajärjed ei ole veel väljendunud, samas kui esitatud ja menetluses olevate

[8] Vt käesoleva aruande lisas toodud arvandmed.

[9] Vt selle kohta nõukogu 12. oktoobri 2017. aasta määrus (EL) 2017/1939, millega rakendatakse tõhustatud koostööd Euroopa Prokuratuuri asutamisel (ELT L 283, lk 1).

[10] Käesoleva aruande koostamise ajal oli Üldkohtul tegelikult 46 kohtunikku. Üks kohtunik, kelle lisandumine on ette nähtud 2015. aastal otsustatud kohtusüsteemi ülesehituse reformi esimeses etapis, oli veel nimetamata, samal ajal kui selle reformi kolmas etapp peaks tähendama üheksa täiendava kohtuniku lisandumist 1. septembril 2019, et viia Üldkohtu kohtunike koguarv 56ni (see arv väheneb siiski 54ni juhul, kui Ühendkuningriik lahkub Euroopa Liidust).

kohtuasjade arv on ka Üldkohtus oluliselt suurenenud[11]. Samuti ei ole kavandatav üleandmine probleemitu.

Esimene küsimus, mis tekib seoses teatava osa eelotsuseasjade Üldkohtule üleandmisega, puudutab seda, millised on need „teatavad valdkonnad“, mis üle antaks. Esmapilgul näib see ülesanne suhteliselt lihtne, sest see seisneb niisuguste Üldkohtus menetletavatele vaidlustele lähedaste tehniliste valdkondade väljaselgitamises, milles on olemas pikaajaline ja järjepidev kohtupraktika ning mida on Euroopa Kohtu menetluses n.ö massiliselt. Nende hulka võiksid kuuluda tolli- või tariifiküsimused või sotsiaalkindlustuse või kaudse maksustamise küsimused. See võimaldaks Euroopa Kohtul keskenduda sellistele olulistele valdkondadele, nagu liidu kodakondsus, vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala, siseturg või majanduslik ja rahanduslik integratsioon.

Tegelikkus on aga tunduvalt keerulisem. Eelotsusetaotlused võivad puudutada ühtaegu nii tehnilisi valdkondi kui ka aluslepingute või seadusandlike aktide põhisätete tõlgendamist. Teistpidi võivad ka pealtnäha vähetähtsad või tehnilised eelotsusetaotlused tulenevalt taotluse esitajast või esemest tõstatada põhimõttelisi või valdkonnaüleseid küsimusi, millele vajaliku põhimõttelise vastuse saab anda ainult Euroopa Kohus[12]. Seega oleks ka vaid osalise eelotsuste tegemise pädevuse Üldkohtule ülemineku puhul vaja ette näha konkreetsed meetmed Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 256 lõike 3 rakendamiseks, et vältida eelotsuse küsimuste erinevalt käsitlemise ohtu, mis kahjustaks õiguskindlust ning liikmesriikide kohtute ja õigussubjektide usaldust institutsiooni vastu.

See erineva käsitlemise oht on seotud ka asjaoluga, et Üldkohus on algusest peale loodud selleks, et menetleda füüsiliste või juriidiliste isikute, liikmesriikide või liidu institutsioonide hagisid, mitte aga liikmesriikide kohtute esitatud eelotsusetaotlusi. Neid kahte liiki kohtuasju tuleb menetleda täiesti erineval viisil, sest eelotsusetaotlustele on

[11] Selle aasta esimese kümne kuu jooksul saabus Üldkohtusse tervelt 799 uut kohtuasja ja 31. oktoobri 2017. aasta seisuga oli selle kohtu menetluses 1535 kohtuasja.

[12] Nii on see näiteks paljude maksuvaldkonda puudutavate eelotsusetaotluste puhul. Ei ole harv juhus, kui eelotsusetaotlused, mis puudutavad nõukogu 28. novembri 2006. aasta direktiivi 2006/112/EÜ, mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi (ELT L 347, 11.12.2006, lk 1), või sellega kehtetuks tunnistatud direktiivi 77/388/EMÜ konkreetsete sätete tõlgendamist sisaldavad küsimusi, mis käsitlevad sedavõrd põhimõttelisi mõisteid nagu õiguse kuritarvitamine. Näitena võib nimetada kohtuasja Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), mis sisult oli käibemaksu puudutav kohtuasi, kuid mis andis Euroopa Kohtule põhjuse teha põhimõtteline kohtuotsus Euroopa Liidu põhiõiguste harta kohaldamisala kohta.

iseloomulik menetlusega seotud isikute väga suur arv ja menetluses kõikide ametlike keelte kasutamine. Euroopa Kohtu poolt eelotsuseasjades tehtud kohtuotsustele lisab kaalu see, et iga asja hindavad kõik kohtunikud ja kohtujuristid, enne kui see saadetakse lahendamiseks selle keerukusele vastavale kohtukoosseisule.

Aluslepingu koostajad on mõistagi ette näinud teatavad tagatised. Esiteks annab Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 256 lõige 3 Üldkohtule võimaluse loobuda pädevusest talle esitatud kohtuasjas, kui ta leiab, et selles tuleb teha põhimõtteline otsus, mis tõenäoliselt mõjutab liidu õiguse ühtsust või järjepidevust. Viidatud sättes on ette nähtud ka „uuesti läbivaatamine“, mis võimaldab Euroopa Kohtul põhikirjas sätestatud tingimustel ja ulatuses uuesti läbi vaadata Üldkohtu poolt eelotsuseasjades tehtud otsuseid. Teatud raskusi ei õnnestu siiski vältida.

Seda sellepärast, et kohtuasja Euroopa Kohtusse suunamine võib toimuda alles menetluse suhteliselt hilises staadiumis, kui kohtuasja kogu keerukus või aluspõhimõtteid puudutav mõõde on täielikult avaldunud, nii et menetluse kestus kujuneb märkimisväärselt pikemaks, sest asja vaatavad üksteise järel läbi kaks erinevat kohut. Menetluse pikenemine võib aga panna liikmesriikide kohtuid Üldkohtusse pöördumises kõhklema, isegi kui neil on tegelik probleem liidu õiguse tõlgendamisel või kehtivuse hindamisel. Samas on Euroopa Kohtus toimuva menetluse ettenähtav kestus liikmesriigi kohtu jaoks oluline tegur, sest eelotsusemenetlus lisandub riigisisesele menetlusele.

Samuti ei võimaldaks Üldkohtu tehtavate eelotsuste uuesti läbi vaatamine Euroopa Kohtus vältida pädevuse üleandmisega seotud probleeme. Kuigi uuesti läbivaatamise menetlust täiustati Euroopa Kohtu 1. novembril 2012 jõustunud uue kodukorraga, tuleb siiski märkida, et selle kohaldamine on seotud küllalt rangete tingimustega, sest seda saab kohaldada põhikirjas sätestatud tingimustel ja ulatuses ainult juhul, „kui valitseb tõsine oht, et need otsused mõjutavad liidu õiguse ühtsust või järjepidevust“. Seega ei saa uuesti läbivaatamise menetlus olla tõhus abinõu Euroopa Kohtu ja Üldkohtu praktikate lahknevuse vältimiseks, ilma et seejuures moonutataks täielikult selle menetluse eesmärki ja vaadataks uuesti läbi kõik Üldkohtu tehtud eelotsused – kuid niisugune lähenemine võtaks Üldkohtule eelotsuste tegemise osalise pädevuse andmiselt kogu võimaliku kasuliku mõju, mis võiks seisneda nii Euroopa Kohtu töökoormuse vähenemises kui ka eelotsusetaotluste läbivaatamise kestuses[13].

[13] On oluline meeles pidada, et eelotsustel on üldine jõustunud tõlgendava kohtuotsuse õigusjõud, mis ulatub kaugemale kohtuvaidlusest, mille raames Euroopa Kohtusse pöörduti.

Järeldus

Kuigi neile erinevatele küsimustele võib kahtlemata leida vastuseid, tuleb tõdeda, et tegemist on põhjapanevate probleemidega ja sobivate lahenduste väljatöötamine, mis võimaldaks säilitada eelotsusemenetluse rolli liidu kohtusüsteemi „alustalana“, on äärmiselt keeruline ülesanne.

Praegu, kui Euroopa Kohtule esitatud eelotsusetaotlusi menetletakse kiiresti ja liikmesriikide kohtutega toimuv dialoog ei ole kunagi varem olnud nii intensiivne kui nüüd, ei oleks käesolevas etapis eelotsuste tegemise pädevuse Üldkohtule andmine mõistlik. See peab iseäranis paika praeguses kontekstis, kus Üldkohtule esitatavate asjade arv on kasvanud ja Üldkohus peab tegema ümberkorraldusi ja oma töömeetodeid kohandama.

Neil asjaoludel leiab Euroopa Kohus, et käesolevas etapis ei oleks põhjendatud teha ettepanekut muuta tema põhikirja eesmärgiga anda Üldkohtule üle osa Euroopa Kohtule kuuluvast eelotsuste tegemise pädevusest.

Selles põhimõttelises küsimuses peab siiski olema üheselt selge, et käesolevat ei saa lugeda lõplikuks seisukohaks, mis puudutab eelotsuste tegemise pädevuse jaotamist Euroopa Kohtu ja Üldkohtu vahel. Küll aga leiab Euroopa Kohus, et selle pädevuse osaline üleandmine Üldkohtule ei saa toimuda enne, kui on võetud teatavad teised meetmed.

Esiteks, Euroopa Kohus jätkab nimelt tähelepanelikult eelotsusetaotluste arvu dünaamika ja taotluste menetlemiseks kuluva aja jälgimist. Ei saa välistada, et edaspidi tuleb eelotsuste tegemise pädevus teatavates valdkondades üle anda, kui Euroopa Kohtule esitatavate eelotsusetaotluste arv ja keerukus muutuvad selliseks, et üleandmine on nõutav hea õigusemõistmise huvides. Sellisel juhul on vaja muuta Üldkohtu kodukorda, et näha asjade menetlemiseks ette eelotsusetaotluste laadile ja eripärale vastav kord ja et nii palju kui võimalik vältida ülalpool mainitud kohtupraktika lahknemise ohtu.

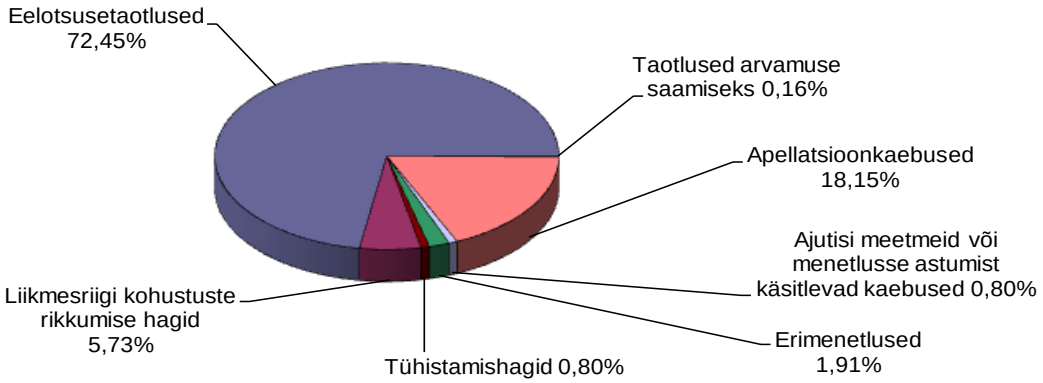
Teiseks analüüsisid Euroopa Kohus ja Üldkohus seoses Euroopa Liidu kohtusüsteemi ülesehituse reformiga kogu pädevust, mis neil käesoleval ajal on, et teha kindlaks, kas lisaks eelotsuste tegemise pädevuse jaotuse võimalikule muutmisele võiks neil oleva pädevuse jaotusesse teha ka muid muudatusi, eelkõige osas, mis puudutab hagide menetlemist, ja Euroopa Kohtu puhul osas, mis puudutab apellatsioonkaebusi. Nendes küsimustes on toimunud põhjalikud arutelud, mille põhjal koostatakse 2018. aastal

tõenäoliselt ettepanekud nii Euroopa Liidu Kohtu põhikirja muudatuse tegemiseks kui ka kahe kõnealuse kohtu kodukordade muutmiseks.

Lisa: Ülevaade Euroopa Kohtule 1. jaanuarist kuni 31. oktoobrini 2017 esitatud kohtuasjadest.

Saabunud kohtuasjad. Hagi liik (2017)

01/01/2017 kuni 31/10/2017



Hagi liik	jaan	veebr	märts	apr	mai	juuni	juuli	aug	sept	okt	Kokku
Eelotsusetaotlused	36	43	43	44	85	52	46	42	28	36	455
Tühistamishagid		1	1		1			1		1	5
Liikmesriigi kohustuste rikkumise hagid		2	3	4	3	6	6	4	4	4	36
Apellatsioonkaebused	12	12	8	16	11	9	12	13	18	3	114
Ajutisi meetmeid või menetlusse astumist käsitlevad kaebused				2			1		2		5
Vahesumma	**48**	**58**	**55**	**66**	**100**	**67**	**65**	**60**	**52**	**44**	**615**
Taotlused arvamuse saamiseks									1		1
Erimenetlused		1	2			4	3	2			12
Vahesumma		**1**	**2**			**4**	**3**	**2**	**1**		**13**
Kokku	**48**	**59**	**57**	**66**	**100**	**71**	**68**	**62**	**53**	**44**	**628**