

Mõningatest Euroopa Kohtult eelotsuse taotlemise praktilistest aspektidest Eesti kogemuse näitel¹

17.03.2014

dr. iur. Priit Pikamäe

Riigikohtu esimees

Käesoleva lühikese ettekande eesmärk ei ole akadeemiliselt analüüsida Euroopa Liidu õiguse rakendamist Eesti kohtute poolt viimase kümne aasta jooksul, vaid pigem kirjeldada Eesti kohtute kogemusi Euroopa Kohtult eelotsuse taotlemise menetluses ja markeerida mõningad probleemid tänase seminari diskussiooni jaoks.

1. Eesti kohtunikonna ettevalmistamine Eesti ühinemiseks Euroopa Liiduga

Eesti kohtud muutusid Euroopa Liidu (EL) kohtuteks 1. mail 2004. Sellest kuupäevast asuti riigisisestes kohtutes kohaldama EL õigust, mille nn lõplik tõlgendamise monopol kuulub Euroopa Kohtule. Eesmärgiga tagada Eesti kohtunikele vajalik oskusteave eelotsuse küsimiseks, alustati Eesti kohtunike koolitamise ja õppematerjalide publitseerimisega juba varem. Koolituse sihtrühmaks olid kõik Eesti kohtunikud. Lisaks koolitusmaterjalidele avaldati 2005. aastal kohtunikele praktiline käsiraamat eelotsuse küsimise kohta Euroopa Kohtult².

2008. aastal ja 2009. aastal, s.o vahetult pärast esimeste eelotsusetaotluste Euroopa Kohtule esitamist, toimusid uued koolitused, et hinnata juba Eesti reaalsel eelotsuse taotlemise kogemust. Praegu on Eesti kohtunikonnal püsivalt võimalus värskendada oma teadmisi EL õiguse, sh eelotsusemenetluse kohta kohtunike koolitusinfo kodulehel olevate veebikursuste kaudu.³ Igal aastal toimub jätkuvalt mitmeid kohtunike koolitusi, milles käsitletakse Euroopa Kohtu eelotsuseid muude teemade (nt keskkonnaõigus, välismaalaste õigus, maksuõigus) raames. Teemaatilised EL õiguse koolitused on olulised, kuna eelotsuse küsimise kompetentsi loomine ei tähenda ainult eelotsuse taotlemise protseduurireeglite tundmist. Eelotsuse taotlemine saab olla edukas, kui õiges menetlusstaadiumis rakendatakse asjakohast EL õigust, tuntakse adekvaatselt ära EL õiguse tõlgendamisvajadus, määratletakse korrektselt, et tegu ei ole *acte clair* ega *acte éclairé* olukorraga, mis õigustab eelotsuse küsimata jätmist. Lõpuks tuleb osata ka küsimused EL õiguse kohta sõnastada

¹ Ettekanne Euroopa Liidu Kõrgemate Kohtute Presidentide ja Euroopa Kohtu kohtunike ümarlaval Luxembourgis

² J. Laffranque, Eelotsuse küsimine Euroopa Kohtult, Tartu, 2005.

³ . Ka Riigikohtu kodulehel on informatiivne link Eestist Euroopa Kohtusse saadetud eelotsusetaotluste kohta. Kättesaadav: <http://www.riigikohus.ee/?id=872>.

lühidalt ja selgelt ning ettenägelikult viisil, et küsimusele antud vastused võimaldaksid lahendada põhiasja sisuliselt. Kõiki neid aspekte teadvustatakse Eesti kohtunikkonna koolitamisel.

2. Arvuline ja temaatiline ülevaade Eesti eelotsusetaotlustest

Esmalt tuleks ilmselt paari sõnaga kirjeldada Eesti kohtusüsteemi arvudes. Eesti kohtutes on käesoleva aasta seisuga (2014) 242 kohtuniku ametikohta, millest 223 kohta esimese ja teise astme kohtute juures ning 19 kõrgema kohtu (Riigikohtu) koosseisus. Eesti kõrgem kohus ühendab endas üheaegselt nii kõrgema üldkohtu, kõrgema halduskohtu kui ka põhiseaduskohtu funktsioonid. Seisuga 25. veebruar 2014 on Eesti kohtud üldse Euroopa Kohtule esitanud 15 eelotsusetaotlust, millest 6 on Euroopa Kohtu menetluses.⁴ Seega on Euroopa Kohus Eestile andnud vastuse 9 kohtuasjas. Eesti kolmeastmelise kohtusüsteemi tingimustes on eelotsusetaotluseid Euroopa Kohtule esitanud kõik kohtuastmed: esimese astme kohus (täpsemalt Tallinna Halduskohus) 3 korral,⁵ apellatsioonikohus (täpsemalt Tartu Ringkonnakohus) 7 korral⁶ ja Riigikohus kui kassatsioonikohus 5 korral.⁷ Kokku 15 Euroopa Kohtule esitatud eelotsusetaotlust ei ole võrreldes teiste liikmesriikidega suur arv, kuid ilmselt ei saa taotluste arvu suurendamist pidada iseseisvaks eesmärgiks. Sellest olulisem on eelotsusetaotluste sisuline kvaliteet ja kohtunike kompetents EL õiguse vallas.

Kui küsida, milliste valdkondade lõikes on Eesti puhul eelotsuse taotlemine keskmisest aktuaalsem, siis majandusvaldkondade puhul on see kahtlemata põllumajandus – olgu siis küsimus põllumajandussaaduste üleliigsetes laovarudes või keskkonnasõbraliku põllumajandustootmise toetuses. Kui uurida aga, milline riigiasutus on kõige levinum vastustaja, siis selleks on kahtlusteta Eesti Maksu- ja Tolliamet (kõigist eelotsusetaotlustest kokku 6 korral ehk 40% kõigist asjadest, sh kahel korral oli Maksu- ja Tolliamet vastustajaks koos Eesti Põllumajandusministeeriumiga.) Maksu- ja Tolliamet on vastustajaks üleliigse laovaru tasu asjades, mitmed tõlgendamisküsimused on esitatud just EL tolliõiguslike regulatsioonide kohta.⁸

⁴ Euroopa Kohtu andmebaasi *Curia* kohaselt on Eesti osas menetluses olevaks märgitud järgnevad 6 kohtuasja (seis 03.03.2014): Statoil Fuel & Retail kohtuasi nr C-553/13, Liivimaa Lihaveis kohtuasi nr C-175/13, Baltic Agro kohtuasi nr C-3/13, Sintax Trading kohtuasi nr C-583/12, Liivimaa Lihaveis kohtuasi nr C-562/12, Krause kohtuasi nr C-222/12.

⁵ Nt Tallinna Halduskohus küsis eelotsust kohtuasjas Rakvere Lihakombinaat AS vs. Maksu- ja Tolliamet, Põllumajandusministeerium. Euroopa Kohtu kohtuasi nr C-140/08, 29.10.2009.

⁶ Nt Tartu Ringkonnakohus küsis 2013. aasta esimeses pooles eelotsust kohtuasjas Baltic Agro. Euroopa Kohtu kohtuasi nr C-3/13, 11.02.2014 seisuga on kohtuasi Euroopa Kohtu menetluses.

⁷ Nt Riigikohutu eelotsusetaotlus kohtuasjas Nordecon AS ja Ramboll Eesti AS vs. Rahandusministeerium. Euroopa Kohtu kohtuasi nr C-561/12, 05.12.2013.

⁸ Baltic Agro kohtuasi nr C-3/13, Sintax Trading kohtuasi nr C-583/12, Rakvere Lihakombinaat AS kohtuasi nr C-140/08, Pärlitigu OÜ kohtuasi nr C-56/08.

Riigisisene kohus peab otsustama, millises menetlusstaadiumis eelotsust küsida. Eesti kohtute eelotsuse taotlemise kogemus on viinud tõdemusele, et mida kaugemale on kohtuasja lahendamise sisuliselt jõutud, seda sisukama küsimuse saab eelotsusega esitada.⁹ Seega ei tohiks üllatada, et 80% Eesti eelotsustetaotlustest on esitatud apellatsioon- või kassatsioonimenetluses. Samas on mitmed olulised kohtuvaidlused lõppenud eelotsuse põhjal kujundatud seisukohtadega ka esimese astme kohtutes. Viimane näitab ka Eesti kohtu julgust taotleda eelotsust ka sellises riigisiseses menetlusstaadiumis, kus selleks otsest kohustust ei eksisteeri. Ilmselt on aga ka tulevikus altimad eelotsuse küsijad kõrgemad kohtuastmed. Seda juba tulenevalt eelotsuse taotlemise reeglitest, kuna alamad kohtuastmed võivad EL õigust ise tõlgendada, soovi korral aga taotleda tõlgendamiseks eelotsust.¹⁰ Kõrgeim kohus on EL õigusnormi eri tõlgendusvariantide korral selleks aga kohustatud.

3. Eelotsustetaotluste küsimuste sõnastamise praktika

Mõistetavalt on eelotsusetaotluse väga oluline osa riigisisese kohtu poolt Euroopa Kohtule EL õiguse tõlgendamise kohta esitatavate küsimuste koostamine. Formuleeritav küsimus peab olema asjakohane ka selles mõttes, et see peab võimaldama põhikohtuasja lahendamist riigisisese kohtu poolt. Samas võib ebapiisavalt sõnastatud eelotsusetaotlus asja lõplikku lahendust hoopis edasi lükata. Seetõttu oleks mõistlik kogemusi vahetada, kuidas sõnastada Euroopa Kohtule esitatavad küsimused nii, et oleks võimalik vastata viisil, et sellest tõuseks praktilist abi põhikohtuasja lahendamisel.

Eesti kohtusüsteemi seisukohalt tuleb positiivseks pidada Euroopa Kohtu valmidust sõnastada küsimused vajadusel ümber ja püüda ka mõtestada siseriikliku kohtu eesmärki. Eesti praktikas on olnud mitmeid juhtumeid, kus Euroopa Kohtu poolt eelotsusemenetluses osutatav „menetlusabi“ küsimuste ümberformuleerimisel või nende täiendamisel on osutunud põhikohtuasja lahendamisel otsustavaks. Toon siinkohal näitena ühe esimestest Eesti kohtute poolt esitatud eelotsusetaotlustest, mille esitamise tingis Tallinna Halduskohtus toimuv kohtuvaidlus ühelt poolt kohaliku jäätisetootja Balbiino AS ning teiselt poolt Eesti Põllumajandusministeeriumi ja Maksu- ja Tolliameti vahel.¹¹ Kõnealuse kohtuasja tuuma moodustas Euroopa Komisjoni määruse nr 1972/2003 (EÜ üleminekumeetmete rakendamise kohta põllumajandustoodete kaubanduses seoses Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari

⁹ K. Merusk, I. Pilving, Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne, Tallinn, 2013 – R. Narits, Põhisätteid: EL õigus, lk 15.

¹⁰ Euroopa Kohtu 15. juuli 1964. a otsus kohtuasjas 6/64: Costa vs. ENEL, EKL 1964, lk 1141.

¹¹ Euroopa Kohtu kohtuasi nr C-560/07 (Balbiino).

Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi liitumisega Euroopa Liiduga) riigisisene rakendamine. Nimetatud määrus pani liikmesriikidele kohustuse maksustada 1. mai 2004. a seisuga teatud põllumajandustoodete üleliigsed laovarud. Kõnealuse määruse konkretiseerimiseks võttis Eesti parlament (Riigikogu) vastu üleliigse laovaru tasu seaduse. 2007. aasta kevadel ja suvel laekus Tallinna Halduskohtule üle 20 kaebuse erinevatelt ettevõtjatelt, milles vaidlustati Eesti Põllumajandusministeeriumi otsuseid üleliigse laovaru maksustamise kohta. Enamik kohtusse pöördujaid olid muu hulgas ka seisukohal, et parlamendi kehtestatud üleliigse laovaru tasu seadus on vastuolus nii Eesti põhiseaduse kui ka EL õigusega. Antud olukorras pöördus Tallinna Halduskohus õigustatult eelotsusetaotlusega Euroopa Komisjoni määruste tõlgendamiseks Euroopa Kohtu poole. Kuna Tallinna Halduskohtus oli üle 20 samasisulise kaebuse, tuli kohtul eelnevalt lahendada küsimus, millise üksiku kohtuasja raames oleks eelotsuse taotlemine kõige tulemuslikum. Valik langes AS Balbiino poolt alustatud kohtuvaidlusele. Seda põhjusel, et nimetatud ettevõtjal esines nii üleliigne suhkru kui ka muude põllumajandustoodete laovaru ning üleliigse laovaru tasu seaduse vaieldavad sätted olid nimetatud ettevõtja kohta tehtud Eesti Põllumajandusministeeriumi otsustuses kõige ulatuslikumalt rakendatud.¹²

Eelotsuse taotlemine oli Balbiino AS põhikohtuasja lahendamise seisukohalt tulemuslik, kuna Euroopa Kohtu antud vastused eelotsusetaotluses esitatud küsimustele kõrvaldasid seni poolte väidetes esinenud kahtlused üleliigse laovaru tasu seaduse kooskõla kohta EL õigusega. Kokkuvõttes kujunes aga nii, et põhikohtuasja lahendamise seisukohalt ei saanud määravaks mitte Eesti halduskohtu poolt esitatud küsimused ja neile antud vastused üleliigse laovaru maksustamise sisuliste aspektide kohta. Tähtsaks osutusid hoopis Euroopa Kohtu enda initsiatiivil väljaspool küsimusi antud täiendavad selgitused. Nimelt märkis Euroopa Kohus oma lahendis sissejuhatavalt, enne eelotsusetaotluse üksikutele küsimustele vastamist, et kuigi taotluses seda küsimust pole tõstatatud, tuleb siiski meenutada, et liikmesriik saab riigisisestes menetlustes füüsiliste ja juriidiliste isikute kahjuks tehtavates otsustes tugineda Euroopa Komisjoni määrustele vaid juhul, kui need on isikutele tutvumiseks Euroopa Liidu Teatajas avaldatud. Selle seisukohaga arendas Euroopa Kohus sisuliselt edasi juba enda varasemas praktikas väljendatud seisukohti¹³ ja suunas eelotsusetaotluse esitanud Tallinna Halduskohut kontrollima, kas põllumajandustoodete üleliigsete laovarude maksustamiskohustust puudutavad Euroopa Komisjoni määrused on Euroopa Liidu Teatajas eesti keeles ametlikult avaldatud või nende olulised sätted on vähemalt Eesti parlamendi poolt vastuvõetud üleliigse laovaru tasu seaduses asjassepuutuvas osas kajastatud.¹⁴ Euroopa Kohtu

¹² Lisaks üleliigse laovaru tasu seaduse § 6 lg-s 1 nimetatud kordajat 1,2 puudutavale küsimusele pidas Tallinna Halduskohus vajalikuks esitada Euroopa Kohtule küsimusi ka muude asjakohase seaduse ning EL õiguse võimalike vastuolude kohta.

¹³ Euroopa Kohtu 11.12.2007 otsus Skoma-Lux asjas nr C-161/06.

¹⁴ Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas nr C-560/07 (Balbiino) p-d 29–32.

soovitusel määruste avaldamise nõude täitmist kontrollides veendus Tallinna Halduskohus, et üleliigse laovaru tasu määramise seisukohalt olulise põllumajandustoote mõistega ning maksumääraga ei olnud kaebuse esitajal Eesti EL-ga liitumise hetkel võimalik eesti keeles tutvuda ei Euroopa Liidu Teataja vahendusel ega ka Eestis kehtivate ning avaldatud õigusaktide vahendusel. Kuna avaldamise kohustus oli jäetud täitmata, langes ära vajadus uurida täiendavalt neid sisulisi vaidlusküsimusi, mille lahendamise huvides algselt oli riigisisene kohus eelotsusetaotluse esitanud. Kokkuvõttes andis Euroopa Kohtu poolt väljaspool eelotsusetaotluse küsimusi esitatud suunis nii põhikohtuasja kui ka teiste analoogiliste vaidluste käigule riigisisises kohtus ootamatu suuna. Nii vaidlus Balbiino asjas, kui ka suur osa analoogseid kohtuvaidlusi lõppes seetõttu, et haldusorgan tunnistas Euroopa Kohtu seisukohtadest lähtudes üleliigse laovaru tasu otsused ise kehtetuks.

Nimetatud kohtuasja Tallinna Halduskohtus toona lahendanud kohtunik on hiljem ise ühes akadeemilises ettekandes märkinud, et halduskohus ei olnud eelotsusetaotlust esitades valmis selliseks pöördeks vaidluste raskuspunktis. Samas oli Euroopa Kohtu poole pöördumine tulemuslik, kuna Euroopa Kohus juhtis tähelepanu asjaolule, mis oli vaidluste lahendamise kontekstis otsustav.¹⁵

Kirjeldatud kaasus on seega heaks näiteks, et Euroopa Kohus ei peaks eelotsusetaotlusele vastates rangelt piirduma ainult esitatud küsimustele vastamisega, vaid võiks ka edaspidises praktikas jätkata täiendavalt riigisiseste kohtute tähelepanu juhtimist ka nendele asjaoludele, mis Euroopa Kohtu arvates võivad osutada põhikohtuasja lahendamisel otsustavateks. Eesti kohtute jaoks oli Balbiino kohtuasi ühtlasi heaks õppetunniks sellest, et EL õiguse kohaldamisel tõlgendamisprobleemi tekkimisel on kasulik küsida EK-lt selgitusi.¹⁶

Liikmesriigi kohtusüsteemi seisukohalt on positiivne ka see, et Euroopa Kohus annab järjest konkreetsemaid juhtnööre eelotsusetaotluse küsimuste selguse ja lühiduse kohta. Selles valguses tuleb aga enesekriitiliselt mõõnda, et mitmed Eesti kohtute esitatud eelotsusetaotlused on sisaldanud võib olla liiga pikka põhikohtuasja faktiliste asjaolude ja senise menetluskäigu kirjeldust. Põhjalikkus tulenes soovist anda Euroopa Kohtule võimalikult üksikasjalik ülevaade põhikohtuasja sisust, sest juuras üldteada käibetõdemuse kohaselt sõltub küsimusele antav vastus eeskätt kaasuse asjaoludest. Süinkohal olekski paslik arutada muuhulgas ka selle üle, kui mahukate selgituste lisamist eelotsusetaotlusesse eeldaks Euroopa Kohus ise.

¹⁵ T. Pappeli ettekanne „Eelotsuse tulemusliku taotlemise võimalikkus esimese astme kohtus“ Eesti õigusteadlaste päevadel "Põhiseadus 20. Õiguspraktika pragmatismist põhiseaduslikkuseni". 4.-5. oktoober 2012 Tartus.

¹⁶ Neid kaht aspekti nimetas U. Lõhmus. „Eesti kohtute esimesed eelotsusetaotlused said lahenduse: Euroopa Kohtu 4. juuni 2009. a otsused asjades C-241/07 (JK Otsa Talu) ja C-560/07 (Balbiino).“ – Juridica 2009/V, lk 327.

Eesti kõrgema kohtu praktikas on esinenud ka kaasus (Nordecon AS ja Ramboll Eesti AS vs. Rahandusministeeriumi kohtuasjas¹⁷), mille raames esitatud eelotsusetaotluses pidas kõrgem kohus oluliseks ka mitmete dokumentide lisamist, et garanteerida põhikohtuasja sisu mõistmine. Selleks koostas kõrgem kohus elektroonilise toimiku kohtuasja materjalist. Kasutangi siinkohal juhust, et Euroopa Kohtult uurida, kas taoline näide illustreerib head praktikat või on pigem vastuolus Euroopa Kohtu osundatud eelotsusetaotluste lühiduse nõudega?

Praktilistest kogemustest aga õpitakse ja näiteks mõeldakse Eesti kohtutes mitmetele sellistele eelotsusetaotluse formuleerimise asjaoludele, millele varem tähelepanu ei osatud pöörata. Nii tuleb näiteks Euroopa Kohtus eelotsusetaotlus tõlkida ja see jõuab lugejani vahel mitme erineva keele vahendusel. Seega püütakse küsimused sõnastada võimalikult üheselt mõistetavalt. Selles kontekstis võiks täna toimuva diskussiooni raames ehk arutleda sellegi üle, kas ja mil määral võib riigisisene kohus eelotsusetaotluses hälbida liikmesriigi õigusnormi sõnastuse üks-ühesest kasutamisest, kui on näiteks juba ette prognoositav, et tõlkes õiguslause mõte moondub või läheks sootuks kaduma.

Eesti kohtunikkkonnas on toimunud arutelu ka küsimuses, kas eelotsusetaotluses peaks sisalduma ka Euroopa Kohtu poole pöörduva kohtu kui liikmesriigi kohtu enda arusaam EL õiguse normi tõlgendamise võimalustest. Hea oleks teada saada, milline on Euroopa Kohtu enda arusaam selle probleemi osas: kas selline lähenemine aitaks kaasa eelotsusetaotluse lahendamisele või on see tarbetu, pidades silmas, et EL õiguse esmane tõlgendaja on siiski Euroopa Kohus. Seega on mitmeid küsimusi, milles avatud diskussioon ja kogemuste vahetamine oleks abiks selguse loomisel.

4. Riigisisese kohtumenetluse peatumine eelotsuse ooteaja kestel

Rääkides eelotsusetaotluse esitamisega seotud probleemidest liikmesriigi kohtusüsteemi vaatevinklist, siis olulisemana tuleb neist kindlasti esile tõsta eelotsuse saamisele kuluvat pikka ooteaega. Näiteks ülalkäsitletud Balbiino AS asjas küsis Tallinna Halduskohus eelotsust 28. novembril 2007 ning Euroopa Kohus tegi eelotsuse 04. Juunil 2009, seega võttis eelotsuse saamine aega veidi üle pooleteise aasta. Kuna analoogilisi kohtuasju oli samaaegselt menetluses palju, siis pidi riigisisene kohus eelotsuse ooteajal peatama menetluse mitte ainult põhiasjas, vaid veel vähemalt 20 sarnases haldusasjas. Eesti puhul pole Balbiino AS kohtuasi ainuke näide arvukatest

¹⁷ Riigikohtu eelotsusetaotlus Nordecon AS ja Ramboll Eesti AS vs. Rahandusministeerium. Euroopa Kohtu kohtuasi nr C-561/12, 05.12.2013.

riigisiseste menetluste peatamise juhtudest pelgalt ühes asjas eelotsuse küsimise tõttu. Näiteks taotles Riigikohtu halduskolleegium 2011. aastal Euroopa Kohtult eelotsust asjas AS Pimix *versus* Eesti Maksu- ja Tolliamet ja Põllumajandusministeerium.¹⁸ Eelotsuse ootamine peatas mitmes haldusasjas menetluse paralleelselt ka teises kohtuastmes – Tallinna Ringkonnakohtu menetluses olevates samasisulistest asjades.¹⁹ Euroopa Kohtu lahend AS Pimix kohtuasjas avaldati 2012. aastal. Selles asjas pidid mitmed menetlusosalised vastust ootama ligikaudu 1 aasta ja 4 kuud. Positiivsena tuleb tõdeda, et tegemist oli Euroopa Kohtu menetluse eripära arvestades kiire vastusega.

2013. aastal avaldatud Euroopa Kohtu aastaraamatus märgiti positiivse saavutusena, et eelotsusetaotluste menetlusaeg Euroopa Kohtus ulatus 15,7 kuuni.²⁰ Loomulikult rõõmustab iga liikmesriigi kohut Euroopa Kohtu suurenenud efektiivsus ja uute menetlusliikide juurutamine kohtuasjade senisest kiiremaks läbivaatamiseks, seal hulgas näiteks võimalus koostada eelotsus ilma kohtujuristi ettepanekuta. Nii on tänaseks juba mitmete Eesti kohtute esitatud eelotsusetaotluste osas Euroopa Kohus teinud lahendeid ilma kohtujuristi ettepanekuta. Eelpool vaadeldud Balbiino AS ja AS Pimix näidete puhul andis kohtujurist ettepaneku ainult Balbiino AS kohtuasjas. See aitas Eesti osas kohtuasju ökonoomsemalt lahendada. Seevastu kiirendatud menetlust ei ole Eesti veel taotlenud.

Eelotsuse taotlemisel arvestab kogunud liikmesriigi kohus asjaoluga, et Euroopa Kohtu vastust eelotsusetaotlusele tuleb oodata reeglina üle aasta. Eesti senine kogemus ütleb, et kokkuvõttes pikk menetlusaeg koormab menetlusosalisi. Eelnevast tingituna ei ole tihti just menetlusosalised ise huvitatud Euroopa Kohtult eelotsuse taotlemisest. Eesti kohtupraktikas on olemas hiljutine näide (AS Rakvere Lihakombinaat kohtuasjas nr C-140/08 küsitud eelotsusetaotluse asjas²¹), kus kaebaja vaidles kohtumenetluses aktiivselt vastu võimalusele küsida Euroopa Kohtult eelotsust, leides, et kauba klassifitseerimise küsimust saab riigisisene kohus lahendada ka Euroopa Kohtult eelotsust taotlemata. On põhjust arvata, et taolise õigusliku positsiooni valis kaebaja eeskätt kartusest, et tema algatatud kohtuasi võib jääda määramata ajaks sisulise lahenduseeta. Vaatamata kaebaja vastuväitele esitas kohus siiski Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse. Silmas tuleb pidada ka seda, et eelotsusetaotluse menetlus moodustab vaid ühe osa riigisisest kohtumenetlusest, mis tähendab, et pärast Euroopa Kohtult eelotsuse saamist tuleb kohtumenetlust lõpule viia ka liikmesriigi kohtus, mistõttu üksiku asja lahendamisele tervikuna kuluv aeg moodustub eelotsusetaotluse menetluse ja

¹⁸ Riigikohtu halduskolleegiumi 17.03.2011 määrus asjas nr 3-3-1-55-10. Euroopa Kohtu kohtuasi nr C-146/11.

¹⁹ Näiteks ainuüksi Tallinna Ringkonnakohtus uuendati menetlus ja/või lõpetati menetlus vahetult pärast AS Pimixi eelotsuse avalikustamist 12. juulil 2012 vähemalt viies kohtuasjas.¹⁹ Tegemist oli viimaks ka ühiskonna jaoks vajaliku õigusrahu saabumisega, mida tuli oodata üle aasta.

²⁰ EK aastaaruanne 2012, Luxembourg 2013, lk 10. Kättesaadav: http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2013-04/192685_2012_6020_cdj_ra_2012_et_proof_01.pdf.

²¹ Vt ülal joonealune viide 4.

asja riigisisese lahendamise menetlusaegade summana. Iseäranis problemaatiliseks võib eelotsuse saamiseks kuluv pikk ooteaeg osutada süüteo menetlustes, kus seadusandja poolt süütegude aegumisele kehtestatud absoluutsed tähtajad võivad sootuks välistada kohtuasjas menetluse jätkamise võimaluse.

Eesti kohtupraktikas on muuhulgas kujunenud arusaam, et eelotsuse taotlemise vajaduse selgitamine menetlusosalistele on kohtu kohustus ja eelotsuse küsimine peab olema mõistlikul määral menetlusosalisele ettenähtav ega tohi tulla üllatuslikult.²² Halduskohtumenetluse puhul on kohtul eelotsusetaotluse esitamise küsimuse lahendamisel võimalik tugineda ka menetlusosalise eriteadmistele, kuna vähemalt vaidluse üks pool – haldusorgan – omab eelduslikult valdkonnapõhist teadmist ka EL õiguse vallas, ning võib seeläbi anda kohtule väärtuslikku lisateavet. Samas peab kohus kindlustama ka teistele menetlusosalistele võimaluse kujundada mõistliku aja jooksul oma seisukohad eelotsusetaotluse esitamise ja selle küsimuste osas. Lisaks nõuab menetlusõiguse üldpõhimõte, et menetlusosaliste seisukohad tuleb kättesaadavaks teha ka üksteisele. Ei saa välistada ka vajadust pidada vastavaks aruteluks eraldi kohtuistung. Sel moel kujuneb eelotsusetaotluse esitamisest tavaliselt iseseisev väike kohtumenetlus suure põhiasja kohtumenetluse sees. Seega on eelotsuse taotlemise praktilise külje põhiprobleemiks Eesti senise kogemuse põhjal, et võimatu on eelotsuse taotlemise kasuks otsustamisel vältida nii kohut kui ka menetlusosalisi koormavat pikka kohtumenetlust. See on oluline koht järelemõtlemiseks.

5. Kokkuvõte: Eesti kohtu kogemus eelotsuse taotlemisel

4. juunil 2009 said vastuse esimesed kaks Eesti kohtute eelotsusetaotlust. Esimesena küsis eelotsust Eesti kõrgem kohus, kelle eelotsusetaotlus JK Otsa Talu OÜ kohtuasjas jõudis Euroopa Kohtusse 21. mail 2007. Teisena küsis eelotsust Tallinna Halduskohus AS Balbiino kohtuasjas, mis jõudis Euroopa Kohtusse 18. detsembril 2007.²³ Saadud eelotsusetaotluse küsimise esmast kogemust ei saa alahinnata, kuna see kujundas paratamatult Eesti kohtunike mainet ja arusaama nende kompetentsusest EL õiguse mõistmisel. Positiivne oli toonase Eestit Euroopa Kohtus esindava kohtuniku Ph.D Uno Lõhmuse hinnang, et mõlemad eelotsusetaotlused olid põhjalikud ja koostatud asjatundlikult.²⁴ Selline resultaat oli pikaajalise ettevalmistustöö tulemus.

²² Nt Riigikohtu halduskollegiumi 16.12.2013. a otsus asjas nr 3-3-1-56-13, p 19.

²³ Mõlemad eelotsusetaotlused käsitlesid EL õigusakte, mis annavad liikmesriikidele ulatusliku tegutsemisruumi ning on seetõttu sõnastatud üldsõnaliselt. Üleliigse laovaruga seonduvatel sätetel on piiratud ajaline mõju, kuid mitme kohtuasja tõttu Eesti kohtutes ei piirdu Euroopa Kohtu selgituste väärtus konkreetse kohtuasjaga. AS Balbiino asjas esitatud eelotsusetaotlus tõi välja, et õiguse kohaldamisel tõlgendamisprobleemi tekkimisel on kasulik, kõrgema kohtu puhul kohustuslik, küsida Euroopa Kohtult selgitusi.

²⁴ U. Lõhmus. „Eesti kohtute esimesed eelotsusetaotlused said lahenduse: Euroopa Kohtu 4. juuni 2009. a otsused asjades C-241/07 (JK Otsa Talu) ja C-560/07 (Balbiino).“ – *Juridica* 2009/V, lk 327.

Võib öelda, et tänaseks on Eesti kohtunikkonnas ja menetlusosaliste seas kujunenud sisuline diskussioon eelotsusetaotluse esitamise küsimustes. 2013. aastal ilmunud „Halduskohtumenetluse seadustiku kommenteeritud väljaandes“ tõdetakse, et eelotsuse küsimise vajalikkuse problemaatikal pole põhjust selles väljaandes peatuda, kuna selles osas on antud juba piisavalt selgitusi nii kohtupraktikas kui kirjanduses.²⁵ Eelotsusetaotluse küsimise reegleid on selgitatud Riigikohtu praktikas juba 2006. aastal.²⁶ Eelotsuse küsimiseks on menetluskord, mida tuleb täita. Eelotsuse küsimata jätmist õigustavad vaid kaks olukorda, *acte clair* ja *acte éclairé*.²⁷ Tegemist on küll selgete reeglitega, kuid abstraktsed must-valged reeglid omavad konkreetsete eluliste asjaolude tingimustes siiski halli varjundid. Seega remargi korras olgu lisatud, et näiteks kasvõi selgusel ehk *clair* ja *éclairé* olukordadel on tegelikkuses erinevaid intensiivsuse astmeid. Loomulikult oleneb kõik konkreetsest kaasusest, aga reeglina on ka kahel juristil vähemalt kolm arvamust. Seetõttu ei ole Eestis olnud eelotsuse taotlemise juhtu, mis ei oleks kohtunikkonna seas tekitanud diskussiooni ja erinevaid arvamused.

²⁵ K. Merusk, I. Pilving, Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. – O. Kask, Menetluse üldsätted: Menetluse peatamine, peatamine ja kiirendamine, Tallinn, 2013, lk 365.

²⁶ Riigikohtu halduskolleegium juhtis tähelepanu, et kui Eesti kohtul tekib kahtlus EL teise õiguse kehtivuses ning ka juhul, kui kahtlus tekib EL-i õigusakti suhtes, millel põhineb siseriiklik meede, peatab kohus asja menetluse ja küsib Euroopa Kohtult asjassepuutuva EL-i õigusakti või selle sätte kehtivuse väljaselgitamiseks eelotsust. Riigikohtu halduskolleegiumi 25. aprilli 2006. aasta määrus kohtuasjas nr 3-3-1-74-05, p 14.

²⁷ Eelotsuse taotlemise põhitõdede kohta Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes § 146 kommentaar, p 29. Kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/pg-146>.