



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
JULIANE KOKOTT
esitatud 15. detsembril 2011¹

Kohtuasi C-489/10

Łukasz Marcin Bonda

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Sąd Najwyższy (Poola Vabariik))

Põllumajandus — Määrus (EÜ) nr 1973/2004 — Toetuskavast väljaarvamine ja toetuste vähendamine pindala kohta ebaõigete andmete esitamise korral — Halduskaristuse kriminaalõiguslik olemus — Mitmekordse karistamise keeld — *Ne bis in idem* põhimõte

I. Sissejuhatus

1. Liidu põllumajandustoetuse taotluses esitatud ebaõigete andmete tõttu nägi siseriiklik haldusasutus ette põllumajandustootja toetuse vähendamise vastavalt liidu määrusele. Seejärel esitati põllumajandustootjale samadest valeandmetest tulenevalt kriminaalkohtus süüdistus soodustuskelmuse toimepanemises. Käesolevas kohtuasjas on seega põhiküsimus, kas haldusmenetlusel on kriminaalõiguslik olemus, mille tagajärjeks on asjaolu, et mitmekordse karistamise keelu tõttu (*ne bis in idem* põhimõte) ei või toetusesaaja suhtes lisaks algatada kriminaalmenetlust.

II. Õiguslik raamistik

2. Euroopa Liidu põhiõiguste harta² artiklis 50 on sätestatud:

„Kedagi ei tohi uuesti kohtu alla anda ega karistada kuriteo eest, milles ta on liidu territooriumil seaduse järgi juba lõplikult õigeks või süüdi mõistetud.”

¹ — Algkeel: saksa.

² — Euroopa Liidu põhiõiguste harta kuulutati kõigepealt pidulikult välja 7. detsembril 2000 Nice'is (EÜT 2000, C 364, lk 1) ja seejärel veel kord 12. detsembril 2007 Strasbourgis (ELT 2007, C 303, lk 1, ja ELT 2010, C 83, lk 389).

3. Määruse (EÜ) nr 1973/2004 artikli 138 lõige 1³ oli vaidluse esemeks oleva toetuse taotluse esitamise (16. mai 2005) ja haldusotsuse tegemise (25. juuni 2006) ajal kehtinud redaktsioonis⁴ sõnastatud järgmiselt:

„1. Kui halduskontrolli või kohapeal tehtud kontrolli tulemusel leitakse, et deklareeritud pindala ja määruse (EÜ) nr 796/2004 artikli 2 punkti 22 tähenduses kindlaksmääratud pindala erinevus on üle 3%, kuid mitte üle 30% kindlaksmääratud pindalast, vähendatakse kõnealuse aasta jaoks ühtse pindalatoetuse alusel antavat summat leitud vahe kahekordse väärtuse võrra, välja arvatud määruse (EÜ) nr 796/2004 artiklis 72 määratletud vääramatu jõu või erandlike asjaolude korral.

Kui erinevus on üle 30% kindlaksmääratud pindalast, kõnealuse aasta puhul toetust ei anta.

Kui erinevus on üle 50%, arvatakse põllumajandustootja veel kord toetuse saajate hulgast välja toetuse suuruse ulatuses, mis vastab deklareeritud pindala ja kindlaksmääratud pindala vahele. Kõnealune summa tasaarvestatakse toetusmaksetega, mida põllumajandustootjal on õigus saada taotluste raames, mis ta esitab kolme kalendriaasta jooksul pärast kalendriaastat, mil eeskirjade eiramine on avastatud.”

III. Asjaolud ja põhikohtuasi

4. Eelotsusetaotluse kohaselt esitas Łukasz Marcin Bonda 16. mail 2005 põllumajanduse ümberkorraldamise ja moderniseerimise agentuuri piirkondlikule teenindusbüroole (edaspidi „piirkondlik teenindusbüroo”) taotluse liidu põllumajandustoetuse⁵ saamiseks 2005. aasta eest. Kõnealuses taotluses esitas Ł. M. Bonda valeandmed talle kuuluva põllumajandusmaa suuruse ja sellel kasvatatavate põllukultuuride kohta.⁶

5. Nagu ilmneb eelotsusetaotlusest, jättis piirkondlik teenindusbüroo kõnealuste valeandmete tõttu, tuginedes määruse nr 1973/2004 artiklile 138, 2005. aastaks toetuse saamise taotluse rahuldamata ning võttis peale selle isikult õiguse saada põllumajandustoetusi järgneval kolmel kalendriaastal.

6. Sąd Rejonowy w Goleniowie⁷ mõistis Ł. M. Bonda 14. juulil 2009 taotluses valeandmete esitamise tõttu süüdi soodustuskelmuse toimepanemises Poola karistusseadustiku artikli 297 § 1 alusel ja karistas nimetatud isikut kaheksakuulise vangistusega tingimisi katseajaga kaks aastat, samuti rahatrahviga 80 päevamäära ulatuses, üks päev 20 Poola zlotti.

7. Viidatud kohtuotsuse peale esitas Ł. M. Bonda apellatsioonkaebuse Sąd Okręgowy w Szczecinie’le⁸. Nimetatud kohus rahaldas apellatsioonkaebuse ja lõpetas Ł. M. Bonda suhtes kriminaalmenetluse. Apellatsioonikohus oli seisukohal, et asjaolu, et Ł. M. Bondale oli sama käitumise eest juba määratud halduskaristus määruse nr 1973/2004 artikli 138 alusel, muudab kriminaalmenetluse tema suhtes vastuvõetamatuks. Prokurator Generalny⁹ kassatsioonkaebuse peale on kohtuasi nüüd eelotsusetaotluse esitanud kohtu Sąd Najwyższy¹⁰ menetluses.

3 — Komisjoni 29. oktoobri 2004. aasta määrus (EÜ) nr 1973/2004, millega sätestatakse üksikasjalikud eeskirjad nõukogu määruse (EÜ) nr 1782/2003 IV ja IVa jaotises sätestatud toetuskavade rakendamiseks ja tootmisest kõrvaldatud maa kasutamise tooraine tootmiseks (ELT L 345, lk 1; edaspidi „määrus nr 1973/2004” või „määrus”).

4 — Selle artikli hilisemad väiksemad muudatused on käesoleva asja seisukohast ebaolulised. Määrusega (EÜ) nr 316/2009 (ELT L 100, lk 3) jäeti artikkel 138 välja, kuid kõnealune muudatus kehtib alles alates 2009. aastast esitatud taotluste suhtes. Vahepeal tunnistati määrus nr 1973/2004 määrusega (EÜ) nr 1121/2009 (ELT L 316, lk 27) *tervikuna* kehtetuks. Vastavalt nimetatud määruse artikli 96 lõikele 1 kohaldatakse seda siiski jätkuvalt 2009. aasta ja eelnevate aastate toetuse taotluste suhtes. Artikli 138 lõikega 1 võrreldav säte asub nüüd määruse (EÜ) nr 1122/2009 (ELT L 316, lk 65) artiklis 58.

5 — Eelotsusetaotluses räägitakse otsetoetuse taotlusest, ent kuna küsimus on siiski esitatud määruse nr 1973/2004 artikli 138 tõlgendamise kohta, on ilmselt tegemist pigem ühtse pindalatoetuse taotlusega.

6 — Taotluse kontrollimisel tuvastati, et tegeliku põllumajandusmaa pindala oli deklareeritud 212,78 hektari asemel kõigest 113,49 hektarit.

7 — Goleniów’i esimese astme kohus.

8 — Szczecini teise astme kohus.

9 — Peaprokurör.

10 — Poola ülemkohus.

IV. Eelotsusetaotlus ja menetlus Euroopa Kohtus

8. 27. septembri 2010. aasta määrusega, mis saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 12. oktoobril 2010, esitas Sąd Najwyższy Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

Milline on komisjoni 29. oktoobri 2004. aasta määruse (EÜ) nr 1973/2004, millega sätestatakse üksikasjalikud eeskirjad nõukogu määruse (EÜ) nr 1782/2003 IV ja IVa jaotises sätestatud toetuskavade rakendamiseks ja tootmisest kõrvaldatud maa kasutamine tooraine tootmiseks (ELT L 345, lk 1), artiklis 138 sisalduva sanktsiooni õiguslik olemus, millega on ette nähtud, et põllumajandustootjale ei maksta otsetoetusi kalendriaastatel, mis järgnevad kalendriaastale, mil ta deklareeris valeandmed otsetoetuste aluseks oleva maa pindala suuruse kohta?

9. Euroopa Kohtu menetluses esitasid kirjalikud märkused Ł. M. Bonda, Austria, Poola ja Euroopa Komisjon. 4. oktoobri 2011. aasta kohtuistungil osalesid Poola ja komisjon.

V. Õiguslik hinnang

A. Eelmärkused

10. Selleks et anda eelotsusetaotluse esitanud kohtule tarvilik vastus, tuleb eelotsuse küsimust täiendada ja täpsustada.¹¹

1. Kontrolli ulatus: liidu õiguses sätestatud mitmekordse karistamise keeld

11. Eelotsusetaotluse esitanud kohus peab küsimuse esitamisel silmas Poola õiguses ettenähtud mitmekordse karistamise keelu kohaldamist. Ka Poola valitsus ja komisjon väitsid kohtuistungil, et kontrolli kriteeriumiks peab olema Poola õiguses sätestatud mitmekordse karistamise keeld. Järgnevalt näitan siiski, et käesolevas asjas on kohaldatav *liidu õiguses* sätestatud mitmekordse karistamise keeld.¹²

12. Peale selle on minu meelest kaheldav, kas siseriikliku mitmekordse karistamise keelu kohaldatavuse korral on Euroopa Kohus üldse pädev asuma seisukohale kõnealuse halduskaristuse kriminaalõigusliku olemuse küsimuses. Seda seetõttu, et ka kriminaalõigusliku olemuse küsimust tuleks sellisel juhul hinnata siseriikliku õiguse alusel. Selles osas tuleks kõne alla – mida aga käesolevas asjas ei ole tehtud –, et siseriiklik kohus esitab kriteeriumid, mille puhul on mitmekordse maksustamise keeld tema käsituse järgi kohaldatav, ja Euroopa Kohus asub seejärel seisukohale, kas teatav liidu õiguse alusel määratud halduskaristus vastab nendele kriteeriumidele; seejuures võiks tegemist olla näiteks küsimusega, kas teatav liidu õiguse alusel määratud karistus on represseeriva eesmärgiga, juhul kui represseeriv eesmärk on normi kriminaalõigusliku olemuse seisukohast siseriikliku õiguse alusel määrav.

a) Liidu õiguses sätestatud mitmekordse karistamise keelu kohaldatavus

13. Mitmekordse karistamise või menetlemise keeldu (*ne bis in idem* põhimõte) on tunnustatud liidu õiguse üldpõhimõttena¹³ ja nüüdseks on see põhiõiguste harta artikli 50 kohaselt omandanud liidu põhiõiguse staatuse.

11 – Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt võib Euroopa Kohus juhul, kui eelotsuse küsimused on sõnastatud ebatäpselt, välja tuua need liidu õiguse aspektid, mida on vaidluse eset silmas pidades vaja tõlgendada, vt 13. detsembri 1984. aasta otsus kohtuasjas 251/83: Haug-Adrion (EKL 1984, lk 4277, punkt 9), ning anda siseriiklikule kohtule kogu tarviliku teabe, mis on vajalik põhikohtuasja lahendamiseks, vt nt 22. detsembri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-12/10: LECSON Elektromobile (EKL 2010, lk I-14173, punkt 15).

12 – Vt selle kohta ka pooleliolev menetlus kohtuasjas C-617/10: Åkerberg Fransson (ELT C 72, lk 14).

13 – Vt 15. oktoobri 2002. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P ja C-250/99 P-C-252/99 P ja C-254/99 P: Limburgse Vinyl Maatschappij jt vs. komisjon („LVM”, EKL 2002, lk I-8375, punkt 59), ja 29. juuni 2006. aasta otsus kohtuasjas C-289/04 P: Showa Denko vs. komisjon (Showa Denko, EKL 2006, lk I-5859, punkt 50).

14. Põhiõiguste harta sätted on harta artikli 51 lõike 1 kohaselt ette nähtud „liikmesriikidele üksnes liidu õiguse kohaldamise korral”.¹⁴ Nimetatud sätte tõlgendamise küsimuses ei olda täielikult üksmeelel. Näiteks tekib küsimus, kas põhiõiguste harta kohaldamisala tuleb määratleda teisiti kui õiguse üldpõhimõtete kohaldamisala, nii nagu see on välja töötatud kohtupraktikas.¹⁵ Selle kohaselt kehtivad üldpõhimõtted juhul, kui siseriiklik meede kuulub liidu õiguse reguleerimisalasse. Harta artikli 51 lõike 1 kitsamas tähenduses mõistmise pooldajad näevad probleemi eeskätt liidu põhiõiguste kohaldamises liikmesriikide meetmetele, mis piiravad põhiõigusi, ja meetmetele, millega ei võeta vahetult üle direktiivis sätestatud õigusnormi, vaid mida direktiiviga reguleeritud valdkond üksnes hõlmab.

15. Euroopa Kohus ei olnud siiani asunud lõplikule seisukohale harta *ratione materiae* kohaldamise suhtes.¹⁶ Kahes määruses on Euroopa Kohus tõlgendanud artikli 51 lõiget 1 nii, et hartat kohaldatakse juhul, kui olukorral on seos liidu õigusega.¹⁷ Kohtuotsuses Dereci sedastas Euroopa Kohus, et hartat kohaldatakse juhul, kui olukord kuulub liidu õiguse kohaldamisalasse, ning tugines seega oma sõnastusele õiguse üldpõhimõtete kohaldamise kohta.¹⁸

16. Kindlasti ei ole ka sellega vastatud kõikidele küsimustele. Käesolev kohtuasi kuulub minu arvates harta kohaldamisalasse aga isegi siis, kui artikli 51 lõiget 1 mõista kitsamas tähenduses.

17. Mis puudutab L. M. Bonda halduskaristust, siis rakendati selle määramisel vahetult määruse nr 1973/2004 artikli 138 lõiget 1. Teine karistus, mille määras siseriiklik kohus soodustuskelmuse toimepanemise eest, põhineb küll siseriiklikul karistusõiguse normil, kuid ka see norm võeti vastu liidu õiguse alusel. Poola karistusõiguse normi eesmärk on nimelt karistada konkreetses asjas liidu põllumajandusõiguse normide rikkumise eest. Seega on nimetatud normi eesmärk täita esmasest õigusest tulenevat liikmesriikide kohustust karistada liidu finantshuvide rikkumise eest tõhusalt ja proportsionaalselt.

18. ETLT artikli 325 lõige 1 kohustab liikmesriike võtma liidu finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevuse vastu meetmeid, mis toimivad tõkestavalt ja tagavad tõhusa kaitse. Nende hulka võivad kuuluda ka kriminaalkaristused, kui see on vajalik liidu õiguse maksmapanekuks.¹⁹ ETLT artikli 325 lõige 2 näeb ette, et liikmesriigid peavad võtma liidu finantshuve kahjustavate kelmuste vastu samu meetmeid, mida nad kasutavad omaenda finantshuve kahjustavate kelmuste vastu. Täites liidu õiguses ettenähtud kohustust karistada rikkumise eest, peavad liikmesriigid Euroopa Kohtu praktika kohaselt järgima ühenduse õigust ja selle üldpõhimõtteid, mille hulka kuuluvad ka liidu põhiõigused ning proportsionaalsuse põhimõte.²⁰

19. Seega, kui liidu õigusest võib liikmesriikidele tuleneda kohustus näha ette kriminaalkaristusi liidu finantshuvide kahjustamise eest seoses põllumajandustoetustega, siis peavad vastukaaluks ka selle kohustuse võimalikud piirid tulenema liidu õigusest ning eelkõige liidu põhiõigustest. Liidu õigusest tulenev kohustus näha ette kriminaalkaristusi liidu õiguse rikkumise eest saab eksisteerida ainult sellises ulatuses, milles ei mõjutata asjaomaste isikute põhiõigusi, mis on tagatud liidu tasandil. Ainult nii tagatakse, et liidu õigusest tulenevatel liidu finantshuvide kaitsmise kohustustel on kogu liidu territooriumil ühetaolised piirid.

14 — Vt kõnealuse sätte muude keeleversioonide kohta J. Kokott, C. Sobotta, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, *Europäische Grundrechte Zeitschrift* (2010), lk 265–271.

15 — Vt selle kohta ka kohtujurist Bot' 5. aprilli 2011. aasta ettepanek kohtuasjas C-108/10: Scattolon (EKL 2011, lk I-7491, punktid 116–119), ja kohtujurist Trstenjaki 22. septembri 2011. aasta ettepanek liidetud kohtuasjades C-411/10 ja C-493/10: N. S. jt (punktid 71–81).

16 — Esimeste lähtepunktide kohta vt 5. oktoobri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-400/10 PPU: McB. (EKL 2010, lk I-8965, punkt 52), ja 15. septembri 2011. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-483/09 ja C-1/10: Gueye (EKL 2011, lk I-8263, punkt 55).

17 — Vt selle kohta 12. novembri 2010. aasta määrus kohtuasjas C-339/10: Asparuhov Estov jt (EKL 2010, lk I-11465, punkt 14), ja 1. märtsi 2011. aasta määrus kohtuasjas C-457/09: Chartry (EKL 2011, lk I-819, punkt 25).

18 — 15. novembri 2011. aasta otsus kohtuasjas C-256/11: Dereci jt (EKL 2011, lk I-11315, punkt 72), milles Euroopa Kohus valib sõnastuse „kuulub liidu õiguse kohaldamisalasse”. Üllataval kombel jättis Euroopa Kohus küsimuse, kas vaidluse esemeks olevad asjaolud kuuluvad liidu õiguse kohaldamisalasse, siiski eelotsusetaotluse esitanud kohtu otsustada.

19 — Vt 21. septembri 1989. aasta otsus kohtuasjas 68/88: komisjon vs. Kreeka (EKL 1989, lk 2965, punkt 23 jj).

20 — Vt seoses kohtupraktikaga, mis puudutab ELL artikli 4 lõikest 2 tulenevat liikmesriikide kohustust karistada liidu õiguse rikkumise eest, 12. juuli 2001. aasta otsus kohtuasjas C-262/99: Louloudakis (EKL 2001, lk I-5547, punkt 67), ja 5. juuli 2007. aasta otsus kohtuasjas C-430/05: Ntounis ja Pikoulas (EKL 2007, lk I-5835, punkt 53).

20. Mis puudutab liidu põhiõiguste järgimise kohustust liidu õiguse rikkumiste eest karistamisel, siis ei saa minu arvates olla vahet, kas liikmesriigi karistusmeede võeti vastu konkreetselt liidu õigust üle võttes või oli see juba olemas. Liidu õigust rakendab see mõlemal juhul. Liidu põhiõiguste kohaldamine ei saa lõpuks olla juhuslik, sõltudes sellest, kas karistusnorm juba eksisteeris või võeti see vastu alles liidu õiguses ettenähtud kohustust täites.

b) Lissaboni lepingu protokoll nr 30

21. Põhiõiguste harta kohaldatavust käesolevas kohtuasjas ei sea kahtluse alla ka protokoll Euroopa Liidu põhiõiguste harta kohaldamise kohta Poola ja Ühendkuningriigi suhtes.²¹ Nimetatud protokoll lisati aluslepingutele Lissaboni lepinguga. Vastavalt ELL artiklile 51 on see protokoll aluslepingute osa ja sellel on sama õiguslik mõju.

22. Kõnealuse protokoll artikli 1 lõige 1 sätestab, et harta ei laienda Euroopa Kohtu ega mis tahes Poola või Ühendkuningriigi kohtu pädevust leida, et Poola või Ühendkuningriigi seadused, määrused ja haldussätted, -praktika või -toimingud on vastuolus põhiõiguste, vabaduste ja põhimõtetega, mida ta kinnitab.

23. See säte ei ole väga selge. Igal juhul ei tule protokoll nr 30 käsitada Ühendkuningriigi ja Poola Vabariigi üldise loobumisenä (*opt-out*) põhiõiguste hartast.²² Protokoll preambuli põhjendused 8 ja 9 räägivad pigem selle poolt, et mõlema nimetatud riigi jaoks ei tähenda protokoll hartast kõrvalekaldumist, vaid on kõigest selgitava olemusega ning on abiks tõlgendamisel.²³ Harta enda artikli 51 lõikes 2 on sätestatud, et harta ei laienda liidu õiguse reguleerimisala kaugemale senisest pädevusest, ei lisa liidule uusi pädevusvaldkondi ja ülesandeid ega muuda aluslepingute teistes osades kindlaksmääratud pädevust ja ülesandeid. Kuna harta artiklis 50 sätestatud mitmekordse karistamise keeld oli liidu õiguses juba varem tunnustatud õiguse üldpõhimõttena ja senise kohtupraktika kohaselt oleks ka see üldpõhimõte olnud kohaldatav käesolevale kohtuasjale ning kuna ka harta artikli 51 mõistmisel kitsamas tähenduses, nagu eespool kirjeldatud, oleks harta olnud kohaldatav, ei saa kõne alla tulla Euroopa Kohtu pädevuse laiendamine protokoll tähenduses.

c) Vahejärelendus

24. Seega tuleb küsimus, kas määruse nr 1973/2004 artikli 138 kohased sanktsioonid muudavad vastuvõetamatuks järgneva kriminaalmenetluse algatamise soodustuskelmuse tõttu, lahendada liidu õiguses sätestatud *ne bis in idem* põhimõtte alusel. Eelotsuse küsimus tuleb vastavalt ümber sõnastada.

2. Eelotsuse küsimuse täpsustamine – kontrolli ese

25. Sąd Najwyższy ei ole oma eelotsuse küsimuses viidanud määruse nr 1973/2004 artikli 138 konkreetsele lõikele. Vastupidi lõikele 1 käsitleb lõige 2 tahtlikku valeandmete esitamist. Poola Vabariik täpsustas oma kirjalikes märkustes siiski, et piirkondliku teenindusbüroo juhataja tugines oma otsuses määruse nr 1973/2004 artikli 138 lõikele 1, ning selle üle ei ole vaidlust. Seega on tõlgendamise ese määruse artikli 138 lõige 1.

21 — 17. detsembri 2007. aasta protokoll (ELT C 306, lk 157).

22 — Nii ka kohtujurist Trstenjaki ettepanek eespool 15. joonealuses märkuses viidatud kohtuasjas N. S. jt, ettepaneku punkt 167.

23 — Seda, et protokoll on üksnes selgitav abivahend tõlgendamisel, rõhutas ka Ühendkuningriigi valitsus. Vt selle kohta House of Lords, *Tenth Report of the European Union Select Committee*, 26. veebruar 2008, punkt 5.86 veebisaidil <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldcom/62/6209.htm>

26. Peale selle ei märgi eelotsusetaotluse esitanud kohus oma küsimuses, et olenemata artikli 138 lõike 1 kolmanda lõigu kohasest toetuse vähendamisest aastateks 2006–2008 kaotas L. M. Bonda vastavalt artikli 138 lõike 1 teisele lõigule ka õiguse saada toetust 2005. aasta eest ehk aasta eest, mil ta esitas valeandmeid sisaldava taotluse. Selleks et anda eelotsusetaotluse esitanud kohtule tarvilik vastus, peaks artikli 138 lõikes 1 ette nähtud sanktsiooni olemuse hindamine hõlmama kõiki selle kohaselt võetavaid meetmeid. Seetõttu on vaja lisaks toetuse vähendamisele aastateks 2006–2008 hinnata ka toetuskavast väljaarvamist taotluse esitamise aastal.

27. Lisaks sellele tuleks eelotsuse küsimusele vastamisel lähtuda suuremal määral artikli 138 lõike 1 kohaselt määratud sanktsioonide sõnastusest. See on vajalik ka järgmisel põhjusel.

28. Nimelt tõstatab eelotsuse küsimuse praegune sõnastus ise uue küsimuse. Eelotsuse küsimuse ja eelotsusetaotluses esitatud andmete kohaselt ei maksta L. M. Bondale toetusi valeandmete esitamise kalendriaastale järgneval kolmel kalendriaastal. Määruse artikli 138 lõike 1 kolmandas lõigus on aga sätestatud, et pärast väljaarvamist taotluse esitamise aastal arvatakse põllumajandustootja „veel kord” toetuse saajate hulgast välja toetuse suuruse ulatuses, mis vastab deklareeritud pindala ja kindlaksmääratud pindala vahele, ning kõnealune summa tasaarvestatakse kolme järgneva aasta toetusemaksetega.

29. Sätte sõnastusest ei nähtu ühemõtteliselt, kas järgnevatel aastatel arvatakse vahesumma toetusemaksetest maha *ühel korral* (nii eelotsuse küsimuse) või *igal kolmel* järgneval aastal (eelotsusetaotluse kohaselt). Minu arvates toetavad eelkõige kõnealuse sätte inglis- ja prantsuskeelse versioon²⁴ seda, et vahesumma arvutatakse maha vaid ühel, mitte kolmel korral, ning selle ühekordse summa saab aga tasaarvestada kolme aasta toetusemaksetega²⁵. Menetlusosalised andsid kohtuistungil esitatud järelepärimiste peale vastuolulist teavet. Kuna määruse artikli 138 mõistmise küsimus ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohtu taotluse ese ja ka menetlusosalised ei asunud oma kirjalikes märkustes selles suhtes seisukohale, siis ei ole käesoleva menetluse ülesanne teha lõplikult selgeks kõnealuse õigusnormi tõlgendamise küsimus. Edasise kontrolli seisukohast ei ole vähendamiste konkreetne kujundamine tähtis.²⁶

30. Komisjon ja Poola tegid lõpuks ettepaneku tõlgendada eelotsuse küsimusele vastamisel ka määruse (EÜ) nr 796/2004 artikli 51 lõiget 2,²⁷ sest piirkondlik teenindusbüroo oli määranud halduskaristuse ka nimetatud sätte alusel. Kuna eelotsusetaotluses esitati aga küsimus üksnes määruse nr 1973/2004 artikli 138 kohta, siis piirdun kõnealuse sätte uurimisega.

3. Eelotsuse küsimuse ümbersõnastamine

31. Seega tuleb esitatud eelotsuse küsimus ümber sõnastada järgmiselt:

Kas määruse nr 1973/2004 artikli 138 lõikes 1 ette nähtud sanktsioonide kohaldamine, mis seisneb selles, et põllumajandustootjale ei maksta toetust aastal, mil ta esitas toetuse taotluse aluseks oleva pindala kohta valeandmeid, ja et summa, mis vastab deklareeritud pindala ja kindlaksmääratud pindala

24 — „[...] est exclu une nouvelle fois du bénéficiaire d'une aide à hauteur d'un montant correspondant à la différence entre la superficie déclarée et la superficie déterminée. Le montant correspondant est prélevé sur les paiements d'aides [...]” ja „[...] shall be excluded once again from receiving aid up to an amount which corresponds to the difference between the area declared and the area determined. That amount shall be off-set against aid payments to which the farmer is entitled in the context of applications [...]”.

25 — Selle arusaama kohaselt saab isikut abikavast kolmeks aastaks täielikult välja arvata vaid juhtudel, mil vahesumma on nii suur, et see hõlmab kolme aasta toetusemakseid. Arvestades pindalaid ja summasid, millega on tegemist põhikohtuasjas, ei ole minu normikäsituse kohaselt mõistetav, et L. M. Bonda arvati toetusesaajate hulgast kolmeks aastaks täielikult välja.

26 — Oluline oleks see aga sanktsiooni proportsionaalsuse küsimuse seisukohast.

27 — Komisjoni 21. aprilli 2004. aasta määrus (EÜ) nr 796/2004, millega kehtestatakse nõukogu määruses (EÜ) nr 1782/2003 (millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad põllumajandustootjate jaoks) ette nähtud nõuetele vastavuse, toetuse ümbersuunamise ning ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi rakendamise üksikasjalikud reeglid (ELT L 141, lk 18; ELT eriväljaanne 03/44, lk 243). See sisaldab määruse nr 1973/2004 artikliga 138 võrreldavat normi.

vahele, arvatakse maha toetusemaksete summast, mida põllumajandustootjal on õigus saada järgneval kolmel kalendriaastal, on kriminaalmenetlus liidu õiguse *ne bis in idem* põhimõtte tähenduses, nagu see on sätestatud liidu põhiõiguste harta artiklis 50?

B. Liidu õiguses sätestatud mitmekordse karistamise keeld: millal on tegemist menetlusega, millel on kriminaalõiguslik või kriminaalõigusliku olemusega sarnane olemus?

32. *Ne bis in idem* põhimõtte näeb põhiõiguste harta artiklis 50 kodifitseeritud redaktsioonis ette, et kedagi ei tohi uuesti kohtu alla anda ega karistada kuriteo eest, milles ta on liidu territooriumil seaduse järgi juba lõplikult õigeks või süüdi mõistetud.

33. Seni on *ne bis in idem* põhimõtet liidu õiguse üldpõhimõttena käsitletud eelkõige kartelliõiguses.²⁸ Peale selle käsitles Euroopa Kohus korduvalt selle põhimõtte tõlgendamist seoses Schengeni lepingu rakendamise konventsiooniga.²⁹ Kõigi nende menetluste ese oli aga põhiliselt „*idem*”-aspekt, seega küsimus, kas *sama teo* eest karistati mitmekordselt.³⁰ Seevastu käesoleva kohtuasja põhiküsimus on see, kas seoses asjaoluga, et L. M. Bonda on esitanud valeandmeid, on tema suhtes *ne bis in idem* põhimõtet rikkudes algatatud kahel korral kriminaalmenetlus. Seega on asi „*bis*”-aspekti määratluses. Küsimust, millistel tingimustel on tegemist menetlusega, millel on kriminaalõiguslik või kriminaalõigusliku olemusega sarnane olemus, mis toob kaasa *ne bis in idem* põhimõtte kohaldamise, ei ole Euroopa Kohus senini põhjalikumalt käsitletud.³¹

34. Kuigi Euroopa Kohus ei ole põhjalikumalt süvenenud küsimusse, mis puudutab selliste menetluste nagu määruse nr 1973/2004 artikli 138 lõike 1 kohase menetluse klassifitseerimist kriminaalõigusliku või kriminaalõigusliku olemusega sarnase olemusega menetluseks *ne bis in idem* põhimõtte tähenduses, on ta siiski esitanud oma seisukoha seoses muude kriminaalõiguslike põhimõtete kohaldatavusega sarnaste menetluste suhtes.

1. Euroopa Kohtu praktika põllumajandussektoris kohaldatavate sanktsioonide kriminaalõigusliku olemuse kohta

35. Juba kohtuotsuses Saksamaa *vs.* komisjon otsustas Euroopa Kohus, lähtudes tühistamishagist, milles paluti tühistada põllumajanduspoliitikat reguleeriv õigusnorm, mis nägi ette, et taotluse esitaja jäetakse eeskirjade rikkumise eest toetustest üheks aastaks täiesti ilma, et ettevõtja ajutine väljaarvamine toetuskavast ei ole kriminaalkaristus.³²

36. Kohtuasjas Käserei Champignon Hofmeister³³ käsitles Euroopa Kohus uuesti küsimust, kas määratud põllumajandusõiguslik sanktsioon on kriminaalõiguslikku laadi. Viidatud kohtuasja ese oli säte, mis nägi eksporditoetuse taotluses valeandmete esitamise eest karistusena ette trahvi maksmise. Kerkis küsimus, kas seda sanktsiooni tuleb hinnata *nulla poena sine culpa* põhimõtte alusel. Euroopa Kohus vastas sellele küsimusele eitavalt, põhjendades seda argumendiga, et vaidluse esemeks olev sanktsioon on eksporditoetust käsitleva normi osa ega ole kriminaalõigusliku olemusega.³⁴

28 — Vt eespool 13. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus LVM, punkt 59, ja 7. jaanuari 2004. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P ja C-219/00 P: Aalborg Portland jt *vs.* komisjon (EKL 2004, lk I-123, punktid 338–340).

29 — Konventsioon, millega rakendatakse Schengeni lepingut, allkirjastatud Schengenis 19. juunil 1990 (ELT 2000, L 239, lk 19; ELT eriväljaanne 19/02, lk 9).

30 — Vt selle kohta minu 8. septembri 2011. aasta ettepanek kohtuasjas C-17/10: Toshiba jt.

31 — Vt siiski kohtujurist Sharpstoni 10. veebruari 2011. aasta ettepanek kohtuasjas C-272/09 P: KME (EKL 2011, lk I-12789, punkt 61 jj) ja kohtujurist Bot' 26. oktoobri 2010. aasta ettepanek kohtuasjas C-352/09 P: ThyssenKrupp Nirosta (endine ThyssenKrupp Stainless) *vs.* komisjon (EKL 2011, lk I-2359, punkt 48 jj) ja kohtujurist Bot' 26. oktoobri 2010. aasta ettepanek liidetud kohtuasjades C-201/09 P ja C-216/09 P: ArcelorMittal Luxembourg *vs.* komisjon ja komisjon *vs.* ArcelorMittal Luxembourg jt (EKL 2011, lk I-2239, punkt 40 jj), milles kohtujuristid kasutavad Euroopa Inimõiguste Kohtu kriteeriume, et panna paika liidu kartellimenetluse kriminaalõiguslik olemus. Kartellimenetluse kriminaalõigusliku olemuse kohta vt ka Euroopa Inimõiguste Kohtu 27. septembri 2011. aasta otsus kohtuasjas nr 43509/08: Menarini *vs.* Itaalia (kogumikus *Recueil des arrêts et décisions* veel avaldamata).

32 — 27. oktoobri 1992. aasta otsus kohtuasjas C-240/90: Saksamaa *vs.* komisjon (EKL 1992, lk I-5383, punkt 25).

33 — 11. juuli 2002. aasta otsus kohtuasjas C-210/00: Käserei Champignon Hofmeister (EKL 2002, lk I-6453).

34 — Eespool 33. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Käserei Champignon Hofmeister, punkt 44.

37. Euroopa Kohus kontrollis sanktsioonide kriminaalõiguslikku olemust kahe kriteeriumi alusel.

38. Esiteks tugines Euroopa Kohus *etteheidetavate rikkumiste laadile*. Euroopa Kohus tuvastas, et normid, mida oli rikutud, olid adresseeritud üksnes ettevõtjatele, kes olid vabatahtlikult otsustanud kasutada põllumajandustoetuste kava võimalusi. Euroopa Kohus leidis, et sellisel juhul ei ole menetlusel kriminaalõiguslikku olemust.³⁵

39. Teiseks uuris Euroopa Kohus *määratud sanktsiooni eesmärki*. Kontrolli teostamisel rõhutas Euroopa Kohus, et abikavast ajutise väljaarvamise eesmärk on võitlus eeskirjade sagedase eiramise vastu põllumajandustoetuste valdkonnas, mis võib sellest põhjustatud märkimisväärse koormuse tõttu liidu eelarvele kahjustada meetmeid, mida liidu institutsioonid on selles valdkonnas võtnud turgude stabiliseerimiseks, põllumajandustootjate elatustaseme parandamiseks ning tarbijate varustamiseks kohaste hindadega kaupadega.³⁶ Kuna toetust liidu abikava raames antakse ainult siis, kui selle saaja puhul on täielikult tagatud ausus ja usaldusväärsus, siis sanktsioon, mida kõnealuste nõuete eiramise korral kohaldatakse, kujutab endast eriomast haldusinstrumenti, mis on abikava osa ja mille eesmärk on tagada liidu avalike vahendite nõuetekohane haldamine.

40. Viidatud Euroopa Kohtu kriteeriumid peavad kehtima ka menetluse kriminaalõigusliku olemuse hindamisel, pidades silmas kriminaalõiguslikku põhimõtet *ne bis in idem*. Selle kohaselt ei oleks käesolevas asjas kriminaalõigusliku olemusega ei toetuskavast väljaarvamine jooksvaks aastaks vastavalt määruse artikli 138 lõike 1 teisele lõigule ega toetuse vähendamine järgneval kolmel aastal vastavalt artikli 138 lõike 1 kolmandale lõigule. Järelikult ei tuleks *ne bis in idem* põhimõtet kohaldada. Seda seetõttu, et samamoodi nagu kohtuasja Kāserei Champignon Hofmeister aluseks olnud sanktsioon on toetust käsitlevad sätted, mida käesoleval juhul rikuti, adresseeritud üksnes ettevõtjatele, kes on vabatahtlikult otsustanud kasutada abikava võimalusi. Lisaks kujutavad ka kõnealused määruse artikli 138 lõike 1 kohased sanktsioonid endast eriomast haldusinstrumenti, mis on abikava suletud süsteemi osa ning mille eesmärk on tagada liidu avalike vahendite nõuetekohane haldamine.

41. Vahejärelendusena tuleb seega tõdeda, et Euroopa Kohtu senine praktika, mis käsitleb põllumajandusõiguse valdkonnas määratavate võrreldavate halduskaristuste kriminaalõiguslikku olemust, ei toeta seisukohta, et määruse nr 1973/2004 artikli 138 lõikes 1 sätestatud sanktsioonid on kriminaalõigusliku olemusega.

2. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika arvestamine kriminaalõigusliku olemuse määramisel

42. Järgnevalt uurin, kas Euroopa Inimõiguste Kohtu (edaspidi „EIK“) praktikast, mis käsitleb EIÖK-s³⁷ sätestatud *ne bis in idem* põhimõttega sarnast sätet, tuleneb muid kriteeriume, mida tuleb sanktsiooni kriminaalõigusliku olemuse hindamisel arvesse võtta, ja kas need toovad kaasa kõnealuste sanktsioonide sellise klassifitseerimise, mis kaldub Euroopa Kohtu senisest praktikast kõrvale.

43. Liidu õiguses sätestatud *ne bis in idem* põhimõtte tõlgendamisel tuleb arvesse võtta EIK praktikast.³⁸ See tuleneb ühtlustamisnõudest,³⁹ mille kohaselt on harta õiguste tähendus ja ulatus samasugune, nagu asjaomastel EIÖK sätetel, nii nagu neid on tõlgendatud EIK praktikas.⁴⁰

35 — Eespool 33. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Kāserei Champignon Hofmeister, punkt 41 ning seal viidatud 18. novembri 1987. aasta otsus kohtuasjas 137/85: Maizena jt (EKL 1987, lk 4587, punkt 13), ja eespool 32. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Saksamaa vs. komisjon, punkt 26.

36 — Eespool 32. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Saksamaa vs. komisjon, punkt 19, ja eespool 33. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Kāserei Champignon Hofmeister, punkt 38.

37 — Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (edaspidi „EIÖK“), alla kirjutatud 4. novembril 1950 Roomas.

38 — Vt selle kohta ka minu eespool 30. joonealuses märkuses viidatud ettepanek kohtuasjas Toshiba jt, punkt 120.

39 — ELL artikli 6 lõike 1 kolmas lõik ja põhiõiguste harta artikli 52 lõike 3 esimene lause.

40 — Vt eespool 16. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus McB., punkt 53; eespool 18. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Dereci, punkt 70, ja minu eespool 30. joonealuses märkuses viidatud ettepanek kohtuasjas Toshiba jt, ettepaneku punkt 120. Olgu märgitud, et põhiõiguste harta artikli 52 lõike 3 teine lause võimaldab minna EIÖK-s sätestatud normist kaugemale.

44. Liidu õiguses sätestatud mitmekordse karistamise keeld põhineb EIÕK protokoll nr 7 artikli 4 lõikel 1, kuigi kõik liidu liikmesriigid ei ole seda protokollit tänaseni ratifitseerinud.⁴¹ Sellisele suurele lähedusele EIÕK-ga viitavad selgitused põhiõiguste harta artikli 50 kohta ja nende kõrval ka Euroopa Kohtu senine praktika, mis käsitleb liidu õiguse üldpõhimõtet *ne bis in idem*.⁴²

a) EIK praktika

45. Protokoll nr 7 artikli 4 lõikes 1 sisalduva kriminaalmenetluse mõiste tõlgendamisel arvestab EIK üldpõhimõtteid, mille ta töötas välja EIÕK artiklites 6 ja 7 sisalduvate vastavate mõistete „kriminaalsüüdistus” ja „karistus” kohta.⁴³

46. Artikli 6 raames võtab EIK arvesse kolme „Engeli kriteeriumi”, mille nimetus tuleneb kohtuotsusest, milles ta need esmakordselt sõnastas.⁴⁴

47. *Esimene Engeli kriteerium* puudutab õigusnormi klassifitseerimist siseriikliku õiguse kohaselt karistusõiguse normiks. EIK ei pea nimetatud kriteeriumi määravaks, vaid üksnes käsitluse lähtepunktiks.⁴⁵

48. *Teise Engeli kriteeriumi* raames uurib EIK kõigepealt sellise õigusakti adressaatide ringi, mis määrab teatava üleastumise eest karistuse. Kui õigusakt on adresseeritud kõikidele ja mitte – nagu distsiplinaarõiguses – teatavat staatust omavale rühmale, siis räägib see sanktsiooni kriminaalõigusliku olemuse poolt.⁴⁶ Peale selle tugineb EIK selle sanktsiooni eesmärgile, mida karistussätte alusel võidakse määrata. Sanktsiooni kriminaalõiguslikku olemust eitatakse juhul, kui selle eesmärk on ainult varalise kahju hüvitamine.⁴⁷ Seevastu juhul, kui sanktsiooni eesmärk on repressiivse ja ennetava iseloomuga, on tegemist kriminaalõigusliku sanktsiooniga.⁴⁸ Peale selle kontrollib EIK oma hilisemas praktikas, kas rikkumise eest karistamine toimub õigushüvede kaitseks, mille kaitse tagatakse tavaliselt karistusõiguse normidega.⁴⁹ Neid elemente tuleb hinnata koos.⁵⁰

49. Kolmas *Engeli kriteerium* puudutab kohaldatava karistuse laadi ja raskusastet.⁵¹ Vabaduskaotuslike karistuste puhul eeldatakse üldiselt, et karistus on kriminaalõigusliku olemusega, ning seda eeldust saab ümber lükata ainult erandjuhtudel.⁵² *Ka rahatrahvid, mis tasumata jätmisel võidakse asendada vangistusega*⁵³ või mis toovad endaga kaasa karistusregistrisse kandmise, räägivad tavaliselt *kriminaalmenetluse olemasolu poolt*.⁵⁴

41 — Neli Euroopa Liidu liikmesriiki (Belgia, Saksamaa, Madalmaad ja Ühendkuningriik) ei ole EIÕK protokoll nr 7 siiani ratifitseerinud.

42 — Eespool 13. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus LVM, punkt 59, ja eespool 13. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Showa Denko, punkt 50.

43 — EIK 25. juuni 2009. aasta otsus kohtuasjas nr 55759/07: Maresti vs. Horvaatia (kogumikus *Recueil des arrêts et décisions* veel avaldamata, punkt 56 ja seal viidatud kohtupraktika).

44 — Euroopa Inimõiguste Kohtu (suurkoda) 8. juuni 1976. aasta otsus kohtuasjades nr 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72: Engel jt vs. Madalmaad (A-seeria, nr 22, punkt 82).

45 — Eespool 44. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Engel jt vs. Madalmaad, punkt 82.

46 — Euroopa Inimõiguste Kohtu 21. veebruari 1984. aasta otsus kohtuasjas nr 8544/79: Öztürk vs. Saksamaa (A-seeria, nr 73, punkt 53) ja 2. septembri 1998. aasta otsus kohtuasjas nr 26138/95: Lauko vs. Slovakkia (*Recueil des arrêts et décisions*, 1998-VI, punkt 58).

47 — Euroopa Inimõiguste Kohtu 23. novembri 2006. aasta otsus kohtuasjas nr 73053/01: Jussila vs. Soome (*Recueil des arrêts et décisions*, 2006-XIII, punkt 38).

48 — Vt nt Euroopa Inimõiguste Kohtu (suurkoda) 10. veebruari 2009. aasta otsus kohtuasjas nr 14939/03: Zolotukhin vs. Venemaa (kogumikus *Recueil des arrêts et décisions* veel avaldamata, punkt 55) ja seal viidatud 9. oktoobri 2003. aasta otsus kohtuasjades nr 39665/98 ja 40086/98: Ezeh ja Connors vs. Ühendkuningriik (*Recueil des arrêts et décisions*, 2003-X, punktid 102 ja 105) ja eespool 43. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Maresti vs. Horvaatia, punkt 59.

49 — Eespool 48. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Zolotukhin vs Venemaa, punkt 55, ja eespool 43. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Maresti, punkt 59.

50 — Eespool 48. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Ezeh ja Connors vs. Ühendkuningriik, punkt 103, ja Euroopa Inimõiguste Kohtu 24. veebruari 1994. aasta otsus kohtuasjas nr 12547/86: Bendenoun vs. Prantsusmaa (A-seeria, nr 284, punkt 47).

51 — Eespool 48. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Zolotukhin vs. Venemaa, punkt 56.

52 — Eespool 44. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Engel jt vs. Madalmaad, punkt 82, ja eespool 48. märkuses viidatud kohtuotsus Ezeh ja Connors vs. Ühendkuningriik, punkt 126.

53 — Euroopa Inimõiguste Kohtu 31. mai 2011. aasta otsus kohtuasjas nr 3699/08: Žugić vs. Horvaatia (kogumikus *Recueil des arrêts et décisions* veel avaldamata, punkt 68).

54 — Eespool 53. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus kohtuasjas Žugić vs. Horvaatia, punkt 68.

50. Teist ja kolmandat Engeli kriteeriumi mõistab EIK alternatiivina. Kui kummagi kriteeriumi eraldi käsitlemine ei too kaasa ühemõttelist tulemust, siis vaatab EIK neid ka kumulatiivselt.⁵⁵

b) Engeli kriteeriumide kohaldamine käesolevas kohtuasjas: vastuolo Euroopa Kohtu senise praktikaga põllumajandusõiguse valdkonnas?

i) Esimese Engeli kriteeriumi kohaldamine

51. Esimene Engeli kriteerium puudutaks käesolevas asjas kooskõlas liidu õigusega menetluse autonoomset klassifitseerimist vastavalt määruse nr 1973/2004 artikli 138 lõikele 1, nii nagu Euroopa Kohus tegi seda kohtuotsuses Käserei Champignon Hofmeister, ilma et ta oleks Engeli kriteeriume põhjalikult kontrollinud.

ii) Teise Engeli kriteeriumi kohaldamine

52. Teise Engeli kriteeriumi raames kontrollib EIK põhiliselt samu elemente, mida uuris ka Euroopa Kohus kohtuotsuses Käserei Champignon Hofmeister.

– Adressaatide ring

53. Kõnealuse määruse artikli 138 lõikes 1 ette nähtud sanktsioonid ei ole adresseeritud kõikidele, vaid peavad pigem tagama selle, et ühe eriomase rühma liikmed, nimelt asjaomaste põllumajandustoetuste saajad järgiksid neile suunatud eeskirju.⁵⁶ Nii rõhutas ka Euroopa Kohus kohtuotsuses Käserei Champignon Hofmeister, et normid, mida oli rikutud, olid adresseeritud üksnes ettevõtjatele, kes olid vabatahtlikult otsustanud kasutada põllumajandustoetuste kava võimalusi.⁵⁷

54. Teistsugust järeldust ei saa teha ka EIK kohtuotsuse Jussila⁵⁸ põhjal. Selle kohtuasja puhul oli tegemist tasumata käibemaksu eest määratud lisamaksudega. EIK pidas tähtsusetuks asjaolu, et asjaomane isik oli otsustanud end käibemaksukohustuslasena registreerida ega leidnud, et tegemist on piiratud adressaatide ringiga. Minu arvates ei saa seda käesolevale kohtuasjale üle kanda. Seda seetõttu, et erinevalt käibemaksust, mille tasumise kohustus võib olla igäühel, on põllumajandustoetuste süsteem, nagu Euroopa Kohus on juba sedastanud, suletud süsteem, milles osalemiseks peab toetuse saaja vastama paljudele tingimustele.

55. Seega ei toeta adressaatide ringi eriomane kujundamine sellise rikkumise kriminaalõiguslikku olemust, mille eest määratakse sanktsioon vastavalt määruse nr 1973/2004 artikli 138 lõikele 1.

– Kriminaalõigusliku sanktsiooniga tavaliselt kaitstav õigushüve

56. Käesoleval juhul kaitstavat õigushüve, liidu finantshüve, võib kaitsta nii karistusõiguse kui ka haldusõiguse alusel, seega ei aita teise Engeli kriteeriumi nimetatud element määratleda karistuse olemust.

55 — Eespool 48. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas Zolotukhin vs. Venemaa, punkt 53.

56 — Vt selle kohta Euroopa Inimõiguste Kohtu 22. mai 1990. aasta otsus kohtuasjas nr 11034/84: Weber vs. Schweiz (A-seeria, nr 177, punkt 33).

57 — Eespool 33. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Käserei Champignon Hofmeister, punkt 41.

58 — Eespool 47. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Jussila vs. Soome, punkt 38.

– Sanktsiooni eesmärk ja otstarve

57. Küsimus, millised eesmärgid on omased kriminaalõiguslikule sanktsioonile, on ammuse diskussiooni ese. Seda diskussiooni ei ole vaja siinkohal käsitleda. Olgu vaid öeldud, et karistuse eesmärki käsitlev kaasaegne õigusteooria rõhutab enamasti kahe eesmärgi, repressiivse ja preventiivse eesmärgi taotlemist,⁵⁹ kusjuures mõnes sellises segunemis- ehk „ühendamisteoorias” ei ole repressioonil iseseisvat tähendust.⁶⁰

58. EIK praktika põhjal teen siiski järelduse, et EIK peab kriminaalõigusliku sanktsiooni põhielemendiks repressiivset eesmärki. Ka selles osas jääb siiski küsitavaks, mida tuleb repressiooni all mõista. Tavaliselt mõistetakse selle all – eristamaks restitutsioonist, millega taastatakse kahju tekitamisele eelnenud olukord – halvemuse tekitamist, mis peab hüvitama süüliselt toime pandud ülekohtu.⁶¹ Ka kohtujurist Jacobs rõhutas oma ettepanekus kohtuasjas *Saksamaa vs. komisjon*, et kriminaalkaristuse eesmärk läheb lihtsast hoiatamisest ja ennetamisest kaugemale ning hõlmab eetilist hukkamõistu.⁶²

59. Käesolevas kohtuasjas ei ole sanktsioonide eesmärk mitte üksnes tekkinud kahju hüvitamine. Seega tuleb järgnevalt kontrollida sanktsioonide preventiivset ja repressiivset olemust.

60. Ilmselt mitte ühtegi kriminaalõiguslikku eesmärki ei järginud norm, mis jätab taotluse esitaja ilma üksnes ebaõigete andmete alusel taotletud summast, kuid lubab talle sellegipoolest anda toetust, mille aluseks on õiged andmed.

61. Raskem on kindlaks teha seda, kas sanktsioon on repressiivse olemusega, pidades silmas määruse artikli 138 lõikes 1 ette nähtud toetuste vähendamise taotluse esitamise aastal (käesolevas asjas toetuskavast väljaarvamine toetuse esitamise aastal vastavalt teisele lõigule) ja sellele järgnevatel aastatel.

62. Põllumajandussektoris määratud halduskaristuse eesmärgi analüüsimisel leidis Euroopa Kohus juba oma otsuses *Käserei Champignon Hofmeister*, et sellise karistuse eesmärk on võidelda eeskirjade sagedase eiramise vastu selles valdkonnas ning sellest tuleneva liidu eelarve olulise koormamise vastu.⁶³ Seejuures tugines Euroopa Kohus määruse Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse kohta⁶⁴ põhjendusele 9, mille kohaselt ühise põllumajanduspoliitika eesmärkide saavutamiseks ettenähtud ühenduse meetmed ja karistused on toetussüsteemide lahutamatu osa ja neil on oma tähendus. See viitab – nagu märgib ka komisjon – normi puht preventiivsele olemusele.

63. Rikkumiste takistamiseks tehtavad kontrollid on halduse sisemise suutlikkuse tõttu paratamatult piiratud. Toetusesaaja puhul, kes on taotluses ühel korral juba valeandmeid esitanud, on usaldusväärsus, ausus ja hoolikus väiksemad. Eelarve parim võimalik kaitse oleks seega sellise toetusesaaja täielik väljaarvamine toetuskavast. See ei ole mõeldud karistusena, vaid see kaitseks eelarvet valeandmeid sisaldavate taotluste võimaliku edasise esitamise eest. Argumendiks võib tuua, et taotluse korrektne esitamine – vähemalt juhul, kui ei ole tegemist taotluses esinevate marginaalsete ebatäpsustega – on samasugune toetuse maksmise tingimus nagu taotluse õigeaegne esitamine või mis tahes muu tingimus, millega on toetuse maksmine seotud.

59 — Vt nt B. Bouloc, *Droit pénal général*, 19^e éd. (2005), lk 22 ja 23, ning A. Ashworth, *Principles of Criminal Law*, 6th ed. (2009), lk 16–18.

60 — Vt Claus Roxin'i esitatud preventiivne ühendusteooria, mis lähtub sellest, et „karistuse eesmärk saab olla ainult ennetavat laadi”; C. Roxin, *Strafrecht Allgemeiner Teil*, Bd. I, 4. Aufl. (2006), lk 85–96.

61 — Nii eespool 47. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Jussila vs. Soome*, punkt 38, milles keskendutakse sellele, kas rahalist koormamist kohaldatakse tekitatud kahju hüvitamiseks või karistusena kordumise ennetamiseks.

62 — Eespool 32. joonealuses märkuses viidatud 3. juuni 1992. aasta kohtujuristi ettepanek, punkt 11.

63 — Eespool 33. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Käserei Champignon Hofmeister*, punkt 38.

64 — Nõukogu 18. detsembri 1995. aasta määrus (EÜ, Euratom) nr 2988/95 (EÜT L 312, lk 1; ELT eriväljaanne 01/01, lk 340).

64. Kui seadusandja otsustab aga konkreetsele taotluse esitajale tekkivate tagajärgede tõttu ning proportsionaalsuse põhimõtet silmas pidades selle asemel, et taotluse esitajat toetusesaajate hulgast täielikult välja arvata, ette võtta üksnes vähendamiste vormis tehtava osalise väljaarvamise toetuskavast, siis ei muuda see sanktsiooni olemust. Sel juhul ei ole oluline taotluse esitaja käitumise tagantjärele taunimine. Ka toetuse vähendamisega minimeeritakse ebausaldusväärsest toetusesaajast lähtuvat ohtu eelarvele, mis toob kaasa selle, et asjaomastel normidel on preventiivne olemus.

65. Lisaks räägib sanktsiooni repressiivse olemuse vastu asjaolu, et toetuse vähendamine pääseb mõjule alles siis, kui toetusesaaja esitab taotluse järgneval kolmel aastal. Kui toetusesaaja järgnevatel aastatel taotlust ei esita – kuna ta oma ettevõtte sulgeb, võõrandab või ei vasta muudele toetuse saamise tingimustele, – siis on sanktsioon tulemusetu. Kui järgnevatel aastatel on toetusesaajal õigus vähendatud toetustele ja kui nendest ei piisa vähendatud summa tasaarvestuseks, siis on sanktsioon selles osas samuti sisutühi. Kui tegemist oleks repressiooniga, seega eetilise hukkamõistu ja võla hüvitamisega, siis määratakse sanktsioon toetusesaaja tegevusest olenemata, käesoleval juhul uue taotluse esitamisest olenemata, ning summa ei saaks ka aeguda.

66. Seetõttu erineb käesolev sanktsioon ka EIK praktika esemeks olnud lisamaksudest, millele EIK omistas kriminaalõigusliku olemuse, kuna nende eesmärk ei olnud rahaline hüvitamine, vaid need olid karistused, mille eesmärk oli hoida ära kordumine.⁶⁵

– Vahejärelendus

67. Teise Engeli kriteeriumi kohaldamine käesolevas asjas kõnealustele sanktsioonidele näitab, et tõlgendamise tulemus vastab põhiosas järeldusele, millele Euroopa Kohus jõudis oma senises praktikas, mis puudutab põllumajandussektoris määratavate sanktsioonide kriminaalõiguslikku olemust. Seega ei saa teise Engeli kriteeriumi põhjal väita, et määruse artikli 138 lõike 1 kohane menetlus on kriminaalõigusliku olemusega.

iii) Kolmanda Engeli kriteeriumi kohaldamine

68. Seevastu sanktsiooni raskusastet ei olnud Euroopa Kohus sarnaste olukordade hindamisel põllumajandussektoris seni põhjalikult kontrollinud.⁶⁶ Pidades silmas EIÖK-ga ühtsuse nõuet,⁶⁷ pakub käesolev kohtuasi seega võimalust kaasata uurimisse ka nimetatud element.

69. Kui vaadelda käesolevas asjas kohaldatud sanktsioonide laadi ja raskusastet, siis torkab eelkõige silma, et need ei ole seotud sanktsiooni asendamisega vangistusega. EIK lähtub karistuse raskusastme kriteeriumi puhul abstraktselt ähvardava karistuse raskusastmest, mitte konkreetset määratud karistuse raskusastmest. Seda eeldust kõnealusele asjale üle kandes puututakse aga esmalt kokku praktiliste raskustega. Nimelt lähtub EIK seejuures normidest, mis kirjutavad ette karistuse raamistikku ja seega maksimaalse karistuse. Kuna käesolev karistus sõltub muutuvatest kriteeriumidest, nimelt taotletud ja kindlaksmääratud pindala vahest, ei ole võimalik kindlaks teha karistuse abstraktselt maksimaalmäära. Seetõttu saab käesolevas asjas lähtuda äärmisel juhul konkreetset määratava karistuse raskusastmest.

65 — Eespool 47. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Jussila vs. Soome*, punkt 38, milles Euroopa Inimõiguste Kohus käsitleb maksude valdkonnas esinenud lisamaksude iseloomustamiseks ka lahknevusi oma praktikas. Vt ka Euroopa Inimõiguste Kohtu 16. juuni 2009. aasta otsus kohtuasjas nr 13079/003: *Ruotsalainen vs. Soome* (kogumikus *Recueil des arrêts et décisions* veel avaldamata, punkt 46), mis puudutab vale kütuse kasutamise tõttu määratud maksu.

66 — Vt aga konkurentsioiguse valdkonnas süütuse presumptsiooni kohaldamise kohta 8. juuli 1999. aasta otsus kohtuasjas C-199/92 P: *Hüls vs. komisjon* (EKL 1999, lk I-4287, punkt 150).

67 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 43.

70. Kui vaadata üksnes toetuskavast väljaarvamise või toetuste vähendamise majanduslikke tagajärgi ja lähtuda sellest, et EIK mõistab teist ja kolmandat Engeli kriteeriumi alternatiividena, siis võiks jõuda järeldusele, et määruse artikli 138 lõike 1 kohane toetuse vähendamine on kriminaalõigusliku olemusega. Seda seetõttu, et põllumajandustootja on toetuse määramise korral soodsamas olukorras kui toetusest ilmajätmise korral ning summad, mille võrra toetusi käesolevas asjas vähendati, ei ole tähtsusetud.

71. Minu arvates ei tohi aga kohaldatava sanktsiooni raskusastme hindamisel lähtuda üksnes sanktsiooni kahjulikest majanduslikest tagajärgedest asjaomasele isikule. Pigem tuleb teostada hindav vaatlemine, mille raames tuleb uurida, kas karistus üldse puudutab asjaomase isiku kaitstavaid huve. Kui see ei ole nii, ei ole tegemist raske karistusega kolmanda Engeli kriteeriumi tähenduses. Kõnealusel uurimisel torkab käesoleva asjaga seoses silma, et karistus ei ole seotud asjaomase isiku olemasoleva varaga, nagu see oleks rahatrahvi puhul. Ka õiguspärast ootust ei kahjustata. Toetuse vähendamise tõttu saab asjaomasele isikule osaks üksnes toetuse saamise väljavaate kaotus. Toetuse saamise väljavaate osas ei ole toetusesaajal, kes esitas teadlikult valeandmed, siiski õiguspärast ootust toetusele. Seda seetõttu, et ta teadis algusest peale, et valeandmete esitamise korral ei saa ta toetusi täissummas.⁶⁸

3. Tagajärjed teistsuguse otsuse tegemise korral

72. Lõpuks tuleb käsitleda veel praktilisi tagajärgi, mis tekiks juhul, kui käesoleva olukorraga sarnase olukorra suhtes kohaldataks *ne bis in idem* põhimõtet. Eelnevalt olgu öeldud, et konkreetset tagajärjed ei tohi mõistagi määrata *ne bis in idem* põhimõtte tõlgendamist, ent sellegipoolest pakub nende käsitlemine huvi ning toetab põllumajandustoetuste süsteemi kui terviku mõistmist. Viidatud tagajärjed näitavad, et seadusandja ei lähtunud sellest, et sarnased halduskaristused põllumajandussektoris on „bis” *ne bis in idem* põhimõtte tähenduses.

73. Selles osas pakub kõigepealt huvi asjaolu, et leidub määrusi, mis näevad sõnaselgelt ette, et liidu õiguses ettenähtud haldussanktsioone kohaldatakse, ilma et see piiraks siseriiklikul tasandil kehtestatud täiendavate sanktsioonide kohaldamist.⁶⁹

74. Ka määruse nr 2988/95 Euroopa ühenduste finants huvide kaitse kohta⁷⁰ artikkel 6 ei viita sellele, et seadusandja on lähtunud asjaolust, et halduskaristuste ja siseriiklike kriminaalkaristuste kattumist tuleb hinnata *ne bis in idem* põhimõttest lähtudes. Nimelt on viidatud artikli lõikes 1 sätestatud, et menetluse, mis puudutab halduskaristusi, võib peatada üksnes juhul, kui sama isiku suhtes on liikmesriikides algatatud kriminaalmenetlus, ja haldusmenetlust võib hiljem põhimõtteliselt jätkata.⁷¹ Menetluse jätkamise suhtes esitatakse lõikes 3 küll tingimus, et üldised õiguspõhimõtted ei või seda välistada, kuid juhul, kui kohaldatakse *ne bis in idem* põhimõtet, ei võiks haldusmenetlust enam kunagi jätkata.

75. Vastavalt määruse nr 2988/95 põhjendusele 10 tuleb küll ära hoida karistuste kattumine, kuid ei ole keelatud viia läbi teist menetlust. Kuigi viidatud põhjenduses on nimetatud mõiste *ne bis in idem*, sätestab põhjendus 9 ühtlasi, et liidu meetmetel on oma tähendus, mis ei mõjuta seda, kuidas asjaomaste ettevõtjate käitumist hindavad kriminaalõiguse seisukohalt liikmesriikide pädevad asutused.

68 — Just sellele mõttele tugines Euroopa Kohus oma otsuses Käserei Champignon Hofmeister, pidades määravaks toetuskavas osalemise vabatahtlikkuse kriteeriumi.

69 — Vt komisjoni 7. juuli 2009. aasta määruse (EÜ) nr 612/2009, milles sätestatakse põllumajandustoodete eksporditoetuste süsteemi kohaldamise üksikasjalikud ühiseeskirjad (EÜT L 186, lk 1) artikli 48 lõige 9 ja eespool 4. joonealusel märkuses viidatud määruse nr 1122/2009 põhjendus 98.

70 — Viidatud eespool 64. joonealusel märkuses.

71 — Vt selle kohta ka määruse põhjendus 9.

76. Lõpuks tuleb veel kord meenutada eespool mainitud liikmesriikide kohustust kohaldada liidu finantshuve kahjustavate kelmuste puhul tõhusaid, proportsionaalseid ja hoiatavaid karistusi, mis hõlmavad vähemalt tõsiste pettusjuhtumite korral ka vangistust.⁷²

77. Kui kohaldada käesolevas kohtuasjas *ne bis in idem* põhimõtet, oleks vangistusega karistamine isegi kõige raskema ja korduva peetuse korral üldiselt välistatud, kuna määruse kohaselt tuleb tingimata kohaldada halduskaristust, mis ei lubaks algetada kriminaalmenetlust.

4. Karistuse arvessevõtmine

78. *Ne bis in idem* põhimõtte kohaldamata jätmine ei tohi aga viia selleni, et asjaomast isikut koormatakse siseriikliku karistuse suurust silmas pidades ebaproportsionaalselt.⁷³ Proportsionaalsuse põhimõttest tuleneb, et kohaldatava kriminaalkaristuse raskusastme hindamisel tuleb arvesse võtta halduskaristust.⁷⁴ Samasse suunda osutab ka eespool nimetatud määruse nr 2988/95 põhjendus 10⁷⁵, mille kohaselt tuleb vältida ühenduse finantskaristuste ja siseriiklike kriminaalkaristuste kattumist.

5. *Ne bis in idem* põhimõtte ülejäänud kriteeriumide kontrollimine

79. Lõpuks tahaksin veel käsitleda *ne bis in idem* põhimõtte ülejäänud kriteeriumide kontrollimist, mida mainisid teise võimalusena Poola Vabariik ja komisjon. Mõlemad märkisid, et nimetatud põhimõtte kohaldamine ei ole käesolevas asjas võimalik ka „*idem*”-tingimuse puudumise tõttu, sest määruse nr 1973/2004 artikli 138 lõikes 1 sätestatud halduskaristus ja siseriiklik sanktsioon ei kaitse üht ja sama õigushüve.

80. Oma kohtupraktikas, mis käsitleb EIÕK protokollis nr 7 sätestatud mitmekordse karistamise keeldu, lähtub EIK praegu üksnes asjaolude identsusest, aga mitte kaitstava õigushüve identsusest.⁷⁶ Nagu märkisin oma ettepanekus kohtuasjas Toshiba jt, tuleks liidu õiguses sätestatud mitmekordse karistamise keeldu raames lähtuda mõiste „*idem*” puhul EIK kohtupraktikast, mille kohaselt on määrav asjaolude identsus.⁷⁷ Sellest tulenevalt oleks määruse nr 1973/2004 artikli 138 lõikega 1 kaitstud õigushüve „*idem*”-aspekti kontrollimise seisukohast ebaoluline.

VI. Ettepanek

81. Eespool toodud kaalutlustele tuginedes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsuse küsimusele järgmiselt:

Määruse (EÜ) nr 1973/2004 artikli 138 lõikes 1 ette nähtud menetlus, mille tagajärjel kohaldatakse sanktsiooni, mis seisneb selles, et aastal, mil põllumajandustootja esitas valeandmed toetuse aluseks oleva pindala kohta, ei maksta põllumajandustootjale toetust ja ta arvatakse veel kord toetuse saajate hulgast välja toetuse suuruse ulatuses, mis vastab deklareeritud pindala ja kindlaksmääratud pindala vahele, ja kõnealune summa tasaarvestatakse toetusemaksetega, mida põllumajandustootjal on õigus saada taotluste raames, mis ta esitab kolme kalendriaasta jooksul pärast kalendriaastat, mil eeskirjade eiramine on avastatud, ei ole kriminaalmenetlus liidu õiguses sätestatud *ne bis in idem* põhimõtte tähenduses.

72 — Käesoleva ettepaneku punkt 18 jj, vt selle kohta ka Euroopa ühenduste finantshuve kaitse 26. juuli 1995. aasta konventsiooni (EÜT C 316, lk 49) artikli 2 lõige 1.

73 — Vt selle kohta eespool 33. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Käserei Champignon Hofmeister, punkt 52, milles Euroopa Kohus rõhutas, et asjaomane isik ei jää õiguskaitseta ka hoolimata sellest, et eitatakse põhimõtte *nulla poena sine culpa* kohaldamist.

74 — Vt siseriiklikule kriminaalkaristusele proportsionaalsuse põhimõtte kohaldatavuse kohta ka käesoleva ettepaneku punkt 17.

75 — Viidatud eespool 64. joonealuses märkuses.

76 — Eespool 48. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Zolotukhin vs. Venemaa, punkt 82.

77 — Viidatud eespool 30. joonealuses märkuses, punktid 111–124.