

Ametniku Euroopa Liidu käsiraamat

Downloaded 19.06.2025

Handbook updated 30.10.2024

Sisukord

9. Osalemine kohtu- ja rikkumismenetluses	3
9.1. Osalemine Euroopa Liidu Kohtu menetlustes	3
9.1.1. Osalemine otsestes kaasustes	3
9.1.2. Osalemine eelotsusemenetlustes	5
9.1.3. Osalemine arvamuse andmise menetluses	5
9.2. Rikkumismenetlus	6
9.2.1. Rikkumismenetlusele eelnev dialoog EU Pilot	6
9.2.2. Rikkumismenetluse esimene ring	7
9.2.3. Rikkumismenetluse teine ring	9
9.2.4. Eesti seisukohtade väljatöötamine rikkumismenetluses	9

9. Osalemine kohtu- ja rikkumismenetluses

Välisministri käskkirjaga on loodud ametkondadevaheline ekspertide töörühm, kes töötab välja seisukohad Euroopa Liidu Kohtu (jaguneb Euroopa Kohus ja Üldkohus) ja EFTA kohtu menetlustes osalemiseks ning juhul, kui komisjon on Eesti suhtes algatanud menetluse ELi õigusest tuleneva kohustuse võimaliku rikkumise kohta. Töörühma tööd juhib ja koordineerib riigi esindaja Euroopa Liidu Kohtus, teda abistab Välisministeeriumi Euroopa Liidu õiguse büroo. Töörühma kuuluvad kõikide ministeeriumide ja Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi esindajad. Võimalus on kaasata ka Riigikogu ja teisi asjassepuutuvaid põhiseaduslikke institutsioone ning ametiasutusi ja vajaduse korral eksperte erasektorist.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 23.10.2024

9.1. Osalemine Euroopa Liidu Kohtu menetlustes

Liikmesriikidele on antud võimalus esitada Euroopa Liidu Kohtu menetluses olevates kohtuasjades kirjalikke märkusi ja/või seisukohti suuliselt kohtuistungil. Muidugi on liikmesriikidel ka õigus algatada Euroopa Liidu Kohtus kohtuasju. Järgnevates alajaotistes on täpsemalt kirjeldatud kuidas esitada seisukohti otsestes kohtuasjades sh kui Eesti on hageja või kostja rollis. Lisaks antakse ülevaade Eesti osalemisest eelotsusemenetluses ning arvamuse andmise menetluses.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 23.10.2024

9.1.1. Osalemine otsestes kaasustes

Otseste kaasuste puhul on hagiga pöördutud otse Euroopa Kohtusse või Üldkohtusse (liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi, tühistamishagi, tegevusetushagi, apellatsioonkaebus). Hagejateks võivad olla liikmesriigid, Euroopa Liidu institutsioonid ja ka eraisikud. Euroopa Kohtu põhikirja artikli 40 kohaselt võivad hagimenetluses ja apellatsioonimenetluses menetlusse astuda ka teised liikmesriigid ja ELi institutsioonid.

Hageja või kostjana

Kui Eesti soovib vaidlustada mõnda Euroopa Liidu õigusakti, mille eesmärk on tekitada õiguslikke tagajärgi, siis tuleb Eestil kahe kuu jooksul vastavalt kas õigusakti avaldamisest Euroopa Liidu Teatajas (ELT) või teatavakstegemisest Eestile esitada hagi Euroopa Kohtusse või Üldkohtusse. See tähtaeg ei ole pikendatav. Hagi aluseks võib olla pädevuse puudumine, olulise menetlusnormi rikkumine, aluslepingute või selle rakendusnormi rikkumine või võimu kuritarvitamine.

Kui ministeerium soovib hagi esitada, siis tuleb sellest teavitada Välisministeeriumi ning põhjendada hagi esitamise vajalikkust. Hagi esitab kohtusekretärile adresseeritud kirjaliku avaldusega vastavalt Euroopa Kohtu või Üldkohtu kodukorrale riigi esindaja Euroopa Liidu Kohtus. Kohus edastab hagi vastaspoolele, kellel on kostja vastuse esitamiseks aega üks kuu. Hagejal on õigus esitada repliik ja kostjal oma vasturepliik, mida tuleb teha üldjuhul ühe kuu jooksul. Neid tähtaegu võib kohus poolte taotlusel pikendada.

Kui Eesti vastu on Euroopa Kohtusse hagi esitatud, edastatakse hagi Välisministeeriumile ning samuti nagu hagi esitamise puhul, koordineerib Välisministeerium Eesti vastuse ning edasiste menetlusedokumentide esitamist kohtule.

Kohtusekretär avaldab teatise hagide kohta ELTs, täpsustades hagi alused ja hageja nõuded.

Menetlusse astumine

Menetlusse astumise avalduse eesmärgiks võib olla vaid ühe poole nõuete toetamine. Menetlusse astumisel on kaks etappi:

1. Menetlusse astumise loa saamiseks tuleb avaldus esitada üldjuhul kuue nädala jooksul alates teatise avaldamisest ELTs. Avalduses tuleb näidata, mis on menetlusse astumise huvi ning kelle poolel menetlusse astutakse.
2. Kui menetlusse astumiseks antakse luba, esitab menetlusse astuv pool oma kirjalikud seisukohad. Kui menetlusse astumise avaldus esitatakse pärast menetlusse astumise tavapärase kuuenädalase tähtaja möödumist, kuid enne suulise menetluse avamise otsust, võib menetlusse astuja esitada oma märkused vaid suuliselt kohtuistungil ajal, juhul kui see aset leiab.

Töörühma liikmetele saadetakse ELT ilmunisel kokkuvõtte, mille põhjal asjaomased asutused saavad otsustada menetlusse astumise vajalikkuse üle. Üldjuhul astutakse menetlusse siis, kui kohtuasjaga analoogne situatsioon on tekkinud või selle tekkeks on potentsiaali ka Eestis. Samuti tasub menetlusse astumist kaaluda, kui tekkinud vaidlus puudutab mingit põhimõttelist küsimust ELi tasandil või on muul viisil tegu sellise vaidlusega, mis puudutab Eesti üldisi poliitilisi prioriteete.

Soovist menetlusse astuda tuleb Välisministeeriumile teatada kahe nädala jooksul pärast ELT kokkuvõtte saamist, mille järel tehakse menetlusse astumise otsus koos teiste töörühma liikmete ja vajaduse korral muude asjaomaste isikutega. Otsestes kaasustes Eesti seisukohtade esitamisel Vabariigi Valitsusele lähtutakse [Euroopa Liidu asjade menetlemise juhise](#)st.

9.1.2. Osalemine eelotsusemenetlustes

Eelotsusemenetluse puhul pöördub Euroopa Kohtu poole riigisisene kohus, kes peatab oma menetluse ning esitab küsimused ELi õiguse tõlgendamise või kehtivuse kohta. Seejärel tõlgib Euroopa Kohus eelotsusetaotluse ELi ametlikesse keeltesse ning saadab kõikidele liikmesriikidele. Liikmesriikidel ja ELi institutsioonidel on kaks kuud aega esitada oma kirjalikud märkused eelotsusetaotluses esitatud küsimuste kohta. Kirjalike märkuste eesmärk on pakkuda välja vastused esitatud küsimustele, võimaldades seega kaitsta oma huve. Eelotsusemenetluste puhul ei pea liikmesriik arvamuse andmist põhjendama, samuti pole vaja selleks kohtult luba taotleda.

Kui kirjalik menetlus on lõppenud, saadetakse kõikidele menetlusosalistele poolte, menetluses osalenud liikmesriikidele ja institutsioonide saadetud kirjalikud märkused. Menetlusosalistel on kolm nädalat peale kirjaliku menetluse lõpetamist aega esitada taotlus suulise istungi toimumiseks. Kohus otsustab, kas peab vajalikuks suulise istungi korraldamist. Suuline menetlus võimaldab selgitada ning kommenteerida kirjalikus menetluses esitatud nii enda kui ka teiste menetlusosaliste seisukohti, rõhutada olulisi aspekte ja esitada teatud juhtudel ka uusi argumente. Eelkõige võimaldab suuline menetlus menetlusosalistel reageerida teiste menetlusosaliste kirjalikes märkustes esitatud argumentidele.

Välisministeeriumis on eelotsuste haldamiseks loodud andmebaas, mille kaudu saadetakse Euroopa Kohtust tulevad eelotsusetaotlused (ja arvamused) töörühma liikmetele. Uue eelotsuse saabumisel on asjaomasel ametiasutusel esmalt seitse päeva aega hinnata, kas see taotlus on edastatud talle õigesti. Kui see nii on, siis tuleb ministeeriumil järgneva kahe nädala jooksul kujundada oma seisukoht, kas Eesti osalemine selles eelotsusemenetluses on vajalik, ning esitada see asjakohaste põhjendustega. Kuna kohtule seisukohtade esitamise lõplik tähtaeg on kaks kuud, siis on oluline kinni pidada seisukoha kujundamiseks antud tähtajast, sest hilise seisukoha esitamisel ei võta kohus liikmesriigi märkusi arvesse. Ka juhul, kui ministeerium leiab, et Eesti arvamuse andmine eelotsusemenetluses ei ole vajalik, tuleb sellest teavitada Välisministeeriumi ja seda otsust põhjendada. Eesti lõplik seisukoht töötatakse seejärel välja koostöös Välisministeeriumi ja teiste asjaomaste ametiasutustega. Eelotsusemenetluses Eesti seisukohtade esitamisel Vabariigi Valitsusele lähtutakse **Euroopa Liidu asjade menetlemise juhise**st. Eelkõige tuleb seisukoht valitsusele esitada siis, kui kohtuasjas esitatav seisukoht ei ole kooskõlas riigisisese seadusega ja eeldaks selle muutmist või vaidlusaluse ELi õigusakti kohta puudub ühtne riigisisene tõlgendus, aga ka siis, kui ministeeriumid ei jõua seisukohas kokkuleppele.

Eestil tuleks muu hulgas oma arvamus eelotsusemenetluses esitada või kaaluda menetlusse astumist, kui eelotsust **küsi**b Eesti kohus, sellel on selge **kokkupuude Eestiga** või tõstatatud **probleem on aktuaalne ka Eestis**, kui on võimalus, et **kohtu tõlgenduse tulemusena tuleb riigisisest korraldust ja/või õigusakte/rakenduspraktikat muuta** või see puudutab **Eesti üldisi poliitilisi prioriteete**.

9.1.3. Osalemine arvamuse andmise menetluses

Juhul kui liikmesriigil, Euroopa Parlamendil, nõukogul või komisjonil tekib kahtlus ELi veel sõlmimata rahvusvahelise lepingu kooskõla kohta aluslepingutega, on kõigil nimetatutel võimalik pöörduda selguse saamiseks Euroopa Kohtu poole. Selle menetluse tulemused vormistatakse Euroopa Kohtu arvamuse vormis, kuid sellele vaatamata, et tegemist on arvamusega, on ELil võimalik rahvusvaheline leping, mis Euroopa Kohtu hinnangul ei ole kooskõlas aluslepingutega, sõlmida vaid juhul, kui aluslepinguid eelnevalt muudetakse või vastupidi – muudetakse sõlmitavat lepingut.

Arvamuse saamiseks pöördatakse Euroopa Kohtu poole ainult 2–3 korda aastas, kuid selle menetluse raames leiavad üldjuhul vastuse ELi õiguse seisukohalt konstitutsioonilise tähendusega küsimused. Arvamuse andmise menetluses Eesti seisukohtade esitamisel Vabariigi Valitsusele lähtutakse **Euroopa Liidu asjade menetlemise juhise**st.

Arvamuse andmise menetluses osalemine on väga sarnane eelotsuse menetlusega.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 23.10.2024

9.2. Rikkumismenetlus

Komisjon võib alata liikmesriigi suhtes rikkumismenetluse, kui komisjoni ei ole kas üldse või õigel ajal teavitatud direktiivi ülevõtmisest, või kui komisjon leiab, et riigisisene õigusakt ei vasta ELi õigusele või Eesti ei ole täitnud ELi õigusest tulenevaid kohustusi.

Rikkumismenetluse võib jagada kaheks, millest esimene on ELTLi artikli 258 ja teine ELTLi artikli 260 alusel algatatud menetlus. Nii esimeses kui ka teises rikkumismenetluse ringis on võimalikud eel- ja kohtumenetlus.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 06.10.2024

9.2.1. Rikkumismenetlusele eelnev dialoog EU Pilot

Enne rikkumismenetluse algatamist võib Euroopa Komisjon küsida liikmesriigilt teavet ELi õiguse ülevõtmise ja rakendamise kohta EU Pilot andmebaasi kaudu. See on Euroopa Komisjoni projekt, millega

Eesti ühines 14. septembril 2010. a. Projekti eesmärk on kaebuste ja päringute kiirem ja tõhusam menetlemine ning ELi õiguse rikkumiste lahendamine võimalikult varases staadiumis.

Tegemist ei ole veel rikkumismenetlusega, vaid rikkumismenetluse eelse dialoogiga liikmesriigi ja komisjoni vahel. EU Pilot andmebaasi kaudu edastab komisjon kodanike kaebusi, päringuid ja komisjoni enda küsimusi. Nendele vastamiseks antakse liikmesriigile aega kümme nädalat. Vastamine toimub EU Pilot andmebaasi kaudu. Juhul kui komisjon jääb liikmesriigi vastusega rahule, siis päring lõpetatakse. Kui komisjon jääb siiski arvamusele, et liikmesriigi tegevus ei ole kooskõlas ELi õigusega, võib ta algselt algsatada rikkumismenetluse.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 23.10.2024

9.2.2. Rikkumismenetluse esimene ring

Komisjon algatab ELTLi artikli 258 alusel rikkumismenetluse, kui ta on arvamisel, et liikmesriik ei täida aluslepingutest tulenevat kohustust. Komisjoni algatatud rikkumismenetlus jaguneb eelmenetluseks ning kohtulikuks menetluseks.

Eelmenetlus

Eelmenetluse eesmärk on anda asjaomasele liikmesriigile ühelt poolt võimalus täita ELi õigusest tulenevad kohustused ja teiselt poolt võimalus kaitsta end komisjoni esitatud väidete vastu. Eelmenetluse esimene etapp on komisjoni ametlik kiri (letter of formal notice), mis sisaldab ülevaadet komisjoni etteheitest ning üleskutset liikmesriigile anda selgitusi. Üldjuhul on liikmesriigil ametlikule kirjale vastamiseks ning selgituste esitamiseks aega kaks kuud.

Pärast liikmesriigi seisukohtade läbivaatamist võib järgneda komisjoni põhjendatud arvamuse (reasoned opinion) esitamine. Põhjendatud arvamuses kutsub komisjon liikmesriiki üles rikkumist kõrvaldama, sätestades selleks üldjuhul kahekuulise tähtaja (põhjendatud arvamuse kättesaamisest alates). Kui liikmesriik ei kõrvalda rikkumist või kui liikmesriik ja komisjon ei jõua rikkumise suhtes ühisele seisukohale, on komisjonil õigus esitada liikmesriigi vastu hagi Euroopa Kohtusse (reference to the Court).

Kui eelmenetluse käigus jõutakse mõlemal pooli rahuldava tulemuseni ehk leitakse ühine seisukoht, siis rikkumismenetlus selles faasis ka lõpeb. Valdava enamiku seni Eesti vastu algatatud rikkumismenetluse asju on komisjon lõpetanud enne kohtumenetluse faasi jõudmist.

Kohtumenetlus

Lõpliku otsuse selle kohta, kas liikmesriik on ELi õigust rikkunud või mitte, teeb Euroopa Kohus.

ELTLi artikli 258 menetluses saab Euroopa Kohus tuvastada rikkumise olemasolu. Liikmesriigil lasub kohustus kohtuotsusega tuvastatud rikkumine kõrvaldada. Rikkumise kõrvaldamistähtaega kohus liikmesriigile ei sea. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb rikkumine aga kõrvaldada nii kiiresti kui võimalik (vt Euroopa Kohtu otsus [C-169/87](#)).

Alates Lissaboni lepingu jõustumisest on juba selles faasis võimalik, et ELTLi artikli 260 lõike 3 alusel saab liikmesriigile määrata põhisumma (ühekordne) või karistusmakse (päevatrahv iga rikkumise jätkumise päeva eest) tasumise kohustuse, kui ta direktiivis sätestatud kuupäevaks ei täida seadusandlikus menetluses vastuvõetud direktiivi ülevõtmise meetmetest teatamise kohustust.

Kriteeriumid, mida komisjon kasutab karistusmakse kindlaksmääramisel, on kirjeldatud komisjoni teatises „Rahalised karistused rikkumismenetluses“, mis käsitleb nii ELTLi artikli 260 lõike 2 kohaldamist, kui ka ELTLi artikli 260 lõike 3 kohaldamist. Samuti kasutab samu kriteeriume oma väljakujunenud praktikas ka Euroopa Kohus (vt näiteks Euroopa Kohtu otsused [C-543/17](#) ja [C-628/18](#)). Põhimõtteliselt on nendeks hindamiskriteeriumideks rikkumise raskusaste, kestus ja vajadus tagada karistuse hoiatav mõju. Rikkumise raskusaste sõltub asjassepuutuva liidu õigusnormi olulisusest ja selle täitmata jätmise tagajärgedest avalikele ja erahuvidele (Euroopa Kohtu otsus [C-550/18](#)). Euroopa Kohtul ei ole kohustust esitada karistusmakse arvutamise üksikasju (Euroopa Kohtu otsus [C-241/11](#)). Samuti võib ta summa suuruse määramisel tugineda ex aequo et bono hinnangule kohtuasja asjaoludele (vt Euroopa Kohtu otsus [C-628/18](#)).

Karistusmakse päevamäära arvutamiseks korrutatakse baassumma kõigepealt raskuskoefitsiendiga ja kestuskoefitsiendiga ja seejärel liikmesriigi maksevõimet arvessevõtva teguriga n. Täpsemad baassumma ning tegur n määrad vaatab komisjon regulaarselt üle ning avaldab ELTs. Karistusmakse tasumise kohustus tekib, kui kohtuotsuse tegemise ajaks ei ole direktiiv üle võetud. Põhisumma võib määrata aga ka juhul, kui põhjendatud arvamusele vastamise ajaks ei ole direktiiv üle võetud. Trahvide vältimiseks tuleb direktiivid üle võtta õigel ajal, hiljemalt aga põhjendatud arvamusele vastamise tähtajaks.

ELTLi artikli 260 lõike 3 alusel tehtud lahendites selgitas Euroopa Kohus, et selles sättes sisalduva korra kehtestamise eesmärk ei ole ainult motiveerida liikmesriike võimalikult kiiresti lõpetama kohustuste rikkumist, mis sellise meetme puudumisel võiks jääda püsima, vaid samuti lihtsustada ja kiirendada nende rahaliste sanktsioonide määramise menetlust, mis puudutavad seadusandliku menetluse kohaselt vastuvõetud direktiivi ülevõtmise riigisisese meetmest teatamise kohustuse rikkumist.

See säte ühelt poolt võimaldab tagada komisjonile antud õigused liidu õiguse tõhusa kohaldamise tagamiseks ning kaitsta kaitseõigusi ja menetluslikku seisundit, mis liikmesriikidel on ELTL artikli 258 ja ELTL artikli 260 lõike 2 koostoimes, ning teiselt poolt annab Euroopa Kohtule pädevuse teostada oma kohtufunktsiooni, milleks on üheainsa menetluse raames hinnangu andmine sellele, kas asjassepuutuv liikmesriik on täitnud oma teatamisega seotud kohustusi, ning vajadusel hinnata tuvastatud kohustuste rikkumise raskust ja määrata rahaline sanktsioon, mida Euroopa Kohus peab konkreetse juhtumi asjaoludel kõige sobivamaks (Vt Euroopa Kohtu otsus [C-543/17](#)).

Valitsuskabineti 16. juuni 2011. a kokkuleppe kohaselt tuleb direktiivi ülevõtmise hilinemise eest Euroopa Liidu Kohtu poolt määratud trahv katta ülevõtmise eest vastutavate ministriumide eelarvest.

Vabariigi Valitsus võib vähendada ministeeriumi eelarvest makstavat summat.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 23.10.2024

9.2.3. Rikkumismenetluse teine ring

Kui liikmesriik ei kõrvalda rikkumist vaatamata Euroopa Kohtu otsusele, võib komisjon algatada uue rikkumismenetluse ringi ELTLi artikli 260 alusel. Menetluse esemeks on sellisel juhul Euroopa Kohtu otsuse järgimata jätmine.

Ka selles menetluses toimub esmalt eelmenetlus, kuid siin puudub põhjendatud arvamuse staadium. Komisjon võib seega hagi esitada juba pärast seda, kui on ametlikus kirjas andnud liikmesriigile võimaluse oma seisukohtade esitamiseks.

Teise rikkumismenetluse ringi kohtumenetluses on Euroopa Kohtul võimalus määrata liikmesriigile rahalised sanktsioonid põhisumma ja/või trahvi näol. Selleks peab Euroopa Kohus tuvastama, et liikmesriik ei ole tema eelnevat otsust täitnud.

Komisjon teeb Euroopa Kohtule rahaliste sanktsioonide määramise ettepaneku, lõpliku otsuse põhisumma ja/või trahvi suuruse kohta teeb Euroopa Kohus, kusjuures ELTLi artikli 260 menetluse puhul ei ole komisjoni ettepanekus sisalduv summa talle siduv ning kohtul on selles suhtes ulatuslik kaalutusõigus. Euroopa Kohus võib liikmesriigile ühel ajal määrata nii trahvi kui ka põhisumma. Karistusmakse ja/või põhisumma määramisel arvestab kohus juhtumi asjaolusid ning seda, et karistusmakse ja/või põhisumma oleks proportsionaalne nii rikkumisega kui ka liikmesriigi võimekusega seda maksta (vt Euroopa Kohtu otsus [C-279/11](#)).

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 23.10.2024

9.2.4. Eesti seisukohtade väljatöötamine rikkumismenetluses

Kui Eesti suhtes on algatatud rikkumismenetlus, koordineerib sellele vastamist Välisministeerium koostöös asjaomase ministeeriumi ja Riigikantselei ELi sekretariaadiga. Välisministeerium edastab algatatud rikkumismenetluse eelmainitud asutustele ja annab asjaomasele ministeeriumile üldjuhul kolm nädalat aega vastuse koostamiseks. Vastuses tuleb esitada, millega ja kuidas asjaomane

aluslepingu säte või ELi õigusakt on riigisisesele üle võetud/rakendatud ning kas Eesti nõustub komisjoni etteheidetega.

Mittenõustumise korral tuleb alati esitada põhjendus. Seejärel analüüsib Välisministeerium esitatud infot, korraldab vajaduse korral kohtumisi ja koostab lõplikud seisukohad, mille esitab KOKi ja vajaduse korral valitsuse istungile. Rikkumismenetluses Eesti seisukohtade esitamisel Vabariigi Valitsusele lähtutakse [Euroopa Liidu asjade menetlemise juhise](#)st.

Rikkumismenetluse keerukusest ja mahukusest tulenevalt võib komisjonilt paluda ametlikule kirjale või põhjendatud arvamusele vastamise tähtaja pikendamist, kuid seejuures tuleb arvestada, et iga selline taotlus peab olema hoolikalt põhjendatud ning isegi sellisel juhul ei anna komisjon alati ajapikendust. Samuti võib vastuses paluda komisjoniga kohtumist, kui soovitakse komisjoniga arutada või talle selgitada teatavaid rikkumismenetlusega seotud asjaolusid või küsida komisjonilt lisaselgitusi tehtud etteheidete kohta. Kohtumise palumine on lihtsam ja tavapärasem ametliku kirja staadiumis.

Kui asjaomane ministeerium soovib rikkumismenetluse kestel komisjonile lisainfot saata või komisjoniga kohtuda, peab see alati toimuma kooskõlastatult Välisministeeriumiga.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 23.10.2024