



Brüssel, 14. detsember 2018
(OR. en)

14620/18

LIMITE

JUR 558	ENFOCUSTOM 258
FREMP 210	AGRI 580
JAI 1184	ETS 43
TELECOM 431	SERVICES 72
COMPET 810	TRANS 569
RC 36	FISC 502
CONSOM 335	SAN 424
DAPIX 359	ENV 809
DATAPROTECT 256	GAF 58
DROIPEN 186	ATO 89
FIN 909	CYBER 298
EMPL 547	COPEN 409
MI 886	POLGEN 229
PI 165	INF 223
SOC 730	ANIMAUX 26
CODEC 2095	

ÕIGUSTALITUSE ARVAMUS¹

Saatja:	Õigustalitus
Saaja:	Põhiõiguste, kodanikuõiguste ja isikute vaba liikumise tööühm (FREMP)
Teema:	Komisjoni ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv liidu õiguse rikkumisest teatavate isikute kaitse kohta (rikkumisest teatajate direktiivi ettepanek) – Õiguslik alus

¹ Käesolev dokument sisaldab Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määruse (EÜ) nr 1049/2001 (üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele) artikli 4 lõike 2 alusel kaitstud õigusala seisukohta, mida Euroopa Liidu Nõukogu ei ole üldsusele kättesaadavaks teinud. Loata avaldamise korral võib nõukogu kasutada kõiki seadusest tulenevaid õigusi.

I. SISSEJUHATUS

1. Komisjon esitas 23. aprillil 2018 eespool nimetatud seadusandliku ettepaneku². Kavandatava direktiivi eesmärk on kehtestada liikmesriikides miinimumstandardid rikkumisest teatajate³ kaitseks, kes teatavad tööalases kontekstis ELi õigusnormidega seotud vääртеost või avalikustavad selle kohta teabe. Komisjon vastab käesoleva ettepanekuga Euroopa Parlamendi⁴ korduvatele taotlustele töötada rikkumisest teatajate kaitseks kogu ELi era- ja avalikus sektoris välja horisontaalne seadusandlik algatus.
2. Siiani on liidu seadusandja eelistanud tegutseda valdkondade kaupa, lisades mitmetesse valdkonnapõhistesse liidu õigusaktidesse rikkumisest teatamist käsitlevad konkreetseid normid. Need õigusaktid on loetletud kavandatava direktiivi lisa II osas. Ettepaneku eesmärk on jätkata horisontaalsema lähenemisviisiga ning sellega täiendatakse nimetatud konkreetseid sätteid, mis jäävad kehtima (vt kavandatava direktiivi artikli 1 lõige 2). Kavandatavas direktiivis sätestatud horisontaalsed miinimumeeskirjad ei sisalda seetõttu selliste liidu õigusaktide ametlikku muutmist, mis rikkumisest teatamist käsitlevaid eeskirju juba sisaldavad.
3. Ettepanekut on siiani analüüsitud põhiõiguste, kodanikuõiguste ja isikute vaba liikumise töörühma (FREMP) koosolekutel 2018. aasta septembris, oktoobris ja novembris. Mitu delegatsiooni küsis õigustalituse arvamust kavandatud mitme (kokku 17⁵) õigusliku aluse kohta. Oma 5. novembri 2018. aasta koosolekul palus FREMPi eesistuja õigustalitusel esitada arvamuse kõnealuse ettepaneku õigusliku aluse kohta. Käesolev arvamus on vastus nimetatud palvele.

² Dokument 8713/18 ja 8713 ADD 1.

³ Ettepaneku regulatiivosas ei kasutata inglise keeles terminit „*whistleblowers*“, vaid järgmist kirjeldavat määratlust: „*isikud, kes töötavad era- või avalikus sektoris ja kes on saanud teavet rikkumise kohta tööalases kontekstis (...)*“. Vt näiteks artikli 2 lõige 1. Käesoleva arvamuse ingliskeelses versioonis kasutatakse lühivormi „*whistleblowers*“.

⁴ Vt komisjoni ettepaneku seletuskiri, lk 2.

⁵ Komisjon on pannud ette järgmised õiguslikud alused: ELi toimimise lepingu artiklid 16, 33, 43 ja 50, artikli 53 lõige 1, artiklid 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192, 207 ja artikli 325 lõige 4 ning Euratomi lepingu artikkel 31. Komisjoni hinnangul on kõik nimetatud õiguslikud alused vajalikud komisjoni valitud liidu poliitikavaldkondade (ühtne turg, tooteohutus, transpordiohutus, keskkonnakaitse, tuumaohutus, toiduainete ja sööda ohutus, loomatervis ja loomade heaolu, rahvatervis, tarbijakaitse, eraelu puutumatuse ja isikuandmete kaitse ning võrgu- ja infosüsteemide turve, konkurents ja liidu finantshuvid) hõlmamiseks.

II. KOMISJONI LÄHENEMISVIIS

4. Komisjon on vastu võtnud kumulatiivse valdkondliku lähenemisviisi ehk koondlähenemisviisi, mille raames ta käsitleb rikkumisest teatajate kaitset liidu õigusnormide täitmise tagamise vahendi osana valitud liidu poliitikavaldkondades⁶. Kavandatud mitu õiguslikku alust on õiguslike aluste sõelumise tulemus, mille komisjon viis läbi kõigi ettepanekus nimetatud ELi õigusaktide ja/või poliitikavaldkondade suhtes⁷.
5. Komisjon kasutas konkreetsete liidu poliitikavaldkondade valimiseks kolme kriteeriumi:
- „i) on olemas vajadus õigusnormide täitmise tagamise tugevdamise järele;
ii) rikkumisest teatamata jätmine on peamine õigusnormide täitmise tagamist mõjutav tegur;
ning
iii) rikkumised võivad avalikku huvi tõsiselt kahjustada.⁸“*
6. Neil kriteeriumidel valitud poliitikavaldkonnad on esitatud ettepaneku artiklis 1 pealkirjaga „Kohaldamisala“. Nimetatud artiklit tuleb lugeda osaliselt koosmõjus ettepaneku lisaga ning see hõlmab nelja eraldi kategooriat: a, b, c ja d.

⁶ Vt seletuskiri, lk 2 ja 5. Lisaks komisjoni suulistele selgitustele FREMPis vt ka ettepaneku põhjendus 81, artikli 1 lõige 1 ning artikli 3 punktid 1 ja 2.

⁷ See lähenemisviis kajastub eelkõige ettepaneku põhjenduses 81. Sellele vaatamata ilmneb, nagu allpool sedastatud, et komisjon ei ole nimetanud kõiki asjaomastes õigusaktides loetletud õiguslikke aluseid. Näiteks ei ole nimetatud ELi toimimise lepingu artikleid 113 ja 115 ega Euratomi asutamislepingu artiklit 106a.

⁸ Vt ettepaneku seletuskiri (lk 2–3) ja põhjendus 5.

7. Seoses esimese kategooriaga loetletakse komisjoni ettepaneku artikli 1 lõike 1 punktis a kümme erinevat poliitikavaldkonda, nimetamata sealjuures üldist rubriiki või teemat. Artikli 1 lõike 1 punkti a sisu on järgmine:

„rikkumised, mis kuuluvad lisas (I ja II osa) nimetatud liidu õigusaktide kohaldamisalasse seoses järgmiste valdkondadega:

- i) riigihanked;*
- ii) finantsteenused, rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine;*
- iii) tooteohutus;*
- iv) transpordiohutus;*
- v) keskkonnakaitse;*
- vi) tuumaohutus;*
- vii) toiduainete ja sööda ohutus, loomatervis ja loomade heaolu;*
- viii) rahvatervis;*
- ix) tarbijakaitse;*
- x) eraelu puutumatuse ja isikuandmete kaitse ning võrgu- ja infosüsteemide turvalisus;“.*

8. Artikli 1 lõike 1 punktis a osutatud kümnet poliitikavaldkonda tuleb lisaks käsitada koos lisas esitatud teiseste õigusaktide üksikasjaliku ja ulatusliku nimekirjaga. Ettepanekus sätestatud eeskirju rakendatakse ainult lisas loetletud õigusaktide kohaldamisalasse kuuluvate rikkumiste tulemusena⁹. Ühtlasi kuuluvad lisas loetletud liidu õigusaktid kahte kategooriasse: I osas on loetletud õigusaktid, mis praegu ei sisalda rikkumisest teatajaid kaitsvaid eeskirju, ning II osas on loetletud õigusaktid, mis juba sisaldavad rikkumisest teatajaid kaitsvaid eeskirju. Seoses ettepaneku I osas loetletud liidu õigusaktidega võetaks ettepanekuga seetõttu kasutusele uued eeskirjad, mis täiendavad loetletud õigusakte, samal ajal kui seoses II osas loetletud liidu õigusaktidega on ettepaneku eesmärk täiendada loetletud olemasolevaid rikkumisest teatajate kaitset käsitlevaid eeskirju.¹⁰

⁹ Vt ka kavandatava direktiivi artikli 3 punkte 1 ja 2, milles on rikkumised määratletud järgmiselt: „(...) tegelik või potentsiaalne ebaseaduslik tegevus või õigusnormide kuritarvitamine, mis on seotud liidu õigusaktidega ning artiklis 1 ja lisas osutatud kohaldamisalasse kuuluvate valdkondadega“.

¹⁰ Vt komisjoni ettepaneku artikli 1 lõige 2.

9. Seoses teise kategooriaga osutatakse komisjoni ettepaneku artikli 1 lõike 1 punktis b esmaste õigusaktide sätete rikkumisele konkurentsioiguse ja riigiabi poliitikavaldkonnas ning rikkumistele, mis kuuluvad vastavalt konkurentsieeskirju käsitleva peamise nõukogu määruse ja riigiabi käsitleva peamise nõukogu määruse kohaldamisalasse. Artikli 1 lõike 1 punkti b sisu on järgmine:

„ELi toimimise lepingu artiklite 101, 102, 106, 107 ja 108 rikkumised ning nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 ja nõukogu määruse (EL) nr 2015/1589 kohaldamisalasse kuuluvad rikkumised.“

10. Seoses kolmanda kategooriaga osutatakse komisjoni ettepaneku artikli 1 lõike 1 punktis c järgmisele:

„rikkumised, mis kahjustavad liidu finantshuve, nagu need on määratletud ELi toimimise lepingu artiklis 325 ning nagu neid on täpsustatud eelkõige direktiivis (EL) 2017/1371 ja määruses (EL, Euratom) nr 883/2013.“

11. Seoses neljanda kategooriaga on komisjoni ettepaneku artikli 1 lõike 1 punkt d sõnastatud järgmiselt:

„rikkumised, mis on seotud ELi toimimise lepingu artikli 26 lõikes 2 määratletud siseturuga seoses tegevusega, millega rikutakse äriühingu tulumaksu käsitlevaid norme, ja kokkulepetega, mille eesmärk on saada maksusoodustusi, millega minnakse äriühingu tulumaksu suhtes kohaldatavate õigusaktide eesmärgiga vastuollu.“

12. Erinevalt punktidest a, b ja c ei sisalda ettepaneku regulatiivosa viiteid teistele õigusaktidele artikli 1 lõike 1 punktis d kirjeldatud poliitikavaldkonna puhul. Ettepaneku seletuskirjas¹¹ ja põhjenduse 17 joonealuste märkuste viidetes selgitatakse, et komisjon peab silmas kahte konkreetset ELi direktiivi ning kahte komisjoni poolt ette pandud menetluses olevat direktiivi eelnõu:

- 15. veebruari 2011. aasta direktiiv 2011/16/EL maksustamisalase halduskoostöö kohta¹²;
- 12. juuli 2016. aasta direktiiv (EL) 2016/1164, millega nähakse ette siseturu toimimist otseselt mõjutavate maksustamise vältimise viiside vastased eeskirjad¹³;
- Ettepanek: nõukogu direktiiv äriühingu tulumaksu ühtse konsolideeritud maksubaasi (CCCTB) kohta¹⁴;
- Ettepanek: nõukogu direktiiv äriühingu tulumaksu ühtse maksubaasi kohta¹⁵.

III. ANALÜÜS

A. Väljakujunenud kohtupraktikast tulenevad põhimõtted

13. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei olene liidu õigusakti õiguslik alus institutsiooni seisukohast kõnealuse akti taotletava eesmärgi kohta, vaid see tuleb kindlaks määrata kohtulikult kontrollitavate objektiivsete asjaolude, sealhulgas eelkõige meetme eesmärgi ja sisu alusel¹⁶.

¹¹ Seletuskiri, lk 3.

¹² ELT L 64, 11.3.2011, lk 1–12; ELi toimimise lepingu artiklitel 113 ja 115 tuginev seadusandlik erimenetlus.

¹³ ELT L 193, 19.7.2016, lk 1–14; ELi toimimise lepingu artiklil 115 tuginev seadusandlik erimenetlus.

¹⁴ COM (2016) 0683 final, 2016/0336; nõukogu dokument 13731/2016; ELi toimimise lepingu artiklil 115 põhinev seadusandlik erimenetlus.

¹⁵ COM (2016) 0685 final, 2016/0337; nõukogu dokument 13730/2016; ELi toimimise lepingu artiklil 115 põhinev seadusandlik erimenetlus.

¹⁶ Vt otsus kohtuasjas C-300/89, komisjon vs. nõukogu (titaandioksiid), EU:C:1991:244, kohtuotsuse punkt 10; otsus kohtuasjas C-147/13, Hispaania vs. nõukogu, EU:C:2015:299, punkt 68 ja selles viidatud kohtupraktika. Seda kohtupraktikat tuletatakse õigustalituse arvamustes pidevalt meelde. Vt ka õigustalituse 26. septembri 2018. aasta arvamus, nõukogu dokumendi 12004/18 punktid 9 ja 10 ning nimetatud arvamuse joonealustes märkustes 4 ja 5 osutatud kohtupraktika ning õigustalituse 26. märtsi 2018. aasta arvamus, nõukogu dokumendi 7502/18 punkt 6 ning nimetatud arvamuse joonealuses märkuses 11 nimetatud kohtupraktika.

14. Lisaks, sama kohtupraktika kohaselt on erinevates õiguslikes alustes sisalduvad menetlused aluslepingute autorite poolt tehtud valiku tulemus ning need ei peaks määrama õigusliku aluse valikut¹⁷.
15. Lisaks, arvestades asjaolu, et komisjon pani ette 17 õiguslikku alust, tuleb märkida, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt saab mitut õiguslikku alust põhjendada ainult erakorraliste olude puhul, mis nõuavad tõendamist, et meetmega taotletakse samal ajal mitme võrdse kaaluga erineva õigusliku eesmärgi saavutamist. Eelkõige on kohus järjepidevalt sedastanud, et:

„Kui ühenduse õigusakti kontrollimise käigus selgub, et sellel on kaks eesmärki või et sellega reguleeritakse kahte valdkonda ning üht neist saab lugeda põhiliseks või peamiseks, samas kui teine on üksnes täiendav, siis peab õigusaktil olema vaid üks õiguslik alus, see tähendab põhilisest või peamisest eesmärgist või valdkonnast tulenev õiguslik alus (...).

*Seevastu erandina peab õigusakt juhul, kui sellel on mitu lahutamatu seotud eesmärki või valdkonda, ilma et mõni neist oleks teisega võrreldes teisejärguline või kaudne, põhinema vastavatel erinevatel õiguslikel alustel (...)*¹⁸.

¹⁷ Vt otsus kohtuasjas C-130/10, Euroopa Parlament vs. Euroopa Liidu Nõukogu, EU:C:2012:472, punktid 80–82.

¹⁸ Otsus kohtuasjas C-300/89, komisjon vs. nõukogu (titaandioksiid), EU:C:1991:244, punktid 17–21; otsus kohtuasjas C-36/98, Hispaania vs. nõukogu, EU:C:2001:64, punkt 59; otsus kohtuasjas C-211/01, komisjon vs. nõukogu, punkt 39; otsus kohtuasjas C- 336/00, Huber, EU:C:2002:509, punkt 31; otsus kohtuasjas C-338/01, komisjon vs. nõukogu, EU:C:2004:253, punkt 55 ja järgnevad; otsus kohtuasjas C-411/06, komisjon vs. parlament ja nõukogu, EU:C:2009:518, punktid 46 ja 47; otsus kohtuasjas C-155/07, parlament vs. nõukogu, EU:C:2008:605, punkt 36 ja järgnevad.

16. Euroopa Kohus on samuti järjepidavalt sedastanud, et kahe õigusliku aluse kasutamine on välistatud juhul, kui kummagi õigusliku aluse jaoks ette nähtud menetlused on ühildamatud¹⁹ või kui kahe õigusliku aluse kasutamine võib kahjustada parlamendi õigusi²⁰.
17. Sellest tulenevalt võib väljakujunenud kohtupraktika kohaselt olla seadusandlikul aktil kaks või rohkem õiguslikku alust ainult siis, kui täidetud on kolm tingimust:
- esiteks on seadusandlikul aktil kaks või rohkem eesmärki, ilma et ükski neist oleks põhieesmärk või teiste suhtes kaalukam;
 - teiseks peavad seadusandlikus aktis seatud eesmärgid olema omavahel lahutamatult seotud;
 - kolmandaks peavad õiguslikud alused olema menetlustega vastavuses²¹.

B. Ettepaneku eesmärgi ja sisu läbivaatamine

18. Arvestades eespool nimetatud väljakujunenud kohtupraktikat, tuleb ettepaneku (peamise) eesmärgi kindlaksmääramiseks esmalt analüüsida ettepaneku eesmärki ja sisu.

¹⁹ Otsus kohtuasjas C-300/89, komisjon vs. nõukogu (titaandioksiid), EU:C:1991:244, punktid 17–21. Nagu allpool kirjeldatakse, kerkivad sellised vastuolud esile näiteks seadusandlike menetluste ja mitteseadusandlike menetluste vahel. Samuti esineb vastuolu seadusandliku tavamenetluse (kus peamine hääletuskord nõukogus on kvalifitseeritud häälteenamus) ja seadusandliku erimenetluse (mis nõuab nõukogus ühehäälsust) vahel.

²⁰ Otsus ühendatud kohtuasjades C-164/97 ja 165/97, parlament vs. nõukogu, EU:C:1999:99, punkt 14; otsus kohtuasjas C-338/01, komisjon vs. nõukogu, EU:C:2004:253, punkt 55 ja järgnevad; otsus kohtuasjas 178/03, komisjon vs. parlament ja nõukogu, EU:C:2006:4, punkt 57.

²¹ Vt ka õigustalituse 24. aprilli 2018. aasta arvamus, nõukogu dokumendi 8268/18 punkt 16 ja nimetatud arvamuse joonealuses märkuses 6 osutatud kohtupraktika.

19. Nagu eespool juba nimetatud, on komisjoni ettepaneku (tuginedes nõukogule esitatud tekstile, nagu seda on muudetud pärast siiani FREMPis toimunud arutelusid) peamine eesmärk parandada liidu õigusnormide täitmist selliste eeskirjade jõustamise kaudu, mis käsitlevad isikute kaitset, kes aitavad kaasa liidu õigusnormide rikkumise juhtumite tõhusale tuvastamisele ja uurimisele ning nende kohta süüdistuste esitamisele konkreetsetes poliitikavaldkondades. Ettepaneku artikli 1 lõige 1 kinnitab, et see on tõepoolest ettepaneku peamine eesmärk:

„Konkreetsetes valdkondades liidu õiguse ja poliitika täitmise tagamise parandamise eesmärgil...“.

Kõnealune peamine eesmärk kajastub ka põhjendustes 2, 19, 25, 48 ja 84, mille asjakohaste osade tekst on järgmine:

„Liidu tasandil on rikkumisest teatajate teated üks liidu õiguse täitmise tagamise eeltingimustest: need annavad liikmesriikide ja liidu õiguskaitseüsteemidele teavet, mis võimaldab liidu õiguse rikkumise juhtumite tõhusat tuvastamist ja uurimist ning nende kohta süüdistuste esitamist.“

„Iga kord, kui võetakse vastu mõni uus liidu õigusakt, mille korral on rikkumisest teatajate kaitse asjakohane ja võib aidata kaasa õigusnormide täitmise tõhusamale tagamisele, tuleks kaaluda, kas käesoleva direktiivi lisa tuleks muuta, et selle kohaldamisala hõlmaks ka uut õigusakti.“

„Liidu õiguse täitmise tõhusaks tagamiseks on nõutav, et kaitse tagatakse võimalikult suurele hulgale selliste isikute kategooriatele (...).“

„Liidu õiguse rikkumise tõhusaks tuvastamiseks ja ärahoidmiseks peavad potentsiaalsed rikkumisest teatajad saama lihtsalt ja täielikus konfidentsiaalsuses anda oma valduses olevat teavet asjaomastele pädevatele asutustele, kes on suutelised probleemi uurima ja võimaluse korral parandusmeetmeid võtma.“

„Käesoleva direktiivi eesmärki, milleks on tugevdada rikkumisest teatajate tõhusa kaitse kaudu õigusnormide täitmise tagamist teatavates poliitikavaldkondades ja selliste õigusaktide puhul, millega seotud liidu õiguse rikkumine võib avalikku huvi tõsiselt kahjustada (...).“

20. Ettepaneku sisu on põhjalikult välja toodud peatükkides II, III ja IV. Nimetatud peatükid sisaldavad komisjoni poolt ette pandud eeskirju, mille eesmärk on näha ette rikkumisest teatajate kaitse ühtlustamise miinimumstandardid rikkumisest teatavate isikute jaoks, kes kuuluvad artikli 2 kohaselt direktiivi isikulisse kohaldamisalasse ning kes töötavad era- ja avalikus sektoris, nagu direktiivis on määratletud.
21. II peatükis nähakse ette asutusesisese teatamise ja teadete suhtes järelmeetmete võtmise standardid. Eelkõige nimetatud peatüki artiklites 4 ja 5 sätestatakse liikmesriikide kohustus tagada, et era- ja avaliku sektori juriidilised isikud loovad teadete vastuvõtmiseks ja nende suhtes järelmeetmete võtmiseks asjakohased asutusesisesed teatamiskanalid ja menetlused.
22. III peatükis nähakse ette asutusevälise teatamise ja teadete suhtes järelmeetmete võtmise standardid. Vastavalt nimetatud peatüki artiklitele 6–12 on liikmesriigid kohustatud tagama, et pädevad asutused on kasutusele võtnud asutusevälised teatamiskanalid ja menetlused teadete vastuvõtmiseks ja nende suhtes järelmeetmete võtmiseks, ning peatükis sätestatakse selliste kanalite ja menetluste suhtes kohaldatavad miinimumstandardid.

23. IV peatükis nähakse ette rikkumisest teatavate ja asjaomaste isikute²² kaitse miinimumstandardid. Eelkõige sätestatakse artiklis 13 tingimused, mille alusel on rikkumisest teataval isikul õigus saada direktiivi kohast kaitset. Näiteks on nõutav, et rikkumisest teatavatel isikutel oli põhjendatud alus uskuda, et teatatud teave vastas teatamise ajal tõele. Lisaks nõutakse rikkumisest teatavatelt isikutelt üldiselt kõigepealt asutusesiseste kanalite kasutamist. Artiklid 14 ja 15 käsitlevad survemeetmete keelamist. Artiklis 16 selgitatakse, et teadetega seotud isikud saavad täielikult kasutada ELi põhiõiguste hartast tulenevaid õigusi, sealhulgas süütuse presumptsioon, õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele ning õigus kaitsele. Artikliga 17 kohustatakse liikmesriike nägema ette tõhusaid, proportsionaalseid ja hoiatavaid karistusi.
24. Lisaks tuleks märkida, et direktiivis ette pandud eeskirjad on miinimumeeskirjad. See tuleneb selgelt artiklist 1, milles on sätestatud, et direktiivi eesmärk on näha ette ühised miinimumstandardid rikkumistest teatajate kaitsmiseks konkreetsetes liidu poliitikavaldkondades, ning artiklist 19, milles võimaldatakse liikmesriikidel kehtestada või säilitada sätteid, mis on rikkumisest teatavate isikute õiguste seisukohast soodsamad²³. Lisaks ei takista liikmesriikidel miski alles jätta või kehtestada siseriiklikke õigusakte, mis kaitsevad rikkumisest teatajaid nendes poliitikavaldkondades, millele käesolevas komisjoni ettepanekus ei osutata.
25. Eespool toodust tuleneb, et ettepaneku peamine või ülekaalukas eesmärk on parandada rikkumisest teatajate kaitse normide kaudu liidu õigusnormide täitmist teatavates valdkondades.

²² Asjaomaste isikute määratlus on toodud ettepaneku artikli 3 punktis 11.

²³ Vt ka seletuskiri (lk 6), milles kirjeldatakse ettepanekut kui minimaalse ühtlustamise direktiivi.

C. Õigusliku aluse kindlaksmääramine

26. Õigustalitus märgib, et aluslepingutes ei ole ühtainsat õiguslikku alust, millega antakse liidule pädevus võtta vastu õigusakte, mis käsitlevad konkreetset liidu õigusnormide täitmise parandamist rikkumisest teatajate kaitse kaudu liidu õigusnormide ja poliitika eri valdkondades²⁴. Komisjoni lähenemisviis tegutseda valdkondlikult on seega õiguslikult korrektne. Nagu osutatud eespool punktis 2, on liidu seadusandja selle lähenemisviisi juba varem kasutusele võtnud, viies valdkonnapõhistesse seadusandlikesse aktidesse sisse konkreetsed sätted rikkumisest teatajate kaitse kohta, tegutsedes iga nimetatud akti õiguslikust alusest lähtudes. Õigustalitus leiab sellele lähenemisviisile tuginedes, et direktiivil on samaaegselt eraldi võrdse kaaluga eesmärgid, mis on lisaks omavahel lahutamatult seotud. Eelkõige on direktiivi eesmärk (nagu see on esitatud ettepaneku artikli 1 lõikes 1) parandada liidu õigusnormide ja poliitika täitmist kõikides nimetatud konkreetsetes poliitikavaldkondades, kusjuures selline parandamine on kõigil juhtudel eraldiseisev eesmärk.
27. Siiski, nagu allpool toodud, leiab õigustalitus ka, et komisjoni poolt ette pandud valdkondlike õiguslike aluste arv on ebavajalik ning et mõnes nimetatud õiguslikus aluses on ette nähtud kokkusobimatud menetlused ning nendele õiguslikele alustele vastavad valdkonnad tuleb seetõttu võtta vastu eraldi õigusaktis (enamikel juhtudel ettepaneku osadeks jaotamise kaudu).

²⁴ Tuleb märkida, et aluslepingutes on mõned sätted, mis kohustavad liikmesriike tagama, et liidu õigusnorme kohaldatakse nõuetekohaselt. ELi lepingu artikli 4 lõikes 3 on sätestatud, et „Liikmesriigid kasutavad kõiki asjakohaseid üld- või erimeetmeid, et tagada aluslepingutest või liidu institutsioonide õigusaktidest tulenevate kohustuste täitmine“ (teine lõik). Lisaks on ELi toimimise lepingu artikli 197 lõikes 1 ette nähtud, et „liidu õiguse tõhusat rakendamist liikmesriikides, mis on oluline liidu nõuetekohase toimimise seisukohast, käsitatakse ühise huvina“, ning see sisaldab õiguslikku alust, millega volitatakse liidu seadusandjat võtma vastu meetmeid liikmesriikide haldussuutlikkuse toetamiseks. Samuti võtavad liikmesriigid ELi toimimise lepingu artikli 291 lõike 1 kohaselt „vastu kõik siseriikliku õiguse meetmed, mis on vajalikud liidu õiguslikult siduvate aktide rakendamiseks“.

28. Üks komisjoni poolt ette pandud peamisi õiguslikke aluseid on ELi toimimise lepingu artikkel 114²⁵. Euroopa Kohus on korduvalt sedastanud, et ELi toimimise lepingu artiklil 114 tuginev meede:

peab „esiteks sisaldama liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise meetmeid ning teiseks peab selle eesmärk olema siseturu rajamine ja selle toimimine“²⁶;

„(...) mainitud sättes osutatud meetmed on mõeldud siseturu rajamise ja toimimise tingimuste parandamiseks, kusjuures see peab olema nende meetmete tegelik eesmärk ning need peavad kaasa aitama takistuste kõrvaldamisele kaupade vabalt liikumiselt või teenuste osutamise vabaduselt või konkurentsimoонutuste kaotamisele“;

„(...) kuigi EÜ artiklit 95 [praegune ELi toimimise lepingu artikkel 114] on õigusliku alusena võimalik kasutada siis, kui soovitakse ennetada kaubavahetusele tulevikus tekkivaid takistusi, mis tulenevad siseriiklike õigusnormide erinevast arengust, peab selliste takistuste tekkimine olema tõenäoline ja asjaomase meetme eesmärk peab olema takistuste ennetamine“²⁷.

29. Komisjoni ettepanekus põhjendatakse ELi toimimise lepingu artikli 114 kasutamist peamise õigusliku alusena. Eelkõige osutatakse ettepaneku põhjenduses 4 rikkumisest teatajate kaitse killustatusele liikmesriikide õigusaktides ning ebaühtlusele ELi poliitikavaldkondade lõikes. Lisaks osutatakse põhjenduses 6 konkurentsimoонutustele ja põhjenduses 10 võimalikele riigipiire ületavatele mõjudele seoses keskkonnakuritegudega. Samuti leidub tekstiviiteid siseturu tõhusale toimimisele ja/või ELi toimimise lepingu artiklile 114 põhjendustes, mis on seotud rahvatervise ja tarbijakaitsega (põhjendus 13), eraelu puutumatuse, isikuandmete kaitse, võrgu- ja infosüsteemide turbega (põhjendus 14), ja põhjenduses 81.

²⁵ Vt komisjoni ettepaneku põhjendus 81.

²⁶ Otsus kohtuasjas C-270/12, Ühendkuningriik vs. parlament ja nõukogu, EU:C:2014:18, punkt 100.

²⁷ Otsus kohtuasjas C-491/01, The Queen vs. Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco, EU:C:2002:741, punkt 60. Vt ka otsus kohtuasjas C-376/98, Saksamaa vs. Euroopa Parlament ja nõukogu, EU:C:2000:544, punkt 84.

30. Vaatamata sellele ei kujutaks ELi toimimise lepingu artikkel 114 allpool toodud põhjustel endast kogu ettepaneku piisavat õiguslikku alust. Täpsemalt ei saa ELi toimimise lepingu artiklit 114 kasutada selliste liidu õigusnormide täitmise parandamiseks, mida ei saa otseselt siseturuga siduda, ning samuti juhul, kui aluslepingutes on olemas konkreetsem õiguslik alus. Lisaks nähakse ELi toimimise lepingu artiklis 114 ette seadusandlik tavamenetlus, mis ei ole kooskõlas komisjoni poolt nimetatud teiste õiguslike alustega.

Artikli 1 lõike 1 punktis a osutatud valdkonnad

31. Artikli 1 lõike 1 punktis a osutatud valdkondade esimese kategooria osas leiab õigustalitus, et lisas loetletud liidu õigusaktide täitmise parandamiseks mõeldud meetmed, mis on seotud järgmiste poliitikavaldkondadega, võib koondada ELi toimimise lepingu artikli 114 alla: riigihanked²⁸; finantsteenused, rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine²⁹; tooteohutus³⁰; toiduainete ja sööda ohutus³¹; tarbijakaitse³² ning eraelu puutumatuse ja isikuandmete kaitse ning võrgu- ja infosüsteemide turvalisus³³.
32. Vaatamata sellele nimetatakse lisas ühte tooteohutuse alast õigusakti, mis tuleb välja jätta: lisa I osa punkti C alapunkti 2 taandes iii osutatud määrus (EL) nr 258/2012 tulirelvade ebaseadusliku valmistamise ja nendega ebaseadusliku kauplemise kohta, mille eesmärk on rakendada ÜRO tulirelvade protokolli. Kõnealust määrust ei saa kaasata, kuna see on seotud ELi toimimise lepingu artikli 207 lõike 2 kohase seadusandliku aktiga, mis puudutab ühist kaubanduspoliitikat, mis võimaldab õigusaktide vastuvõtmist ainult määruste, mitte direktiivide kaudu. Kui liidu seadusandja soovib võtta vastu rikkumisest teatajate kaitset käsitlevaid eeskirju seoses nimetatud liidu õigusaktiga, peab ta selleks ELi toimimise lepingu artikli 207 lõike 2 alusel vastu võtma eraldi määruse, tehes seda ettepaneku osadeks jaotamise kaudu.

²⁸ Artikli 1 lõike 1 punkti a alapunkt i.

²⁹ Artikli 1 lõike 1 punkti a alapunkt ii.

³⁰ Artikli 1 lõike 1 punkti a alapunkt iii.

³¹ Artikli 1 lõike 1 punkti a alapunkt vii.

³² Artikli 1 lõike 1 punkti a alapunkt ix.

³³ Artikli 1 lõike 1 punkti a alapunkt x.

33. Lisaks on esimese kategooria all loetletud mitmeid valdkondi, mille hõlmamine ei saa põhineda ELi toimimise lepingu artiklil 114, kuna liidu õigusnormide täitmise parandamine nendes valdkondades kujutab endast eraldi valdkondlikku õiguslikku eesmärki, milleks on vaja oma õiguslikku alust.
34. Üks neist on rahvatervis, mis on seotud kehtivate liidu õigusaktidega, mis põhinevad ainult ELi toimimise lepingu artikli 168 lõikel 4³⁴. Nende õigusaktide eesmärk on eranditult inimtervise kaitse ning nad ei sisalda piisavat seost siseturu loomise või toimimisega. Nende õigusaktide hõlmamiseks on vaja eraldi õiguslikku alust asjakohase põhjendusega. Eesmärki parandada liidu õigusnormide täitmist rahvatervise valdkonnas tuleb käsitleda direktiivi eraldi eesmärgina, põhjendades ELi toimimise lepingu artikli 168 lõike 4 kasutamist erineva õigusliku alusena, mis on lahutamatult seotud teiste käesolevas arvamuses seotud eesmärkidega.
35. Lisa I osa punktis H loetletud rahvatervise valdkonnaga seotud õigusaktide puhul saab kavandata direktiiv hõlmata ainult harmoniseerimist lubaval sättel põhinevaid õigusakte. See tähendab, et loetleda võib ELi toimimise lepingu artikli 168 lõike 4 põhjal vastu võetud õigusakte, aga mitte ELi toimimise lepingu artikli 168 lõikel 5 põhinevaid õigusakte, kuna viimati nimetatud artikkel võimaldab liidul võtta vastu stimuleerivaid meetmeid, aga välistab selgelt harmoniseerimise. Sellest tulenevalt tuleb välja jätta lisa I osa punkti H alapunktis 3 loetletud otsus nr 1082/2013/EL, mis on seotud tõsiste piiriüleste terviseohtudega inimtervisele, kuna nimetatud otsus on vastu võetud ELi toimimise lepingu artikli 168 lõike 5 põhjal³⁵.

³⁴ Vt eelkõige ELi õigusakte, mida on nimetatud I osa punkti H alapunktis 1.

³⁵ Komisjon on FREMPis viga suuliselt tunnistanud ning nõustunud, et nimetatud õigusakt tuleks lisast välja jätta.

36. Teine esimese kategooria alla kuuluv poliitikavaldkond osutab ELi ühise transpordipoliitikaga seotud õigusaktidele, millel on ELi toimimise lepingu ja Euroopa Kohtu kohtupraktika kohaselt erijooned ning mis vajab eraldi transpordialast õiguslikku alust³⁶. Sellest tulenevalt ei saa ELi toimimise lepingu artikliga 114 hõlmata lisas loetletud liidu õigusaktide³⁷ rikkumisi, mis on seotud transpordiohutuse poliitikavaldkonnaga. Selle poliitikavaldkonna õigusaktide rikkumise kaasamine nõuab eraldi vastavat õiguslikku alust (ELi toimimise lepingu artiklid 91 ja 100), mis erineb siseturuga seotud õiguslikust alusest.
37. Lisaks ei saa ELi toimimise lepingu artiklit 114 kasutada seoses lisas esitatud liidu õigusaktidega, mille eesmärk on loomade heaolu kaitse³⁸. Paljud nimetatud õigusaktidest põhinevad praegu ainult ELi toimimise lepingu artikli 43 lõikel 2 (põllumajandus ja kalandus) ning igasugune otsene side sideturuga näib puuduvat. Eesmärki parandada liidu õigusnormide ja poliitika täitmist loomade heaolu valdkonnas tuleb käsitleda direktiivi eraldi eesmärgina, põhjendades ELi toimimise lepingu artikli 43 lõike 2 kasutamist, mis on lahutamatult seotud teiste käesolevas arvamuses kindlaks tehtud eesmärkidega.

³⁶ Vt ELi toimimise lepingu artikli 58 lõige 1, artikkel 91 ja artikli 207 lõige 5; otsus kohtuasjas C-97/78, Schumalla, EU:C:1978:211, punkt 4; otsus liidetud kohtuasjades C-248/95 ja C-249/95, SAM Schiffahrt and Stapf, EU:C:1997:377, punkt 23; otsus kohtuasjas C-176/09, Luksemburg vs. parlament ja nõukogu, EU:C:2011:290, punkt 34; otsus kohtuasjas C-344/04, IATA ja ELFAA, EU:C:2006:10, punkt 80; otsus liidetud kohtuasjades C-27/00 ja C-122/00, Omega Air jt, EU:C:2002:161, punkt 63; otsus kohtuasjas C-440/05, komisjon vs. nõukogu, EU:C:2007:625, punkt 58; otsus kohtuasjas C-338/09, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, EU:C:2010:814, punkt 30; otsus liidetud kohtuasjades C-184/02 ja C-223/02, Hispaania Kuningriik ja Soome Vabariik vs. Euroopa Parlament ja nõukogu, EU:C:2004:497, punkt 29 ja järgnevad.

³⁷ Artikli 1 lõike 1 punkti a alapunkt iv ning lisa I osa punktis D ja II osa punktis B loetletud õigusaktid.

³⁸ Artikli 1 lõike 1 punkti a alapunkt vii ning lisa I osa punkti G alapunkt 4.

38. Samamoodi leiab õigustalitus, et ka keskkonnakaitset käsitlevate liidu õigusnormide täitmise parandamine ei kujuta endast ilmset õiguslikku seost siseturu toimimisega³⁹. Igal juhul puudub seos siseturuga lisas loetletud meetmete puhul, mis on olulisel määral suunatud ELi rahvusvahelise keskkonnapoliitika rakendamisele⁴⁰. Selle valdkonna puhul tuleb eraldi õigusliku alusena (koos eraldi õigusliku põhjendusega) lisada ELi toimimise lepingu artikli 192 lõige 1. Eesmärki parandada liidu õigusnormide ja poliitika täitmist keskkonna kaitsmiseks tuleb käsitleda direktiivi eraldi eesmärgina, põhjendades artikli 192 lõike 1 kasutamist eraldi õigusliku alusena, mis on lahutamatult seotud teiste käesolevas arvamuses kindlaks tehtud eesmärkidega.
39. Kõik siiani nimetatud õiguslikud alused (ELi toimimise lepingu artikli 43 lõige 2, artiklid 91, 100, 114, artikli 168 lõige 4 ja artikli 192 lõige 1) on õiguslikult kooskõlas, kuna kõigis neis on sätestatud seadusandlik tavamenetlus.

³⁹ Artikli 1 lõike 1 punkti a alapunkt v ning lisa I osa punkt E ja II osa punkt C.

⁴⁰ Vt näiteks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. juuli 2012. aasta määrus (EL) nr 649/2012 ohtlike kemikaalide ekspordi ja impordi kohta (ELT L 201, 27.7.2012, lk 60), mida on nimetatud lisa I osa punkti E alapunktis vii. Nimetatud määrus tugineb praegu ELi toimimise lepingu artikli 192 lõikele 1 ja artiklile 207. Samuti on lisa II osa punkti C alapunktis i nimetatud direktiivil 2013/30/EL ainult keskkonnavaline eesmärk.

40. See nimetatud tähelepanek ei kehti Euratomi⁴¹ lepingul põhinevate õigusaktide suhtes tuumaohutuse valdkonnas, millele on osutatud artikli 1 lõike 1 punktis a ja vastavas lisa osas, kus on loetletud viis õigusakti⁴². Need õigusaktid on võetud vastu Euratomi asutamislepingu artikli 31 alusel, millega kehtestatakse erimenetlus, mis on väljaspool ELi toimimise lepingut ning mis ei ole seadusandlik⁴³. Lisaks nõuab Euratomi asutamislepingu kohane nimetatud menetlus, et komisjon konsulteerib Euratomi asutamislepingu alusel teadus- ja tehnikakomitee poolt nimetatud rahvatervise ekspertidega ning majandus- ja sotsiaalkomiteega ning et komisjon edastab nende arvamused nõukogule⁴⁴. Nõukogu ei saa seda puudust likvideerida, kuna Euratomi asutamislepingu artiklis 31 nimetatud teadus- ja tehnikakomitee on seotud komisjoniga.

⁴¹ Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamislepingu konsolideeritud versioon, ELT C 327, 26.10.2012, lk 1–107.

⁴² Vt artikli 1 lõike 1 punkti a alapunkt vi ja lisa I osa punkt F.

⁴³ Euratomi asutamislepingu artiklis 31 on sätestatud: „Komisjon töötab põhistandardid välja pärast seda, kui ta on saanud arvamuse eksperdirühmalt, kelle teadus- ja tehnikakomitee on määranud liikmesriikide teadusekspertide, eriti tervishoiuekspertide hulgast. Nende põhistandardite kohta saab komisjon majandus- ja sotsiaalkomitee arvamuse. Pärast Euroopa Parlamendiga konsulteerimist kehtestab nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega põhistandardid komisjoni ettepaneku põhjal, kes edastab nõukogule nimetatud komiteede arvamused. “

⁴⁴ Euratomi asutamislepingu artiklis 134 on sätestatud: „1. Käesolevaga moodustatakse teadus- ja tehnikakomitee; see luuakse komisjoni juurde ja tal on nõuandev staatus. Komiteega tuleb konsulteerida käesolevas lepingus ettenähtud juhtudel. Komiteega võib konsulteerida kõikidel juhtudel, kui komisjon seda asjakohaseks peab. 2. Komitee koosneb 42 liikmest, kelle nimetab ametisse nõukogu pärast komisjoniga konsulteerimist. Komitee liikmed nimetatakse ametisse isiklikult viieks aastaks. Neid võib ametisse tagasi nimetada. Neid ei või siduda mingite kohustuslike juhustega. Igal aastal valib teadus- ja tehnikakomitee oma liikmete hulgast presidendi ja juhatuse (rõhuasetus lisatud).

41. Lisaks tuleks märkida, et Euratomi asutamislepingu artikkel 31 on muu kui seadusandlik menetlus. Õigustalitus on juba selgitanud, miks ühes ja samas liidu õigusaktis ei peaks kombineerima seadusandlikke ja muid kui seadusandlikke õiguslikke aluseid. Põhjused on seotud järgmisega: avalikustamist ja riikide parlamentidele seadusandlike aktide eelnõude kohustuslikku edastamist käsitlevad erinevad eeskirjad; subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtete kohaldamine ning riikide parlamentide roll; erinevad eeskirjad, mis puudutavad nõukogu istungite läbipaistvust, ja kriteeriumid liidu õigusaktide seaduslikkuse hindamise huvi kindlaksmääramiseks, mis kõik sõltuvad sellest, kas tegemist on seadusandliku või muu kui seadusandliku aktiga⁴⁵.
42. See tähendab, et rikkumisest teatajate kaitset käsitlevate eeskirjade vastuvõtmiseks seoses nende Euratomi asutamislepingul põhinevate õigusaktidega, millele osutatakse kui tuumaohutuse poliitikavaldkonnale, on Euratomi asutamislepingu artikliga 31 kooskõlas vaja eraldi liidu õigusakti, mis nõuab, et komisjon edastab nõukogule teadus- ja tehnikakomiteelt ning majandus- ja sotsiaalkomiteelt saadud nõutud arvamused.

⁴⁵ Lisateave: nõukogu dokument 9303/13, õigustalituse 6. mai 2013. aasta arvamus, punktid 28–39; vt ka nõukogu dokument 6138/11, õigustalituse 9. veebruari 2011. aasta arvamuse punktid 20 ja 23, milles sedastati, et hübriidaktid, mis ühendavad seadusandlikku meedet (ELi toimimise lepingu artikkel 352) ja rakendamismeedet (ELi toimimise lepingu artikkel 291) ei ole kooskõlas aluslepingutega.

Artikli 1 lõike 1 punktis b osutatud valdkonnad

43. Ettepaneku artikli 1 lõike 1 punkt b on seotud liidu õigusnormide täitmise parandamisega konkurentsioiguse ja riigiabi poliitikavaldkondades. See valdkondlik eesmärk ei saa põhineda ei ELi toimimise lepingu artiklil 114 ega ühelgi teisel siiani nimetatud valdkondlikul õiguslikul alusel. Selle põhjuseks on see, et nimetatud õiguslike alustega (ELi toimimise lepingu artiklid 103 ja 109) meetmete vastuvõtmiseks nimetatud poliitikavaldkondades nähakse, isegi juhul kui nad on siseturuga seotud, ette muude kui seadusandlike menetluste kohaldamine. Nagu eespool nimetatud, on õigustalitus juba selgitanud, miks tuleks alates Lissaboni lepingu jõustumisest vältida seadusandlike ja muude kui seadusandlike aktide samaaegset kasutamist⁴⁶.

Artikli 1 lõike 1 punktis c osutatud valdkonnad

44. Kavandatava sätte tekst on järgmine:

„rikkumised, mis kahjustavad liidu finantshuve, nagu need on määratletud ELi toimimise lepingu artiklis 325 ning nagu neid on täpsustatud eelkõige direktiivis (EL) 2017/1371 ja määruses (EL, Euratom) nr 883/2013.“

45. ELi toimimise lepingu artiklit 114 ei saa kasutada liidu finantshuvide kaitseks suunatud meetmete rikkumiste hõlmamiseks. Samuti ei saa neid meetmeid hõlmata ühegi teise siiani allesjäänud valdkondliku õigusliku alusega. See meede vajab seega oma õiguslikku alust (ELi toimimise lepingu artikli 325 lõige 4). Eesmärki parandada liidu õigusnormide ja poliitika täitmist liidu finantshuvide kaitseks, nagu see on määratletud ELi toimimise lepingu artiklis 325, tuleb kaaluda direktiivi eraldi eesmärgina, mis on lahutamatult seotud teiste varem nimetatud eesmärkidega. Kuna see õiguslik alus on kooskõlas teiste eespool nimetatud õiguslike alustega, mis osutavad ka seadusandlikule tavamenetlusele, saab neile õiguslikele alustele lisada ELi toimimise lepingu artikli 325.

⁴⁶ Kolm institutsiooni peavad õigusliku aluse muutmise kohta arvamusi vahetama. Vt Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni vahel sõlmitud 13. aprilli 2016. aasta institutsioonidevahelise parema õigusloome kokkulepe punkt 25 (ELT L 123, 12.5.2016, lk 1): „*Kui kavandatakse õigusliku aluse muutmist nii, et see toob kaasa seadusandliku tavamenetluse asendamise seadusandliku erimenetluse või muu kui seadusandliku menetlusega, vahetavad kolm institutsiooni selles küsimuses arvamusi.*“

46. Viide direktiivile (EL) 2017/1371 tuleb siiski välja jätta. Nimetatud direktiiv võeti vastu Lissaboni lepinguga kehtestatud ELi toimimise lepingu artikli 83 lõike 2 põhjal, et võimaldada liidul lähendada liikmesriikide kriminaalõiguse alaseid õigus- ja haldusnorme, kehtestades asjaomases liidu poliitikavaldkonnas „*kuritegude ja karistuste määramise miinimumeeskirjad*”, kui selline lähendamine „*osutub möödapääsmatuks liidu poliitika tulemusliku elluviimise tagamiseks valdkonnas, kus on rakendatud ühtlustamismeetmeid*.”⁴⁷ Sellest tulenevalt on ELi toimimise lepingu artikli 83 lõike 2 eesmärk õigusliku alusena toetada kriminaalõiguse sätete kaudu teisi liidu poliitikaid. Täpsemalt toetab direktiiv (EL) 2017/1371 määrust (EL, Euratom) nr 833/2013, aga selles käsitletakse kitsamat teemavaldkonda. Artikli 1 lõike 1 punktis c puudub vajadus osutada direktiivile (EL) nr 2017/1371⁴⁸.
47. Viimase asjaoluna, vastupidiselt tuumaohutusega seotud Euratomi õigusaktidele, ei ole määrusega (EL, Euratom) nr 883/2013 seotud ühildamatuse probleemi. Seda seetõttu, et Euratomi asutamislepingu artikkel 106a muudab ELi toimimise lepingu artikli 325 Euratomi asutamislepingu⁴⁹ suhtes kohaldatavaks. Sellele vaatamata tuleb õigusliku alusena lisada Euratomi asutamislepingu artikkel 106a.

⁴⁷ Vt nõukogu dokument 15309/12, õigustalituse 22. oktoobri 2012. aasta arvamuse punktid 6–7.

⁴⁸ Samuti tuleks meelde tuletada, et ELi toimimise lepingu artikli 83 lõige 2 kuulub ELi toimimise lepingu kolmanda osa V jaotise alla ning tingib Ühendkuningriigi, Iirimaa ja Taani seisukohtadega seotud protokollide nr 21 ja 22 kohaldamise. Lisaks annab ELi toimimise lepingu artikli 83 lõige 3 nõukogu liikmele, kes leiab, et direktiivi eelnõu mõjutaks tema kriminaalõigussüsteemi põhiaspekte, õiguse nõuda, et direktiivi eelnõu esitataks Euroopa Ülemkogule, mis peatab seadusandliku tavamenetluse. Seevastu, kui ei jõuta kokkuleppele ja kui vähemalt üheksa liikmesriiki soovivad alustada tõhustatud koostööd asjaomase direktiivi eelnõu alusel, saavad nad tegutseda sellest lähtuvalt.

⁴⁹ Euratomi asutamislepingu artikli 106a tekst on järgmine: „1. Käesoleva lepingu suhtes kohaldatakse Euroopa Liidu lepingu artikleid 13–19, artikli 48 lõikeid 2–5 ja artikleid 49 ja 50, Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklit 15, artikleid 223–236, artikleid 237–244, artiklit 245, artikleid 246–270, artikleid 272, 273 ja 274, artikleid 277–281, artikleid 285–304, artikleid 310–320, artikleid 322–325 ja artikleid 336, 342 ja 344 ning protokollide üleminekusätete kohta.”

Artikli 1 lõike 1 punktis d osutatud valdkonnad

48. Õigustalitus märgib, et ELi toimimise lepingu artiklit 114 ei saa kasutada selliste liidu õigusnormide täitmise parandamise edendamiseks, mille eesmärk on tugevdada võitlust äriühingute maksustamise vältimisega / sellest kõrvalehoidumisega, mis peab tuginema ELi toimimise lepingu artiklile 115⁵⁰. Liidu õigusakti või kavandatava õigusakti õiguslik alus, millele on osutatud kaudselt komisjoni ettepaneku artikli 1 lõike 1 punktis d ning otseselt põhjenduse 17 joonealustes märkustes, on menetlused, mis on ette nähtud ELi toimimise lepingu artiklis 113 ja/või 115. Mõlemas nimetatud artiklis nähakse ette konkreetne seadusandlik menetlus, mis nõuab nõukogu ühehäälsel otsust ja Euroopa Parlamendiga konsulteerimist. Kõnealune poliitikavaldkond (millele on osutatud artikli 1 lõike 1 punktis d) tuleb seega ettepaneku eelnõust osadeks jaotamise kaudu välja jätta ja seda tuleb käsitleda paralleelselt, kuna ühes ELi õigusaktis ei ole võimalik kombineerida seadusandlikku tavamenetlust ja ühehäälsel otsust nõudvat seadusandlikku erimenetlust⁵¹.

⁵⁰ Vt ka nõukogu õigustalituse 11. novembri 2016. aasta arvamus, nõukogu dokument 14384/16.

⁵¹ Vt otsus kohtuasjas C-300/89, komisjon vs. nõukogu (titaandioksiid), EU:C:1991:244, punktid 17–21. Euroopa Kohus leidis, et kaasotsustamismenetlus (ja varasem koostöömenetlus) varasema artikli 251 (EÜ) alusel ei ole kooskõlas nõukogu ühehäälsel otsust nõudva õigusliku alusega. Vt ka õigustalituse märkus COREPERile seoses Euroopa Kohtu otsusega kohtuasjas C-130/10, parlament vs. nõukogu: nõukogu dokumendi 15826/12 punkt 9.

IV. KOKKUVÕTE

49. Eespool esitatud põhjendusi arvesse võttes on nõukogu õigustalitus seisukohal, et:

- 1) kavandatav direktiiv nõuab järgmiste õiguslike aluste kasutamist: ELi toimimise lepingu artikli 43 lõige 2, artiklid 91, 100 ja 114, artikli 168 lõige 4, artikli 192 lõige 1 ja artikkel 325, koosmõjus Euratomi asutamislepingu artikliga 106a; nimetatud õiguslikud alused võivad hõlmata kõiki liidu õiguse valdkondi, millele on osutatud komisjoni ettepaneku artikli 1 lõike 1 punktis a ja artikli 1 lõike 1 punktis c, välja arvatud tuumaohutust;
- 2) eraldi õigusaktid, millest igaühel on oma eraldi õiguslik alus, on nõutavad osadeks jaotamise kaudu järgmiste valdkondade ja liidu õigusaktide puhul, mille läbivaatamine võib toimuda paralleelselt kavandatava direktiiviga ning neid võib käsitleda paketina:
 - a) tuumaohutusega seotud liidu õigusaktide puhul, millele on osutatud komisjoni ettepaneku artikli 1 lõike 1 punkti a alapunktis vi, kuna eraldi õigusakt peab tuginema Euratomi asutamislepingu artiklis 31 sätestatud konkreetsele muule kui seadusandlikule menetlusele;
 - b) konkurentsioiguse ja riigiabiga seotud liidu õigusaktide puhul, millele on osutatud komisjoni ettepaneku artikli 1 lõike 1 punktis b, kuna eraldi õigusakt peab tuginema muule kui seadusandlikule menetlusele, mis on ette nähtud ELi toimimise lepingu artiklites 103 ja 109;
 - c) äriühingute maksustamist puudutavate eeskirjade puhul või meetmete jõustamise parandamiseks, mis on suunatud skeemide vastu, mille eesmärk on saada maksualast kasu, millele on osutatud artikli 1 lõike 1 punktis c, kuna eraldi õigusakt peab põhinema ELi toimimise lepingu artiklis 115 sätestatud seadusandlikul erimenetlusel;
 - d) määruse (EL) nr 258/2012 (tulirelvad) puhul, millele on osutatud komisjoni ettepaneku lisa I osa punkti C alapunkti 2 taandes iii, kuna ELi toimimise lepingu artikli 207 lõikes 2 tuleb vastu võtta eraldi õigusakt määruse vormis;

- 3) välja tuleb jätta viited järgmistele liidu õigusaktidele:
- a) komisjoni ettepaneku artikli 1 lõike 1 punktis c viide direktiivile (EL) 2017/1371;
 - b) lisa I osa punkti H alapunktis 3 viide otsusele nr 1082/2013/EL, mis on seotud tõsiste piirülest ohtudega inimtervisele.
-