



Bryssel, 14. joulukuuta 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	

OIKEUDELLISEN YKSIKÖN KANNANOTTO¹

Lähettiläjä:	Oikeudellinen yksikkö
Vastaanottaja:	Perusoikeuksien, kansalaisoikeuksien ja henkilöiden vapaan liikkuvuuden työryhmä
Asia:	Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta (väärinkäytösten paljastajia koskeva ehdotus) – Oikeusperusta

¹ Tämä asiakirja sisältää oikeudellisen lausunnon, joka kuuluu Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30 päivänä toukokuuta 2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun suojan piiriin ja jota Euroopan unionin neuvosto ei ole julkistanut yleisölle. Neuvosto pidättää itselleen mahdollisuuden käyttää kaikkia laillisia oikeuksiaan, jos lausunto julkaistaan luvatta.

I JOHDANTO

1. Komissio julkaisi 23. huhtikuuta 2018 edellä mainitun säädösehdotuksen.² Direktiiviehdotuksen tavoitteena on vahvistaa jäsenvaltioissa vähimmäisvaatimukset suojaamaan niitä väärinkäytösten paljastajia³, jotka ilmoittavat tai julkistavat tietoja EU:n lainsäädännön vastaisista väärinkäytöksistä työn yhteydessä. Tämä ehdotus on komission vastaus Euroopan parlamentin toistuvasti esittämiin pyyntöihin⁴ horisontaalisesta lakialoitteesta, jolla suojellaan väärinkäytösten paljastajia yksityisellä ja julkisella sektorilla kaikkialla EU:ssa.
2. Toistaiseksi unionin lainsäätäjä on halunnut edetä alakohtaisesti lisäämällä useisiin alakohtaisiin unionin säädöksiin erityisiä sääntöjä rikkomisen ilmoittamisesta. Nämä säädökset luetellaan direktiiviehdotuksen liitteen II osassa. Ehdotuksella pyritään laajaisempaan lähestymistapaan ja se täydentää niitä erityisiä sääntöjä, joiden soveltamista jatketaan (ks. direktiiviehdotuksen 1 artiklan 2 kohta). Direktiiviehdotuksessa esitetyt horisontaaliset vähimmäisvaatimukset eivät sen vuoksi aiheuta muodollisia muutoksia niihin unionin säädöksiin, joihin jo sisältyy sääntöjä rikkomisen ilmoittamisesta.
3. Ehdotusta on tähän mennessä tarkasteltu perusoikeuksien, kansalaisoikeuksien ja henkilöiden vapaan liikkuvuuden työryhmän kokouksissa syys-, loka- ja marraskuussa 2018. Useat valtuuskunnat pyysivät oikeudellisen yksikön lausuntoa ehdotetuista lukuisista oikeusperustoista (kaikkiaan 17⁵). Perusoikeuksien, kansalaisoikeuksien ja henkilöiden vapaan liikkuvuuden työryhmä pyysi virallisesti kokouksessaan 5. marraskuuta 2018 oikeudellista yksikköä antamaan lausunnon ehdotuksen oikeusperustasta. Tämä lausunto on vastaus kyseiseen pyyntöön.

² Asiakirjat 8713/18 ja 8713/18 ADD 1.

³ Ehdotuksen artiklaosassa ei käytetä termiä "*väärinkäytösten paljastajat*", vaan seuraavaa kuvailevaa määritelmää: "*yksityisellä tai julkisella sektorilla työskenteleviin ilmoittaviin henkilöihin, jotka ovat saaneet tietoa rikkomisista työn yhteydessä (...)*". Ks. esim. 2 artiklan 1 kohta. Tässä lausunnossa käytetään lyhytmuotoa "*väärinkäytösten paljastajat*".

⁴ Ks. komission ehdotuksen perustelut, s. 2.

⁵ Komissio on ehdottanut seuraavia oikeusperustoja: SEUT 16, 33, 43 ja 50 artikla, 53 artiklan 1 kohta, 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192, 207 artikla ja 325 artiklan 4 kohta sekä Euroopan atomienergiayhteisön (Euratomin) perustamissopimuksen 31 artikla. Komission näkemyksen mukaan kaikki nämä oikeusperustat tarvitaan kattamaan komission valitsemat unionin politiikanalat: sisämarkkinat, tuoteturvallisuus, liikenneturvallisuus, ympäristönsuojelu, ydinturvallisuus, elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuus, eläinten terveys ja hyvinvointi, kansanterveys, kuluttajansuoja, yksityisyyden ja henkilötietojen suoja, verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuus, kilpailuasiat ja unionin taloudelliset edut.

II KOMISSION LÄHESTYMISTAPA

4. Komissio on valinnut kumulatiivisen alakohtaisen lähestymistavan eli omnibus-lähestymistavan, jonka mukaan se pitää väärinkäytösten paljastajien suojelua osana unionin oikeuden täytäntöönpanokeinoja valituilla unionin politiikanaloilla.⁶ Useamman oikeusperustan ehdottaminen on tulos oikeusperustojen tarkastelusta, jonka komissio on suorittanut kaikkien ehdotuksessa mainittujen EU:n säädösten ja/tai politiikanalojen osalta.⁷
5. Yksittäisiä unionin politiikanaloja valitessaan komissio on käyttänyt kolmea kriteeriä: kyseisillä aloilla
- "i) on tarpeen lujittaa täytäntöönpanoa;
ii) ilmoittamatta jäävät väärinkäytökset ovat keskeinen täytäntöönpanoa heikentävä tekijä;
ja
iii) rikkomiset voivat aiheuttaa yleiseen etuun kohdistuvaa vakavaa haittaa."*⁸
6. Täten valitut politiikanalat esitetään ehdotuksen 1 artiklassa "Aineellinen soveltamisala". Tämä artikla on luettava osittain yhdessä ehdotuksen liitteen kanssa, ja se käsittää neljä erillistä kategoriaa: a, b, c ja d.

⁶ Ks. perustelut, s. 2 ja 5. Ks. myös perusoikeuksien, kansalaisoikeuksien ja henkilöiden vapaan liikkuvuuden työryhmässä esitettyjen komission suullisten perustelujen lisäksi ehdotuksen johdanto-osan 81 kappale, 1 artiklan 1 kohta ja 3 artiklan 1 ja 2 kohta.

⁷ Tämä lähestymistapa on nähtävissä erityisesti ehdotuksen johdanto-osan 81 kappaleessa. Kuten jäljempänä todetaan, näyttää kuitenkin siltä, ettei komissio ole maininnut kaikkia asiaa koskevissa eri säädöksissä mainittuja oikeusperustoja. Esimerkiksi SEUT 113 ja 115 artiklaa ei ole mainittu eikä myöskään Euratomin perustamissopimuksen 106 A artiklaa.

⁸ Ks. ehdotuksen perustelut, s. 2–3 ja johdanto-osan 5 kappale.

7. Ensimmäiseen kategoriaan luetaan komission ehdotuksen 1 artiklan 1 kohdan a alakohdassa 10 eri politiikanalaa, antamatta kuitenkaan yleisotsikkoa tai yleistä teemaa. 1 artiklan 1 kohdan a alakohta kuuluu seuraavasti:

"rikkomiset, jotka kuuluvat liitteessä (I ja II osa) mainittujen unionin säädösten soveltamisalaan seuraavilla aloilla:

- i) julkiset hankinnat;*
- ii) rahoituspalvelut, rahanpesun ja terrorismin rahoituksen ehkäiseminen;*
- iii) tuoteturvallisuus;*
- iv) liikenneturvallisuus;*
- v) ympäristönsuojelu;*
- vi) ydinturvallisuus;*
- vii) elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuus, eläinten terveys ja hyvinvointi;*
- viii) kansanterveys;*
- ix) kuluttajansuoja;*
- x) yksityisyyden ja henkilötietojen suoja sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuus".*

8. Nämä 1 artiklan 1 kohdan a alakohdassa mainitut 10 politiikanalaa on jäljempänä luettava liitteessä esitetyn yksityiskohtaisen ja kattavan sekundaarista lainsäädäntöä sisältävän luettelon yhteydessä. Vain ne rikkomiset, jotka kuuluvat jonkin liitteessä luetellun säädöksen soveltamisalaan, johtavat ehdotuksessa esitettyjen sääntöjen aktivoitumiseen.⁹ Liitteessä luetellut unionin säädökset jakautuvat kahteen ryhmään: I osassa luetellaan säädökset, joissa ei nykyisin ole väärinkäytösten paljastajia suojelevia sääntöjä, kun taas II osassa luetellaan säädökset, joissa on jo heitä suojelevia sääntöjä. Näin ollen I osassa lueteltujen unionin säädösten osalta ehdotus lisääisi uusia sääntöjä kyseisiin säädöksiin, kun taas II osassa lueteltujen unionin säädösten osalta ehdotus pyrkii täydentämään niihin jo sisältyviä sääntöjä väärinkäytösten paljastajien suojelusta.¹⁰

⁹ Ks. myös direktiiviehdotuksen 3 artiklan 1 ja 2 kohta, joissa rikkomisen on määritelty tarkoittamaan "(...) tosiasiallista tai mahdollista laitonta toimintaa tai lain väärinkäyttöä, joka liittyy 1 artiklassa ja liitteessä tarkoitettuun soveltamisalaan kuuluviin unionin säädöksiin ja aloihin".

¹⁰ Ks. myös komission ehdotuksen 1 artiklan 2 kohta.

9. Toisen kategorian osalta komission ehdotuksen 1 artiklan 1 kohdan b alakohdassa viitataan rikkomisiin, jotka kohdistuvat primaarilainsäädännön määräyksiin kilpailulainsäädännön ja valtionavun politiikanaloilla sekä rikkomisiin, jotka kuuluvat keskeisen kilpailusääntöjä koskevan neuvoston asetuksen ja keskeisen valtioneuvoston asetuksen soveltamisalaan. 1 artiklan 1 kohdan b alakohta kuuluu seuraavasti:

"rikkomiset, jotka kohdistuvat SEUT-sopimuksen 101, 102, 106, 107 ja 108 artiklaan tai jotka kuuluvat neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 2015/1589 soveltamisalaan".

10. Kolmannen kategorian osalta komission ehdotuksen 1 artiklan 1 kohdan c alakohdassa mainitaan

"rikkomiset, jotka vaikuttavat unionin taloudellisiin etuihin sellaisina kuin ne määritellään SEUT-sopimuksen 325 artiklassa ja täsmennetään erityisesti direktiivissä (EU) 2017/1371 ja asetuksessa (EU, Euratom) N:o 883/2013".

11. Neljännän kategorian osalta komission ehdotuksen 1 artiklan 1 kohdan d alakohta kuuluu seuraavasti:

"rikkomiset, jotka liittyvät SEUT-sopimuksen 26 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin sisämarkkinoihin ja joissa on kyse teoista, joilla rikotaan yhteisöverosääntöjä, tai järjestelyistä, joiden tarkoituksena on saada sovellettavan yhteisöverolainsäädännön tavoitteen tai tarkoituksen vastaista veroetua".

12. Toisin kuin alakohtien a, b ja c osalta, ehdotuksen artiklaosassa ei mainita lainkaan sekundaarista lainsäädäntöä, joka koskisi 1 artiklan 1 kohdan d alakohdassa kuvattua politiikanalaa. Ehdotuksen perusteluista¹¹ ja johdanto-osan kappaleen 17 alaviitteistä kuitenkin selviää, että komissio tarkoittaa tässä erityisesti kahta EU:n direktiiviä sekä kahta ehdottamaansa käsiteltävänä olevaa direktiiviehdotusta:

- neuvoston direktiivi 2011/16/EU, annettu 15 päivänä helmikuuta 2011, hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla¹²;
- neuvoston direktiivi (EU) 2016/1164, annettu 12 päivänä heinäkuuta 2016, sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta¹³;
- ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä yhdistetystä yhteisöveropohjasta¹⁴;
- ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä yhdistetystä yhteisöveropohjasta¹⁵;

III ANALYYSI

A. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä johtuvat periaatteet

13. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti unionin säädöksen oikeusperusta ei perustu toimielimen näkemykseen tavoitellusta päämäärästä, vaan se on määritettävä tuomioistuimen tutkittavissa olevien objektiivisten seikkojen, erityisesti muun muassa toimen tavoitteen ja sisällön, pohjalta.¹⁶

¹¹ Perustelut, s. 3.

¹² EUVL L 64, 11.3.2011, s. 1–12; SEUT 113 ja 115 artiklaan perustuva erityinen lainsäätämisyjärjestys.

¹³ EUVL L 193, 19.7.2016, s. 1–14; SEUT 115 artiklaan perustuva erityinen lainsäätämisyjärjestys.

¹⁴ COM/2016/683 final — 2016/0336; neuvoston asiak. 13731/2016; SEUT 115 artiklaan perustuva erityinen lainsäätämisyjärjestys.

¹⁵ COM/2016/685 final — 2016/0337; neuvoston asiak. 13730/16; SEUT 115 artiklaan perustuva erityinen lainsäätämisyjärjestys.

¹⁶ Ks. asia C-300/89, komissio v. neuvosto (titaanidioksidi), EU:C:1991:244, tuomion 10 kohta; asia C-147/13, Espanja v. neuvosto, EU:C:2015:299, 68 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö. Tämä oikeuskäytäntö otetaan johdonmukaisesti huomioon oikeudellisen yksikön lausunnoissa. Ks. myös oikeudellisen yksikön lausunto 26. syyskuuta 2018, neuvoston asiakirjan 12004/18 kohdat 9 ja 10 sekä oikeuskäytäntö, johon viitataan kyseisen lausunnon alaviitteissä 4 ja 5; oikeudellisen yksikön lausunto 26. maaliskuuta 2018, neuvoston asiakirja 7502/18, kohta 6 sekä kyseisen lausunnon alaviitteessä 11 mainittu oikeuskäytäntö.

14. Lisäksi saman oikeuskäytännön mukaan eri oikeusperustojen yhteydessä käytettävät menettelyt ovat tulosta perussopimusten laatijoiden tekemistä valinnoista eikä niiden pitäisi määrätä oikeusperustan valintaa.¹⁷
15. Kun otetaan vielä huomioon, että komissio on ehdottanut 17:ää oikeusperustaa, on todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan monen oikeusperustan samanaikaista käyttöä voidaan perustella vain poikkeuksellisissa olosuhteissa, joissa on osoitettava, että kyseisellä toimella pyritään samanaikaisesti useampiin erilaisiin mutta yhtä merkittäviin oikeudellisiin tavoitteisiin. Unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti todennut, että

"Jos yhteisön tointa tarkasteltaessa ilmenee, että sillä on kaksi eri tarkoitusta tai että siinä on kahdenlaisia tekijöitä, ja jos toinen näistä on yksilöitävissä toimen pääasialliseksi tai määrääväksi tarkoitukseksi kun taas toinen on ainoastaan liitännäinen, on käytettävä yhtä oikeudellista perustaa, toisin sanoen sitä, jota toimen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus tai tekijä edellyttää (...).

*Jos poikkeustapauksessa sitä vastoin näytetään, että toimella on useampi samanaikainen tarkoitus tai tekijä, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden toisarvoinen ja välillinen, tällaista toimea annettaessa on käytettävä useaa eri oikeudellista perustaa (...)."*¹⁸

¹⁷ Ks. asia C-130/10, Euroopan parlamentti v. neuvosto, EU:C:2012:472, 80–82 kohta.

¹⁸ Asiat C-300/89, komissio v. neuvosto (titaanidioksidi), EU:C:1991:244, 17–21 kohta; C-36/98, Espanja v. neuvosto, EU:C:2001:64, 59 kohta; C-211/01, komissio v. neuvosto, 39 kohta; C-336/00, Huber, EU:C:2002:509, 31 kohta; C-338/01, komissio v. neuvosto, EU:C:2004:253, 55 kohta ja seuraavat kohdat; C-411/06, komissio v. parlamentti ja neuvosto, EU:C:2009:518, 46 ja 47 kohta; C-155/07, parlamentti v. neuvosto, EU:C:2008:605, 36 kohta ja seuraavat kohdat.

16. Tuomioistuim on myös johdonmukaisesti katsonut, ettei kahden oikeusperustan käyttäminen ole mahdollista, jos näiden oikeusperustojen osalta määrätyt menettelyt ovat keskenään yhteensopimattomia¹⁹ tai jos oikeusperustojen kumuloituminen voi loukata parlamentin oikeuksia²⁰.
17. Siitä seuraa vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan, että säädös voi perustua kahteen tai useampaan oikeusperustaan vain, jos seuraavat kolme edellytystä täyttyvät:
- Ensiksikin säädöksellä on kaksi tai useampia tavoitteita ilman, että yksi niistä on yksilöivissä pääasialliseksi tai määrääväksi tavoitteeksi muihin nähden.
 - Toiseksi, säädöksessä esitettyjä tavoitteita ei voida erottaa toisistaan.
 - Kolmanneksi, eri oikeusperustojen perusteella määrättävien menettelyjen on oltava keskenään yhteensopivia.²¹

B. Ehdotuksen tarkoituksen ja sisällön tarkastelu

18. Edellä mainitun vakiintuneen oikeuskäytännön valossa ehdotuksen tarkoitusta ja sisältöä on tarkasteltava ensiksi, jotta voidaan vahvistaa, mikä ehdotuksen (pääasiallinen) tavoite on.

¹⁹ Asia C-300/89, komissio v. neuvosto (titaanidioksidi), EU:C:1991:244, 17–21 kohta. Kuten jäljempänä nähdään, tällaista yhteensopimattomuutta voi esiintyä esimerkiksi lainsäädäntömenettelyjen ja muiden kuin lainsäädännöllisten menettelyjen välillä. Myös tavallinen lainsäätämisyjärjestys, jossa neuvoston pääasiallinen äänestystapa on määräenemmistö päätös, ja neuvostossa yksimielisyyttä edellyttävä erityinen lainsäätämisyjärjestys ovat yhteensopimattomia.

²⁰ Yhdistetyt asiat C-164/97 ja 165/97, parlamentti v. neuvosto, EU:C:1999:99, 14 kohta; asia C-338/01, komissio v. neuvosto, EU:C:2004:253, 55 kohta ja seuraavat kohdat; asia C-178/03, komissio v. parlamentti ja neuvosto, EU:C:2006:4, 57 kohta.

²¹ Ks. myös oikeudellisen yksikön lausunto, 24. huhtikuuta 2018, neuvoston asiakirja 8268/18, 16 kohta ja oikeuskäytäntö, johon viitataan kyseisen lausunnon alaviitteessä 6.

19. Kuten edellä jo mainittiin, komission ehdotuksen päätarkoituksena – neuvostolle esitetyn tekstin perusteella, sellaisena kuin se toistaiseksi on perusoikeuksien, kansalaisoikeuksien ja henkilöiden vapaan liikkuvuuden työryhmässä käytyjen keskustelujen jälkeen muutettuna – on tehostaa unionin lain täytäntöönpanoa laatimalla sääntöjä, joilla pyritään suojelemaan henkilöitä, jotka avustavat unionin oikeuden rikkomisen paljastamisessa, tutkimisessa ja siihen liittyvissä syytetoimissa tietyillä politiikanaloilla. Ehdotuksen 1 artiklan 1 kohdassa vahvistetaan, että tämä todellakin on ehdotuksen päätarkoitus:

"Jotta voitaisiin vahvistaa unionin oikeuden ja politiikkojen täytäntöönpanoa tietyillä aloilla, ...".

Tämä päätarkoitus tulee esille myös johdanto-osan kappaleissa 2, 19, 25, 48 ja 84, joiden asiaan liittyvät osat kuuluvat seuraavasti:

"Unionin tasolla väärinkäytösten paljastajat ovat osa toimintaa, jossa unionin oikeuden täytäntöönpanoon liittyviä ongelmia pyritään ehkäisemään mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, sillä he antavat täytäntöönpanon valvonnasta vastaaville kansallisille ja unionin järjestelmille tietoja, joiden ansiosta voidaan tuloksellisesti paljastaa ja tutkia unionin oikeuteen kohdistuvia rikkomisia ja nostaa niiden perusteella syytteitä."

"Aina kun hyväksytään sellainen uusi unionin säädös, jossa on sen täytäntöönpanon tehostamiseksi asianmukaista säätää väärinkäytösten paljastajien suojelusta, olisi harkittava, pitäisikö tämän direktiivin liitettä muuttaa sisällyttämällä kyseinen säädös sen soveltamisalaan."

"Unionin oikeuden tehokas täytäntöönpano edellyttää, että suojelua myönnetään mahdollisimman laajoille henkilöryhmille (...)"

"Unionin oikeuteen kohdistuvien rikkomisten tuloksellinen paljastaminen ja ehkäiseminen edellyttää sen varmistamista, että väärinkäytösten paljastamista harkitsevat voivat toimittaa tietonsa helposti ja täysin luottamuksellisesti sellaisten toimivaltaisten viranomaisten tietoon, jotka pystyvät tutkimaan niitä ja mahdollisuuksien mukaan korjaamaan ongelman."

"(...) tämän direktiivin tavoitetta, joka on täytäntöönpanon lujittaminen tietyillä politiikanaloilla ja tiettyjen säädösten osalta, joihin kohdistuva unionin oikeuden rikkominen voi aiheuttaa yleiseen etuun kohdistuvaa vakavaa haittaa (...)"

20. Ehdotuksen sisältö esitetään laajasti luvuissa II, III ja IV. Nämä luvut sisältävät komission ehdottamat säännöt, joilla pyritään antamaan väärinkäytösten paljastajien suojelun yhdenmukaistamista koskevat vähimmäisvaatimukset 'ilmoittavien henkilöiden' osalta, jotka kuuluvat 2 artiklan mukaan direktiivin henkilölliseen soveltamisalaan ja jotka työskentelevät yksityisellä tai julkisella sektorilla direktiivin määritelmän mukaisesti.
21. II luvussa esitetään sisäistä ilmoittamista ja ilmoitusten jatkotoimia koskevat vaatimukset. Tämän luvun 4 ja 5 artiklassa jäsenvaltiot velvoitetaan varmistamaan, että yksityisen ja julkisen sektorin oikeushenkilöt ottavat käyttöön asianmukaiset sisäiset ilmoituskanavat ja menettelyt ilmoitusten vastaanottamista ja niihin perustuvia jatkotoimia varten.
22. III luvussa esitetään ulkoista ilmoittamista ja ilmoitusten jatkotoimia koskevat vaatimukset. Tämän luvun 6–12 artiklassa jäsenvaltiot velvoitetaan varmistamaan, että toimivaltaisilla viranomaisilla on käytössään ulkoiset ilmoituskanavat ja menettelyt ilmoitusten vastaanottamista ja niiden perusteella toteutettavia jatkotoimia varten. Tässä luvussa esitetään tällaisia kanavia ja menettelyjä koskevat vähimmäisvaatimukset.

23. IV luvussa esitetään ilmoittavien henkilöiden ja ilmoituksen kohteena olevien henkilöiden suojelua koskevat vähimmäisvaatimukset²². Edellytykset, joiden täyttyessä ilmoittavat henkilöt voivat saada tämän direktiivin mukaista suojelua, vahvistetaan 13 artiklassa. Siinä esimerkiksi edellytetään, että ilmoittavalla henkilöllä on ollut perusteltu syy uskoa, että ilmoitetut tiedot ovat olleet paikkansapitäviä ilmoittamishetkellä. Lisäksi ilmoittavan henkilön edellytetään yleensä käyttävän ensin sisäisiä ilmoituskanavia. 14 ja 15 artikla koskevat vastatoimien kieltoa. Ehdotuksen 16 artiklassa selvennetään, että ilmoituksen kohteena olevilla henkilöillä on oltava täysimääräisinä EU:n perusoikeuskirjassa vahvistetut oikeudet, kuten syyttömyysolettama, oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sekä oikeus puolustukseen. Jäsenvaltioille asetetaan 17 artiklassa velvoite säätää seuraamuksista, jotka ovat luonteeltaan tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.
24. On vielä todettava, että direktiivissä ehdotetut säännöt ovat vähimmäisvaatimuksia. Tämä seuraa suoraan 1 artiklasta, jossa todetaan, että direktiivissä vahvistetaan yhteiset vähimmäisvaatimukset väärinkäytösten paljastajien suojelemiseksi unionin tietyillä politiikanaloilla, ja 19 artiklasta, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön tai pitää voimassa säännöksiä, jotka ovat ilmoittavien henkilöiden oikeuksien turvaamiseksi suotuisampia.²³ Mikään ei myöskään estä jäsenvaltioita pitämästä voimassa tai ottamasta käyttöön kansallista lainsäädäntöä, jolla väärinkäytösten paljastajia suojellaan politiikanaloilla, joita ei mainita komission ehdotuksessa.
25. Edellä mainitusta seuraa, että ehdotuksen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus on unionin oikeuden tiettyjen alojen täytäntöönpanon tehostaminen väärinkäytösten paljastajien suojelua koskevin säännöin.

²² 'Ilmoituksen kohteena olevien henkilöiden' määritelmä: ks. ehdotuksen 3 artiklan 11 kohta.

²³ Ks. myös: perusteluissa (s. 6) ehdotusta kuvataan "vähimmäistason yhdenmukaistamista koskevaksi direktiiviksi".

C. Oikeusperustan määrittäminen

26. Oikeudellinen yksikkö toteaa, ettei perussopimuksissa ole sellaista oikeusperustaa, joka yksinään antaisi unionille toimivallan säätää erityisesti unionin oikeuden täytäntöönpanon tehostamisesta suojelemalla väärinkäytösten paljastajia useilla unionin oikeuden ja politiikan aloilla.²⁴ Komission toimintamalli, jossa edetään aloittain, on näin ollen oikeudellisesti moitteeton lähestymistapa. Kuten edellä kohdassa 2 esitettiin, unionin lainsäätäjä on omaksunut tämän lähestymistavan jo aiemmin sisällyttämällä alakohtaisiin säädöksiin erityisiä säännöksiä väärinkäytösten paljastajien suojelusta ottaen huomioon kunkin säädöksen oikeusperustan. Tämän lähestymistavan pohjalta oikeudellinen yksikkö katsoo, että direktiivissä pyritään samanaikaisesti erillisiin, painoarvoltaan yhtäläisiin tavoitteisiin, jotka lisäksi liittyvät erottamattomasti toisiinsa. Kuten ehdotuksen 1 artiklan 1 kohdassa esitetään, direktiivissä pyritään erityisesti tehostamaan unionin oikeuden ja politiikkojen täytäntöönpanoa kullakin edellä mainitussa kohdassa luetellulla politiikanalalla, jolloin kyseinen tehostaminen on kussakin tapauksessa oma erillinen tavoitteensa.
27. Kuten jäljempänä esitetään, oikeudellinen yksikkö kuitenkin katsoo myös, että jotkin komission ehdottamista alakohtaisista oikeusperustoista ovat tarpeettomia ja että joissakin oikeusperustoissa on yhteensopimattomia menettelyjä, ja siksi näitä oikeusperustoja vastaavat kohdealat on hyväksyttävä erillisessä säädöksessä (useimmissa tapauksissa jakamalla ehdotus kahteen osaan).

²⁴ On todettava, että perussopimuksissa on joitakin määräyksiä, jotka velvoittavat jäsenvaltiot varmistamaan, että unionin oikeutta sovelletaan asianmukaisesti. SEU 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa määrätään, että *"jäsenvaltiot toteuttavat kaikki yleis- tai erityistoimenpiteet, joilla voidaan varmistaa perussopimuksista tai unionin toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttäminen"*. Lisäksi SEUT 197 artiklan 1 kohdassa määrätään, että *"unionin oikeuden tosiasiallista täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa, mikä on keskeistä unionin moitteettoman toiminnan kannalta, pidetään yhteistä etua koskevana asiana"*, ja siihen sisältyy oikeusperusta, joka antaa unionin lainsäätäjälle vallan säätää toimenpiteistä, jotka tukevat jäsenvaltioiden hallinnollista valmiutta. SEUT 291 artiklan 1 kohdassa määrätään myös, että *"jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat kansallisen lainsäädäntönsä mukaiset toimenpiteet unionin oikeudellisesti velvoittavien säädösten täytäntöönpanemiseksi"*.

28. Komission ehdottamista oikeusperustoista tärkeimpiin kuuluu SEUT 114 artikla.²⁵ Kuten tuomioistuin on toistuvasti todennut, SEUT 114 artiklaan perustuvan toimenpiteen on:

"yhtäältä sisällettävä jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseen liittyviä toimia ja toisaalta sen tavoitteena on oltava sisämarkkinoiden toteuttaminen ja toiminta".²⁶

"(...) kyseisessä määräyksessä tarkoitetut toimenpiteet on tarkoitettu sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevien edellytysten parantamiseen, ja niillä on tosiasiallisesti oltava tämä tarkoitus edistämällä tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen tai palvelujen tarjoamisen vapauteen kohdistuvien esteiden taikka kilpailun vääristymien poistamista."

"(...) vaikka EY 95 artiklan [nyt SEUT 114 artikla] käyttö oikeudellisena perustana on mahdollista silloin, kun pyritään ehkäisemään sellaisten tulevien kaupan esteiden syntymistä, jotka saattavat aiheutua jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön eriytymisestä, tällaisten esteiden syntymisen on oltava todennäköistä, ja kyseisen toimenpiteen tarkoituksena on oltava niiden ehkäiseminen"²⁷.

29. Komission ehdotuksessa on sanamuotoja, joiden perusteella SEUT 114 artiklaa voidaan käyttää pääasiallisena oikeusperustana. Ehdotuksen johdanto-osan 4 kappaleessa mainitaan erityisesti väärinkäytösten paljastajien suojelun hajanaisuus jäsenvaltioiden lainsäädännöissä ja sen epäyhtenäisyys EU:n eri politiikanaloilla. Lisäksi johdanto-osan 6 kappaleessa viitataan kilpailun vääristymisiin ja 10 kappaleessa ympäristörikosten mahdollisiin heijastusvaikutuksiin yli kansallisten rajojen. Johdanto-osassa on myös tekstiviittauksia sisämarkkinoiden tulokselliseen toimintaan ja/tai SEUT 114 artiklaan kappaleissa, jotka koskevat kansanterveyttä ja kuluttajansuojaa (kappale 13), yksityisyyttä ja henkilötietoja sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuutta (kappale 14), ja kappaleessa 81.

²⁵ Katso komission ehdotuksen johdanto-osan 81 kappale.

²⁶ Asia C-270/12, Yhdistynyt kuningaskunta v. Euroopan parlamentti ja neuvosto, EU:C:2014:18, 100 kohta.

²⁷ Asia C-491/01, The Queen v Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco, EU:C:2002:741, 60 ja 61 kohta. Ks. myös asia C-376/98, Saksa v. Euroopan parlamentti ja neuvosto, EU:C:2000:544, 84 kohta.

30. Jäljempänä esitetyistä syistä johtuen SEUT 114 artikla ei kuitenkaan olisi riittävä oikeusperusta koko ehdotukselle. SEUT 114 artiklaa ei nimittäin voida käyttää tehostamaan unionin oikeuden täytäntöönpanoa, jos suoraa yhteyttä sisämarkkinoihin ei voida osoittaa, eikä kyseistä artiklaa voida käyttää myöskään silloin, kun perussopimuksissa on täsmällisempi oikeusperusta. Lisäksi SEUT 114 artiklassa määrätään tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen noudattamisesta, minkä vuoksi se ei sovi yhteen komission esittämien muiden oikeusperustojen kanssa.

1 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettut kohdealat

31. Siltä osin kuin on kyse 1 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetuista ensimmäisen kategorian kohdealoista, oikeudellinen yksikkö katsoo, että liitteessä esitettyjen unionin säädösten täytäntöönpanoa tehostavat toimet, jotka koskevat seuraavia politiikanaloja, kuuluvat SEUT 114 artiklan piiriin: julkiset hankinnat²⁸; rahoituspalvelut, rahanpesun ja terrorismin rahoituksen ehkäiseminen²⁹; tuoteturvallisuus³⁰; elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuus³¹; kuluttajansuoja³² sekä yksityisyyden ja henkilötietojen suoja sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuus.³³
32. Liitteessä on kuitenkin yksi 'tuoteturvallisuutta' koskeva säädös, joka on poistettava, nimittäin liitteen I osan C kohdan 2 alakohdan iii alakohdassa mainittu asetus (EU) N:o 258/2012, joka koskee ampuma-aseiden laitonta valmistusta ja laitonta kauppaa ja joka on tarkoitettu YK:n ampuma-asepöytäkirjan täytäntöönpanoon. Tätä asetusta ei voida sisällyttää liitteeseen, sillä se koskee säädöstä, joka kuuluu yhteistä kauppapolitiikkaa koskevan SEUT 207 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan, jolla lainsäätäminen on mahdollista vain asetuksin, ei direktiivein. Jos unionin lainsäätäjät haluaa antaa kyseiseen unionin säädökseen liittyviä sääntöjä väärinkäytösten paljastajien suojelemiseksi, sen on annettava erillinen asetus 207 artiklan 2 kohdan perusteella (jakamalla ehdotus).

²⁸ 1 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohta.

²⁹ 1 artiklan 1 kohdan a alakohdan ii alakohta.

³⁰ 1 artiklan 1 kohdan a alakohdan iii alakohta.

³¹ 1 artiklan 1 kohdan a alakohdan vii alakohta.

³² 1 artiklan 1 kohdan a alakohdan ix alakohta.

³³ 1 artiklan 1 kohdan a alakohdan x alakohta.

33. Lisäksi ensimmäisessä kategoriassa on lueteltu useita kohdealoja, joita ei voida kattaa SEUT 114 artiklan perusteella, koska unionin oikeuden täytäntöönpanon tehostaminen näillä aloilla tuo esiin erillisen alakohtaisen oikeudellisen tavoitteen, joka edellyttää omaa oikeusperustaa.
34. Yksi näistä on otsake kansanterveys, joka liittyy voimassa oleviin unionin säädöksiin, joiden oikeusperustana on ainoastaan SEUT 168 artiklan 4 kohta.³⁴ Kyseiset säädökset tähtäävät yksinomaan ihmisten terveyden suojeluun eikä niillä ole riittävää yhteyttä sisämarkkinoiden perustamiseen tai toimintaan. Jotta nämä säädökset voidaan kattaa, tarvitaan erillinen oikeusperusta ja sille asianmukaiset perustelut. Unionin oikeuden täytäntöönpanon tehostaminen kansanterveyden alalla on katsottava direktiivin erilliseksi tavoitteeksi, joka oikeuttaa SEUT 168 artiklan 4 kohdan käyttämisen erillisenä oikeusperustana. Tämä tavoite liittyy erottamattomasti muihin tässä lausunnossa määritettyihin tavoitteisiin.
35. Liitteen I osan H kohdassa luetelluista kansanterveyden alaan kuuluvista säädöksistä vain ne, joiden perustana on yhdenmukaistamisen mahdollistava määräys, voivat kuulua ehdotetun direktiivin soveltamisalaan. Tämä merkitsee sitä, että SEUT 168 artiklan 4 kohdan perusteella annetut säädökset voidaan luetella liitteessä, toisin kuin SEUT 168 artiklan 5 kohtaan perustuvat säädökset, koska viimeksi mainittu kohta antaa unionin hyväksyä edistämistoimia mutta sulkee selkeästi pois yhdenmukaistamisen. Siitä seuraa, että I osan H kohdan 3 alakohdassa mainittua päätöstä N:o 1082/2013/EU valtioiden rajat ylittävistä vakavista terveysuhkista ei voida ottaa mukaan, koska kyseinen päätös on annettu SEUT 168 artiklan 5 kohdan perusteella.³⁵

³⁴ Ks. erityisesti I osan H kohdan 1 alakohdassa mainitut EU:n säädökset.

³⁵ Komissio on suullisesti tehnyt tiettäväksi perusoikeuksien, kansalaisoikeuksien ja henkilöiden vapaan liikkuvuuden työryhmässä, että on tapahtunut virhe ja on sopinut, että tämä säädös poistetaan liitteestä.

36. Ensimmäisen kategorian toisessa politiikanalassa mainitaan säännöksiä, jotka koskevat EU:n yhteistä liikennepolitiikkaa, joka SEUT-sopimuksen ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan on erityisluonteinen ja vaatii siksi erillistä liikenteelle sopivaa oikeusperustaa.³⁶ Näin ollen SEUT 114 artikla ei voi kattaa liitteessä lueteltujen liikenneturvallisuuden politiikanalaa koskevien unionin säädösten³⁷ rikkomisia. Tämän politiikanalan säädösten rikkomisten sisällyttäminen lainsäädäntöön edellyttää vastaavaa erillistä oikeusperustaa (SEUT 91 ja 100 artikla), joka on erillinen sisämarkkinoita koskevasta oikeusperustasta.
37. SEUT 114 artiklaa ei myöskään voi käyttää niihin liitteessä mainittuihin unionin säädöksiin, joiden tavoitteena on eläinten hyvinvoinnin suojeleminen.³⁸ Monet kyseisistä säädöksistä perustuvat nyt vain SEUT 43 artiklan 2 kohtaan (maatalous ja kalastus), eikä niillä näytä olevan mitään suoraa yhteyttä sisämarkkinoihin. Unionin oikeuden ja politiikkojen täytäntöönpanon tehostaminen eläinten hyvinvoinnin alalla on katsottava direktiivin erilliseksi tavoitteeksi, joka oikeuttaa käyttämään SEUT 43 artiklan 2 kohtaa ja joka liittyy erottamattomasti muihin tässä lausunnossa määriteltyihin tavoitteisiin.

³⁶ Ks. SEUT 58 artiklan 1 kohta, 91 artikla ja 207 artiklan 5 kohta; asia C-97/78, Schumalla, EU:C:1978:211, 4 kohta; yhdistetyt asiat C-248/95 ja C-249/95, SAM Schiffahrt ja Stapf, EU:C:1997:377, 23 kohta; asia C-176/09, Luxemburg v. parlamentti ja neuvosto, EU:C:2011:290, 34 kohta; asia C-344/04, IATA ja ELFAA, EU:C:2006:10, 80 kohta; yhdistetyt asiat C-27/00 ja C-122/00, Omega Air ja muut, EU:C:2002:161, 63 kohta; asia C-440/05, komissio v. neuvosto, EU:C:2007:625, 58 kohta; asia C-338/09, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, EU:C:2010:814, 30 kohta; yhdistetyt asiat C-184/02 ja C-223/02, Espanja ja Suomi v. Euroopan parlamentti ja neuvosto, EU:C:2004:497, 29 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

³⁷ 1 artiklan 1 kohdan a alakohdan iv alakohta ja liitteen I osan D kohdassa ja II osan B kohdassa luetellut säädökset.

³⁸ 1 artiklan 1 kohdan a alakohdan vii alakohta ja liitteen I osan G kohdan 4 alakohta.

38. Vastaavasti oikeudellinen yksikkö katsoo, että ympäristönsuojelua koskevan unionin oikeuden täytäntöönpanon tehostamisella ei myöskään ole näkyvää oikeudellista yhteyttä sisämarkkinoiden toimintaan.³⁹ Niillä liitteessä mainituilla toimilla, joiden olennaisena tarkoituksena on EU:n kansainvälisen ympäristöpolitiikan täytäntöönpano, ei missään tapauksessa ole yhteyttä sisämarkkinoihin.⁴⁰ Tätä alaa varten on lisättävä erilliseksi oikeusperustaksi SEUT 192 artiklan 1 kohta ja sille erilliset oikeudelliset perustelut. Unionin oikeuden ja politiikan täytäntöönpanon tehostaminen ympäristönsuojelun alalla on katsottava direktiivin erilliseksi tavoitteeksi, joka oikeuttaa käyttämään SEUT 192 artiklan 1 kohtaa erillisenä oikeusperustana ja joka liittyy erottamattomasti muihin tässä lausunnossa määritettyihin tavoitteisiin.
39. Kaikki tähän mennessä mainitut oikeusperustat (SEUT 43 artiklan 2 kohta, 91, 100 ja 114 artikla, 168 artiklan 4 kohta ja 192 artiklan 1 kohta) ovat oikeudellisesti yhteensopivia, koska niiden kaikkien pohjalta noudatetaan tavallista lainsäätämismenettelyä.

³⁹ 1 artiklan 1 kohdan a alakohdan v alakohta sekä liitteen I osan E kohta ja II osan C kohta.

⁴⁰ Ks. esim. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 649/2012, annettu 4. heinäkuuta 2012, vaarallisten kemikaalien viennistä ja tuonnista (EUVL L 201, 27.7.2012, s. 60), joka mainitaan I osan E kohdan vii alakohdassa. Tämä asetusta perustuu nykyisin SEUT 192 artiklan 1 kohtaan ja 207 artiklaan. Myös II osan C kohdan i alakohdassa mainitulla direktiivillä 2013/30/EU on ainoastaan ympäristöä koskeva tavoite.

40. Edellä oleva huomio ei koske 1 artiklan 1 kohdan a alakohdassa olevia ydinturvallisuuden politiikanalan Euratom-⁴¹säädöksiä eikä liitteen vastaavaa osaa, jossa luetellaan viisi säädöstä⁴². Nämä säädökset on annettu Euratomin perustamissopimuksen 31 artiklan perusteella, mikä on SEUT-sopimuksen ulkopuolinen ja lainsäädäntöön kuulumaton erityismenettely.⁴³ Tämä Euratom-menettely edellyttää myös, että Euratomin perustamissopimuksen mukaisesti komissio kuulee tieteellis-teknisen komitean nimeämiä kansanterveyden asiantuntijoita sekä talous- ja sosiaalikomiteaa ja että komissio toimittaa komiteoiden lausunnot neuvostolle.⁴⁴ Neuvosto ei voi poistaa tätä ongelmaa, koska Euratomin perustamissopimuksen 31 artiklassa tarkoitettu tieteellis-tekninen komitea on yhteydessä komissioon.

⁴¹ Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL C 327, 26.10.2012, s. 1–107.

⁴² Ks. 1 artiklan 1 kohdan a alakohdan vii alakohda ja liitteen I osan F kohta.

⁴³ Euratomin perustamissopimuksen 31 artiklassa määrätään seuraavaa: "*Komissio laatii perusnormit saatuaan lausunnon asiantuntijaryhmältä, jonka tieteellis-tekninen komitea nimeää jäsenvaltioiden tieteellisten asiantuntijoiden, erityisesti kansanterveyden asiantuntijoiden, keskuudesta. Komissio pyytää näin laadituista perusnormeista talous- ja sosiaalikomitean lausunnon. Euroopan parlamenttia kuultuaan ja saatuaan komissiolta komiteoiden lausunnot, neuvosto vahvistaa määräenemmistöllä komission ehdotuksesta perusnormit.*"

⁴⁴ Euratomin perustamissopimuksen 134 artiklassa määrätään seuraavaa: "*1. Komission yhteyteen perustetaan neuvoa-antava tieteellis-tekninen komitea. Komiteaa on kuultava tässä sopimuksessa määrätyissä tapauksissa. Sitä voidaan kuulla kaikissa komission aiheellisiksi katsomissa tapauksissa. 2. Komiteassa on 42 jäsentä, jotka neuvosto nimeää komissiota kuultuaan. Komitean jäsenet nimetään henkilökohtaisesti viideksi vuodeksi. Sama jäsen voidaan nimetä uudeksi toimikaudeksi. Heitä eivät sido mitkään ohjeet. Tieteellis-tekninen komitea valitsee jäsentensä keskuudesta puheenjohtajansa ja työvaliokuntansa vuodeksi kerrallaan*" (korostus on lisätty).

41. Lisäksi on huomattava, että Euratomin perustamissopimuksen 31 artiklan osalta on noudatettava muuta kuin lainsäätämisyjärjestystä. Oikeudellisella yksiköllä on ollut jo tilaisuus selittää, miksi lainsäätämisyjärjestystä edellyttäviä ja muuta kuin lainsäätämisyjärjestystä edellyttäviä oikeusperustoja ei pitäisi yhdistää yhdessä ja samassa unionin säädöksessä. Perustelut liittyvät julkisuutta ja säädösehdotuksen pakollista kansallisille parlamenteille toimittamista koskevien sääntöjen eroihin; toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen soveltamiseen ja kansallisten parlamenttien rooliin; erilaisiin sääntöihin, jotka koskevat neuvoston istuntojen avoimuutta ja unionin säädösten laillisuuden tarkistamista koskevia locus standi-kriteereitä. Nämä kaikki vaihtelevat sen mukaan, onko kyseessä lainsäätämisyjärjestyksessä vai muussa kuin lainsäätämisyjärjestyksessä annettava säädös.⁴⁵
42. Tämä tarkoittaa, että väärinkäytösten paljastajia suojaavien sääntöjen hyväksymiseksi näitä Euratom-säädöksiä varten, joita siis kutsutaan 'ydinturvallisuuden' politiikanalaksi, tarvitaan erillinen unionin säädös Euratomin perustamissopimuksen 31 artiklan mukaisesti. Siinä komission edellytetään toimittavan neuvostolle vaadittavat lausunnot, jotka se on saanut tieteellis-tekniseltä komitealta ja talous- ja sosiaalikomitealta.

⁴⁵ Lisätietoja: neuvoston asiakirja 9303/13, oikeudellisen yksikön lausunto, 6. toukokuuta 2013, kohdat 28–39; ks. myös neuvoston asiakirja 6138/11, oikeudellisen yksikön lausunto 9. helmikuuta 2011, kohdat 20 ja 23, joissa todettiin, että hybridisäädökset, joissa yhdistetään lainsäätämisyjärjestystä noudattaen hyväksyttävä toimenpide (SEUT 352 artikla) ja täytäntöönpanosäädös (SEUT 291 artikla), eivät ole sopusoinnussa perussopimusten kanssa.

I artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettut kohdealat

43. Ehdotuksen 1 artiklan 1 kohdan b alakohta koskee unionin oikeuden täytäntöönpanon tehostamista kilpailuoikeuden ja valtiontuen politiikanaloilla. Tämä alakohtainen tavoite ei voi perustua SEUT 114 artiklaan eikä mihinkään muuhun toistaiseksi säilytettyyn alakohtaiseen oikeusperustaan. Näin siksi, että vaikka näiden politiikanalojen toimenpiteiden hyväksymiseen esitetyt oikeusperustat – SEUT 103 ja 109 artikla – liittyvät sisämarkkinoihin, ne ovat muita kuin lainsäätämismenettelyjä. Kuten edellä mainittiin, oikeudellinen yksikkö on jo perustellut, miksi Lissabonin sopimuksen voimaantulosta lähtien lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävien säädösten ja muiden kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävien säädösten samanaikaista käyttöä olisi vältettävä.⁴⁶

I artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettut kohdealat

44. Ehdotettu säännös kuuluu seuraavasti:

"rikkomiset, jotka vaikuttavat unionin taloudellisiin etuihin sellaisina kuin ne määritellään SEUT-sopimuksen 325 artiklassa ja täsmennetään erityisesti direktiivissä (EU) 2017/1371 ja asetuksessa (EU, Euratom) N:o 883/2013. "

45. SEUT 114 artiklaa ei voida käyttää kattamaan niiden toimenpiteiden rikkomista, joiden tarkoituksena on unionin taloudellisten etujen suojaaminen. Sitä varten ei voida käyttää myöskään muita tähän asti säilytettyjä alakohtaisia oikeusperustoja. Tämä toimi tarvitsee näin ollen oman oikeusperustansa (SEUT 325 artiklan 4 kohta). Tavoitteena olevaa unionin oikeuden ja politiikkojen täytäntöönpanon tehostamista unionin taloudellisten etujen suojelemiseksi SEUT 325 artiklassa määritellyn mukaisesti on pidettävä direktiivin erillisenä tavoitteena, joka on erottamattomasti sidoksissa muihin aiemmin mainittuihin tavoitteisiin. Koska tämä oikeusperusta sopii yhteen muiden edellä mainittujen oikeusperustojen kanssa, jotka myös edellyttävät tavanomaista lainsäätämisyjärjestystä, SEUT 325 artikla voidaan lisätä kyseisten oikeusperustojen joukkoon.

⁴⁶ Kolmen toimielimen on keskusteltava oikeusperustan muuttamisesta. Ks. Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välinen toimielinten sopimus paremmasta lainsäädännöstä, tehty 13 päivänä huhtikuuta 2016, 25 kohta (EUVL L 123, 12.5.2016, s. 1): *"Jos oikeusperustaa aiotaan muuttaa siten, että tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen sijasta on noudatettava erityistä lainsäätämisyjärjestystä tai muuta kuin lainsäätämisyjärjestystä, toimielimet vaihtavat asiasta näkemyksiä."*

46. Viittaus direktiiviin (EU) 2017/1371 on kuitenkin poistettava. Kyseinen direktiivi on hyväksytty SEUT 83 artiklan 2 kohdan perusteella, joka tuli voimaan Lissabonin sopimuksen myötä, jotta unioni voisi lähentää jäsenvaltioiden lakeja ja asetuksia rikosoikeuden alalla säätämällä "rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä" jollakin tietyllä unionin politiikanalalla, jos tällainen lähentäminen "osoittautuu välttämättömäksi jonkin unionin politiikan tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi alalla, jolla on toteutettu yhdenmukaistamistoimenpiteitä".⁴⁷Näin ollen oikeusperustaksi valitun SEUT 83 artiklan 2 kohdan tarkoituksena on tukea rikosoikeudellisin säännöksin muita unionin politiikkoja. Tarkemmin ilmaistuna direktiivi (EU) 2017/1371 tukee asetusta (EU, Euratom) N:o 833/2013, mutta käsittelee rajatumpaa kohdealaa. 1 artiklan 1 kohdan c alakohdassa ei ole tarvetta viitata direktiiviin (EU) 2017/1371.⁴⁸
47. Toisin kuin ydinturvallisuutta koskevien Euratomin säädösten kanssa, asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 kanssa ei ole yhteensopivuusongelmia. Tämä johtuu siitä, että Euratomin perustamissopimuksen 106 A artiklan⁴⁹ ansiosta SEUT 325 artikla on sovellettavissa Euratomin perustamissopimukseen. Euratomin perustamissopimuksen 106 A artikla olisi kuitenkin lisättävä oikeusperustaksi.

⁴⁷ Ks. neuvoston asiakirja 15309/12, oikeudellisen yksikön lausunto, 22. lokakuuta 2012, kohdat 6 ja 7.

⁴⁸ On muistettava myös, että SEUT 83 artiklan 2 kohta kuuluu SEUT kolmannen osan V osastoon ja käynnistää Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin ja Tanskan asemaa koskevien pöytäkirjojen N:o 21 ja N:o 22 soveltamisen. SEUT 83 artiklan 3 kohdan mukaan neuvoston jäsenellä, joka katsoo, että direktiiviehdotus vaikuttaisi jäsenen rikosoikeusjärjestelmän perusteisiin, on oikeus pyytää asian saattamista Eurooppa-neuvoston käsiteltäväksi, ja tässä tapauksessa tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen mukainen menettely keskeytetään. Käänteisesti: jos asiasta ei päästä yhteisymmärrykseen ja jos vähintään yhdeksän jäsenvaltiota haluaa aloittaa tiiviimmän yhteistyön kyseisen direktiiviehdotuksen pohjalta, ne voivat edetä tältä pohjalta.

⁴⁹ Euratomin perustamissopimuksen 106 A artiklassa määrätään seuraavaa: "*1. "Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklaa, 13-19 artiklaa, 48 artiklan 2-5 kohtaa sekä 49 ja 50 artiklaa, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 15 artiklaa sekä 223-236 artiklaa, 237-244 artiklaa, 245 artiklaa, 246-270 artiklaa, 272, 273 ja 274 artiklaa, 277-281 artiklaa, 285-304 artiklaa, 310-320 artiklaa, 322-325 artiklaa, 336, 342 ja 344 artiklaa samoin kuin siirtymämääräyksistä tehtyä pöytäkirjaa sovelletaan tähän sopimukseen."*

I artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettut kohdealat

48. Oikeudellinen yksikkö toteaa, että SEUT 114 artiklaa ei voida käyttää unionin oikeuden täytäntöönpanon tehostamiseksi niiltä osin kuin sen on tarkoitus vahvistaa yhtiöveron kiertämisen/välttelyn torjumista, jonka on perustuttava SEUT 115 artiklaan⁵⁰. Se osa unionin lainsäädäntöä tai ehdotettua lainsäädäntöä, johon viitataan implisiittisesti komission ehdotuksen 1 artiklan 1 kohdan d alakohdassa ja eksplisiittisesti johdanto-osan 17 kappaleen alaviitteissä, saa oikeusperustakseen SEUT 113 ja/tai 115 artiklassa määrätty menettelyt. Kummassakin artiklassa määrätään yksimielisyyttä edellyttävästä erityisestä lainsäätämisyjärjestyksestä neuvostossa ja Euroopan parlamentin kuulemisesta. Tämä politiikanala (johon viitataan 1 artiklan 1 kohdan d alakohdassa) on näin ollen irrotettava direktiiviehdotuksesta jakamalla ja sitä on käsiteltävä direktiiviehdotuksen ohessa, koska yhteen EU:n säädökseen ei ole mahdollista yhdistää tavallista lainsäätämisyjärjestystä ja yksimielisyyttä edellyttävää erityistä lainsäätämisyjärjestystä⁵¹.

⁵⁰ Ks. myös oikeudellisen yksikön lausunto, 11. marraskuuta 2016, neuvoston asiakirja 14384/16.

⁵¹ Ks. asia C-300/89, komissio v. neuvosto (titaanidioksidi), EU:C:1991:244, 17–21 kohta. Tuomioistuin katsoi, että EY:n perustamissopimuksen 251 artiklan mukainen "yhteispäätösmenettely" (ja sitä edeltänyt yhteistoimintamenettely) ei sovi yhteen neuvostossa yksimielisyyttä edellyttävän oikeusperustan kanssa. Ks. myös oikeudellisen yksikön ilmoitus pysyvien edustajien komitealle tuomioistuimen tuomiosta asiassa C-130/10, parlamentti v. neuvosto: neuvoston asiakirja 15826/12, kohta 9.

IV PÄÄTELMÄT

49. Edellä esitetyistä syistä neuvoston oikeudellinen yksikkö katsoo, että:

- 1) ehdotettu direktiivi edellyttää seuraavia oikeusperustoja: SEUT 43 artiklan 2 kohta, 91, 100 ja 114 artikla, 168 artiklan 4 kohta, 192 artiklan 1 kohta ja 325 artikla yhdessä Euratomin perustamissopimuksen 106 A artiklan kanssa; näillä oikeusperustoilla voidaan kattaa kaikki komission ehdotuksen 1 artiklan 1 kohdan a alakohdassa ja c alakohdassa mainitut unionin oikeuden alat ydinturvallisuutta lukuun ottamatta;
- 2) seuraavat alat ja unionin säädökset edellyttävät jakamista erillisiksi säädöksiksi, joilla kullakin on oma oikeusperustansa. Niitä voidaan tarkastella direktiiviehdotuksen rinnalla ja käsitellä yhtenä pakettina:
 - a) ydinturvallisuutta koskevien unionin säädösten osalta, joihin viitataan komission ehdotuksen 1 artiklan 1 kohdan a alakohdan vi alakohdassa, koska tarvitaan erillinen säädös, jonka tulee perustua tiettyyn Euratomin perustamissopimuksen 31 artiklassa määrättyyn muuhun kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävään säädökseen;
 - b) kilpailuoikeutta ja valtiontukea koskevien unionin säädösten osalta, joihin viitataan komission ehdotuksen 1 artiklan 1 kohdan b alakohdassa, koska tarvitaan erillinen säädös, jonka tulee perustua SEUT 103 ja 109 artiklassa määrättyyn muuhun kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävään säädökseen;
 - c) 1 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettujen yhteisöveroja koskevien sääntöjen tai sellaisten toimenpiteiden täytäntöönpanon vahvistamisen osalta, joilla torjutaan veroetujen hankkimiseen tähtääviä järjestelyjä, koska tarvitaan erillinen säädös, jonka tulee perustua SEUT 115 artiklassa määrättyyn erityiseen lainsäätämisyjärjestykseen;
 - d) komission ehdotuksen liitteen I osan C kohdan 2 alakohdan iii alakohdassa tarkoitetun asetuksen (EU) No 258/2012 (ampuma-aseet) osalta, koska on annettava erillinen säädös asetuksen muodossa SEUT 207 artiklan 2 kohdan perusteella;

- 3) viittaukset seuraaviin unionin säädöksiin on poistettava:
- a) komission ehdotuksen 1 artiklan 1 kohdan c alakohdassa oleva viittaus direktiiviin (EU) 2017/1371;
 - b) liitteen I osan H kohdan 3 alakohdassa oleva viittaus päätökseen N:o 1082/2013/EU valtioiden rajat ylittävistä vakavista terveysuhkista.
-