



Briuselis, 2018 m. gruodžio 14 d.
(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	

TEISĖS TARNYBOS NUOMONĖ ¹

nuo:	Teisės tarnybos
kam:	Pagrindinių teisių, piliečių teisių ir laisvo asmenų judėjimo darbo grupei
Dalykas:	Komisijos pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl asmenų, pranešančių apie Sąjungos teisės pažeidimus, apsaugos (pasiūlymas dėl pranešėjų) – Teisinis pagrindas

¹ Šiame dokumente pateikiamos teisinės rekomendacijos, kurioms taikoma 2001 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 1049/2001 dėl galimybės visuomenei susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais 4 straipsnio 2 dalyje numatyta apsauga ir kurių Europos Sąjungos Taryba neskelbia viešai. Taryba pasilieka galimybę neleistino paskelbimo atveju pasinaudoti visomis teisės aktų numatytomis teisėmis.

I. IVADAS

1. 2018 m. balandžio 23 d. Komisija paskelbė pirmiau nurodytą pasiūlymą dėl teisėkūros procedūra priimamo akto². Siūloma direktyva siekiama valstybėse narėse nustatyti minimalius pranešėjų³, kurie su darbu susijusiomis aplinkybėmis praneša arba atskleidžia informaciją apie ES teisės pažeidimus, apsaugos standartus. Šiuo pasiūlymu Komisija atsižvelgia į pakartotinius Europos Parlamento prašymus⁴ pateikti horizontaliąją teisėkūros iniciatyvą dėl pranešėjų apsaugos privačiame ir viešajame sektoriuose visoje ES.
2. Iki šiol Sąjungos teisės aktų leidėjas buvo nusprendęs atskirai išnagrinėti kiekvieną sektorių, į kelis konkrečių sektorių Sąjungos aktus įtraukdamas konkrečias pranešimo apie pažeidimus taisykles. Šie aktai yra išvardyti siūlomos direktyvos priedo 2 dalyje. Pasiūlymu siekiama taikyti labiau horizontalų požiūrį ir juo bus papildytos tos konkrečios nuostatos, kurios bus toliau taikomos (žr. siūlomos direktyvos 1 straipsnio 2 dalį). Todėl dėl siūlomoje direktyvoje išdėstytų horizontaliųjų minimalių taisyklių nereikės oficialiai pakeisti Sąjungos aktų, kuriuose jau yra numatytos pranešimo apie pažeidimus taisyklės.
3. Iki šiol pasiūlymas buvo nagrinėjamas 2018 m. rugsėjo, spalio ir lapkričio mėn. vykusiuose Pagrindinių teisių, piliečių teisių ir laisvo asmenų judėjimo darbo grupės posėdžiuose. Keletas delegacijų paprašė Teisės tarnybos pateikti nuomonę dėl siūlomų kelių teisinių pagrindų (iš viso septyniolikos⁵). 2018 m. lapkričio 5 d. posėdyje Pagrindinių teisių, piliečių teisių ir laisvo asmenų judėjimo darbo grupės pirmininkas oficialiai paprašė Teisės tarnybos pateikti nuomonę dėl šio pasiūlymo teisinio pagrindo. Ši nuomonė pateikiama atsakant į minėtą prašymą.

² Dok. 8713/18 ir 8713/18 ADD 1.

³ Pasiūlymo dėstomojoje dalyje vartojamas ne terminas „pranešėjai“, o ši aprašomojo pobūdžio apibrėžtis: „*privačiame ar viešajame sektoriuje dirbant[ys] pranešimų teikėja[i], informaciją apie pažeidimus sužinoj[ę] su darbu susijusiomis aplinkybėmis (...)*“: žr., pavyzdžiui, 2 straipsnio 1 dalį. Šioje nuomonėje bus vartojamas sutrumpintas variantas „pranešėjai“.

⁴ Žr. Komisijos pasiūlymo aiškinamąjį memorandumą, p. 2.

⁵ Komisija pasiūlė šiuos teisinius pagrindus: SESV 16, 33, 43, 50 straipsnius, 53 straipsnio 1 dalį, 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192, 207 straipsnius bei 325 straipsnio 4 dalį ir EAEB sutarties (Euratomo) 31 straipsnį. Jos nuomone, visi šie teisiniai pagrindai yra būtini siekiant aprėpti Komisijos parinktas Sąjungos politikos sritis: bendrosios rinkos, produktų saugos, transporto saugos, aplinkos apsaugos, branduolinės saugos, maisto ir pašarų saugos, gyvūnų sveikatos ir gerovės, visuomenės sveikatos, vartotojų apsaugos, privatumo ir asmens duomenų apsaugos bei tinklų ir informacinių sistemų saugumo, konkurencijos ir Sąjungos finansinių interesų sritis.

II. KOMISIJOS POŽIŪRIS

4. Komisija laikėsi kumuliacinio sektorinio požiūrio arba įvairias sritis apimančio požiūrio, pagal kurį, anot jos, pranešėjų apsauga yra Sąjungos teisės parinktose Sąjungos politikos srityse vykdymo užtikrinimo priemonių dalis⁶. Keli teisiniai pagrindai pasiūlyti Komisijai atlikus su visais pasiūlyme paminėtais ES aktais ir (arba) politikos sritimis susijusių teisinių pagrindų patikrinimą⁷.
5. Konkrečias Sąjungos politikos sritis Komisija parinko pagal tris kriterijus:
- „i) yra poreikis stiprinti vykdymo užtikrinimą;
ii) mažas pranešėjų aktyvumas yra pagrindinis veiksnys, darantis įtaką vykdymo užtikrinimui, ir
iii) pažeidimai gali sukelti didelę žalą viešajam interesui.“⁸*
6. Tokiu būdu parinktos politikos sritys išdėstytos pasiūlymo 1 straipsnyje „Materialinė taikymo sritis“. Šis straipsnis turi būti aiškinamas iš dalies kartu su pasiūlymo priedu ir apima keturias atskiras kategorijas: a, b, c ir d.

⁶ Žr. aiškinamąjį memorandumą, p. 2 ir 5; papildant Pagrindinių teisių, piliečių teisių ir laisvo asmenų judėjimo darbo grupėje Komisijos pateiktus žodinius paaiškinimus taip pat žr. pasiūlymo 81 konstatuojamąją dalį, 1 straipsnio 1 dalį ir 3 straipsnio 1 bei 2 dalis.

⁷ Šis požiūris atspindėtas visų pirma pasiūlymo 81 konstatuojamojoje dalyje. Vis dėlto, kaip nurodyta toliau, paaiškėjo, kad Komisija nurodė ne visus įvairiuose susijusiuose aktuose paminėtus teisinius pagrindus. Pavyzdžiui, nepaminėti SESV 113 bei 115 straipsniai ir EAEB (Euratomo sutarties) 106a straipsnis.

⁸ Žr. aiškinamąjį memorandumą, p. 2–3 ir pasiūlymo 5 konstatuojamąją dalį.

7. Kalbant apie pirmą kategoriją, Komisijos pasiūlymo 1 straipsnio 1 dalies a punkte išvardyta 10 skirtingų politikos sričių nenurodant bendros antraštės ar temos. 1 straipsnio 1 dalies a punktas išdėstytas taip:

„pažeidimus, patenkančius į šių sričių priede (I ir II dalys) nurodytų Sąjungos aktų taikymo sritį:

- i) viešųjų pirkimų;*
- ii) finansinių paslaugų, pinigų plovimo ir teroristų finansavimo prevencijos;*
- iii) produktų saugos;*
- iv) transporto saugos;*
- v) aplinkos apsaugos;*
- vi) branduolinės saugos;*
- vii) maisto ir pašarų saugos, gyvūnų sveikatos ir gerovės;*
- viii) visuomenės sveikatos;*
- ix) vartotojų apsaugos;*
- x) privatumo ir asmens duomenų apsaugos bei tinklų ir informacinių sistemų saugumo.“*

8. 1 straipsnio 1 dalies a punkte nurodytos 10 politikos sričių turi būti toliau aiškinamos kartu su priede pateiktu išsamiu ir plačiu antrinės teisės aktų sąrašu. Pasiūlyme išdėstytos taisyklės bus pradėtos taikyti tik pažeidimų, kurie patenka į vieno iš priede išvardytų aktų taikymo sritį, atveju⁹. Be to, priede išvardyti Sąjungos aktai suskirstyti į dvi kategorijas: I dalyje išvardyti aktai, kuriuose šiuo metu nėra numatytos pranešėjų apsaugos taisyklės, o II dalyje išvardyti aktai, kuriuose jau yra numatytos pranešėjų apsaugos taisyklės. Taigi I dalyje išvardytų Sąjungos aktų atveju pasiūlymu būtų nustatytos naujos taisyklės, papildančios išvardytus aktus, o II dalyje išvardytų Sąjungos aktų atveju pasiūlymu siekiama papildyti išvardytas galiojančias pranešėjų apsaugos taisykles¹⁰.

⁹ Taip pat žr. siūlomos direktyvos 3 straipsnio 1 ir 2 punktus, kuriuose pažeidimai apibrėžiami taip: „(...) faktinė ar potenciali neteisėta veikla arba piktnaudžiavimas teise, susiję su Sąjungos aktais ir sritimis, patenkančiais į 1 straipsnyje ir priede nurodytą taikymo sritį“.

¹⁰ Taip pat žr. Komisijos pasiūlymo 1 straipsnio 2 dalį.

9. Kalbant apie antrą kategoriją, Komisijos pasiūlymo 1 straipsnio 1 dalies b punkte nurodyti pirminės teisės nuostatų pažeidimai konkurencijos teisės ir valstybės pagalbos politikos srityse, taip pat pažeidimai, patenkantys į atitinkamai pagrindinio Tarybos reglamento dėl konkurencijos taisyklių ir pagrindinio Tarybos reglamento dėl valstybės pagalbos taikymo sritį. 1 straipsnio 1 dalies b punktas išdėstytas taip:

„SESV 101, 102, 106, 107 ir 108 straipsnių pažeidimus ir pažeidimus, patenkančius į Tarybos reglamento (EB) Nr. 1/2003 ir Tarybos reglamento (ES) 2015/1589 taikymo sritį.“

10. Kalbant apie trečią kategoriją, Komisijos pasiūlymo 1 straipsnio 1 dalies c punkte nurodoma:

„pažeidimus, kurie daro poveikį Sąjungos finansiniams interesams, kaip apibrėžta SESV 325 straipsnyje ir išsamiau apibūdinta visų pirma Direktyvoje (ES) 2017/1371 ir Reglamente (ES, Euratomas) Nr. 883/2013.“

11. Kalbant apie ketvirtą kategoriją, Komisijos pasiūlymo 1 straipsnio 1 dalies d punktas išdėstytas taip:

„pažeidimus, susijusius su vidaus rinka, kaip nurodyta SESV 26 straipsnio 2 dalyje, kiek tai susiję su veiksmiais, kuriais pažeidžiamos pelno mokesčio taisyklės, arba susitarimais, kuriais siekiama įgyti mokestinį pranašumą, kuris kenkia taikytinos pelno mokesčio teisės dalykui arba tikslui.“

12. Skirtingai nei a, b ir c punktų atveju pasiūlymo dėstomojoje dalyje nenurodoma jokių antrinės teisės aktų, susijusių su 1 straipsnio 1 dalies d punkte apibūdinta atitinkama politikos sritimi. Tačiau pasiūlymo aiškinamajame memorandume¹¹ ir išnašose pateiktose nuorodose į 17 konstatuojamąją dalį paaiškinama, kad Komisija turi omenyje dvi konkrečias ES direktyvas ir du jos pasiūlytus dar nepriimtus direktyvų projektus:
- 2011 m. vasario 15 d. Direktyvą 2011/16/ES dėl administracinio bendradarbiavimo apmokestinimo srityje¹²;
 - 2016 m. liepos 12 d. Direktyvą (ES) 2016/1164, kuria nustatomos kovos su mokesčių vengimo praktika, tiesiogiai veikiančia vidaus rinkos veikimą, taisyklės¹³;
 - pasiūlymą dėl Tarybos direktyvos dėl bendros konsoliduotosios pelno mokesčio bazės¹⁴;
 - pasiūlymą dėl Tarybos direktyvos dėl bendros pelno mokesčio bazės¹⁵.

III. ANALIZĖ

A. Nusistovėjusia teismo praktika grindžiami principai

13. Pagal nusistovėjusią teismo praktiką, Sąjungos akto teisinis pagrindas nepriklauso nuo institucijos įsitikinimo, susijusio su siekiamu tikslu – jis turi būti nustatomas atsižvelgiant į objektyvias aplinkybes, kurioms gali būti taikoma teisminė peržiūra, įskaitant visų pirma priemonės tikslą ir turinį¹⁶.

¹¹ Aiškinamasis memorandumas, p. 3.

¹² OL L 64, 2011 3 11, p. 1–12; speciali teisėkūros procedūra, grindžiama SESV 113 ir 115 straipsniais.

¹³ OL L 193, 2016 7 19, p. 1–14; speciali teisėkūros procedūra, grindžiama SESV 115 straipsniu.

¹⁴ COM/2016/0683 final – 2016/0336; Tarybos dokumentas 13731/2016; speciali teisėkūros procedūra, grindžiama SESV 115 straipsniu.

¹⁵ COM/2016/0685 final – 2016/0337; Tarybos dokumentas 13730/2016; speciali teisėkūros procedūra, grindžiama SESV 115 straipsniu.

¹⁶ Žr. Sprendimo byloje C-300/89 *Komisija prieš Tarybą (Titano dioksidas)*, EU:C:1991:244, 10 punktą; Sprendimo byloje C-147/13 *Ispanija prieš Tarybą*, EU:C:2015:299, 68 punktą ir pirmiau nurodytą teismo praktiką. Ši jurisprudencija nuolat primenama Teisės tarnybos nuomonėse. Taip pat žr.: 2018 m. rugsėjo 26 d. Teisės tarnybos nuomonę, Tarybos dokumento 12004/18 9 bei 10 punktus ir tos nuomonės 4 bei 5 išnašose nurodytą teismo praktiką, ir 2018 m. kovo 26 d. Teisės tarnybos nuomonę, Tarybos dokumento 7502/18 6 punktą ir tos nuomonės 11 išnašoje nurodytą teismo praktiką.

14. Be to, pagal tą pačią teismo praktiką, su įvairiais teisiniais pagrindais susijusios procedūros yra Sutarčių autorių pasirinkimo rezultatas ir jos neturėtų lemti teisinio pagrindo pasirinkimo¹⁷.
15. Be to, atsižvelgiant į tai, kad Komisija pasiūlė 17 teisinių pagrindų, pažymėtina, kad pagal nusistovėjusią teismo praktiką keli teisiniai pagrindai gali būti pateisinami tik išimtinėmis aplinkybėmis, kuriomis būtina įrodyti, kad priemone tuo pat metu siekiama kelių skirtingų vienodai svarbių teisinių tikslų. Visų pirma Teismas yra ne kartą nurodęs, kad:

„Jei nagrinėjant Bendrijos aktą matyti, kad juo siekiama dvigubo tikslo arba kad jis turi dvi sudėtinės dalis, iš kurių vieną galima laikyti pagrindine arba svarbesne, o kita yra tik papildoma, teisės aktas turi būti grindžiamas tik vienu teisiniu pagrindu – tuo, kurio reikalauja tikslas arba pagrindinė ar svarbesnė sudėtinė dalis (...).

Tačiau išimtiniais atvejais, jei nustatoma, kad nagrinėjamu aktu tuo pat metu siekiama kelių tikslų arba kad jį sudaro kelios neatskiriamos sudėtinės dalys, iš kurių nė viena nėra mažiau svarbi ir netiesioginė, palyginti viena su kita, toks aktas turi būti grindžiamas skirtingais atitinkamais teisiniais pagrindais (...).“¹⁸

¹⁷ Žr. Sprendimo byloje C-130/10 *Europos Parlamentas prieš Europos Sąjungos Tarybą*, EU:C:2012:472, 80–82 punktus.

¹⁸ Sprendimas byloje C-300/89 *Komisija prieš Tarybą* (Titano dioksidas), EU:C:1991:244, 17–21 punktai; Sprendimas byloje C-36/98 *Ispanija prieš Tarybą*, EU:C:2001:64, 59 punktas; Sprendimas byloje C-211/01 *Komisija prieš Tarybą*, 39 punktas; Sprendimas byloje C- 336/00 *Huber*, EU:C:2002:509, 31 punktas; Sprendimas byloje C-338/01 *Komisija prieš Tarybą*, EU:C:2004:253, 55 ir paskesni punktai; Sprendimas byloje C-411/06 *Komisija prieš Parlamentą ir Tarybą*, EU:C:2009:518, 46 ir 47 punktai; Sprendimas byloje C-155/07 *Parlamentas prieš Tarybą*, EU:C:2008:605, 36 ir paskesni punktai.

16. Be to, Teismas yra ne kartą nurodęs, kad dvejopu teisiniu pagrindu negalima remtis tuomet, kai kiekvienam teisiniam pagrindui nustatytos procedūros tarpusavyje yra nesuderinamos¹⁹ arba kai teisinių pagrindų derinys gali pažeisti Parlamento teises²⁰.
17. Remiantis nusistovėjusia teismo praktika, teisėkūros procedūra priimamas aktas dviem ar daugiau teisinių pagrindų gali būti grindžiamas tik tuomet, jei tenkinamos trys sąlygos:
- pirma, aktu siekiama dviejų ar daugiau tikslų, tačiau vienas tikslas nėra pagrindinis ar svarbesnis už kitus.
 - Antra, teisėkūros procedūra priimame akte išdėstyti tikslai turi būti neatsiejamai susiję.
 - Trečia, teisiniais pagrindais numatytos suderinamos procedūros.²¹

B. Pasiūlymo tikslo ir turinio nagrinėjimas

18. Atsižvelgiant į pirmiau nurodytą nusistovėjusią teismo praktiką, siekiant nustatyti, koks yra (pagrindinis) pasiūlymo tikslas, pirmiausia reikia išnagrinėti pasiūlymo tikslą ir turinį.

¹⁹ Sprendimas byloje C-300/89 *Komisija prieš Tarybą* (Titano dioksidas), EU:C:1991:244, 17–21 punktai. Kaip matysime toliau, toks nesuderinamumas atsiranda, pavyzdžiui, tarp teisėkūros procedūrų ir ne teisėkūros procedūrų. Nesuderinamumas taip pat yra tarp įprastos teisėkūros procedūros, kurios atveju kvalifikuota balsų dauguma yra pagrindinė balsavimo Taryboje taisyklė, ir specialios teisėkūros procedūros, kurios atveju būtinas balsų vieningumas Taryboje.

²⁰ Sprendimas sujungtose bylose C-164/97 ir 165/97 *Parlamentas prieš Tarybą*, EU:C:1999:99, 14 punktas; Sprendimas byloje C-338/01 *Komisija prieš Tarybą*, EU:C:2004:253, 55 ir paskesni punktai; Sprendimas byloje C-178/03 *Komisija prieš Parlamentą ir Tarybą*, EU:C:2006:4, 57 punktas.

²¹ Taip pat žr.: 2018 m. balandžio 24 d. Teisės tarnybos nuomonės, Tarybos dokumento 8286/18, 16 punktą ir tos nuomonės 6 išnašoje nurodytą teismo praktiką.

19. Kaip jau minėta, remiantis Tarybai pateiktu tekstu, su pakeitimais, padarytais po Pagrindinių teisių, piliečių teisių ir laisvo asmenų judėjimo darbo grupėje vykusių diskusijų, Komisijos pasiūlymo pagrindinis tikslas – gerinti Sąjungos teisės vykdymo užtikrinimą nustatant taisykles, kuriomis siekiama apsaugoti asmenis, padedančius nustatyti Sąjungos teisės konkrečiose politikos srityse pažeidimus, juos tirti ir vykdyti baudžiamąjį persekiojimą už juos. Pasiūlymo 1 straipsnio 1 dalyje patvirtinama, kad šis tikslas iš tikrųjų yra pasiūlymo pagrindinis tikslas:

„Siekiant geresnio Sąjungos teisės ir politikos vykdymo užtikrinimo konkrečiose srityse“

Šis pagrindinis tikslas taip pat atspindėtas 2, 19, 25, 48 ir 84 konstatuojamosiose dalyse, kurių atitinkamos dalys išdėstytos taip:

„Sąjungos lygmeniu pranešėjų pranešimai yra viena iš sudedamųjų Sąjungos teisės vykdymo užtikrinimo dalių: jie papildo nacionalines ir Sąjungos vykdymo užtikrinimo sistemas informacija, kuri padeda veiksmingai nustatyti Sąjungos teisės pažeidimus, juos tirti ir vykdyti baudžiamąjį persekiojimą už juos;“

„kiekvieną kartą, kai priimamas naujas Sąjungos aktas, kuriam pranešėjų apsauga yra aktuali ir gali prisidėti prie veiksmingesnio vykdymo užtikrinimo, reikėtų įvertinti, ar reikia pakeisti šios direktyvos priedą, kad tas aktas būtų įtrauktas į jos taikymo sritį;“

„norint užtikrinti veiksmingą Sąjungos teisės vykdymą, apsaugą reikia suteikti pačioms įvairiausioms asmenų kategorijoms (...).“

„siekiant veiksmingai nustatyti Sąjungos teisės pažeidimus ir užkirsti jiems kelią, reikia užtikrinti, kad potencialūs pranešėjai galėtų lengvai ir visiškai konfidencialiai pateikti turimą informaciją atitinkamoms kompetentingoms institucijoms, kurios gali ištirti problemą ir, kai įmanoma, ją pašalinti;“

„šios direktyvos tikslo, t. y. pasitelkus veiksmingą pranešėjų apsaugą stiprinti tam tikrų sričių politikos ir aktų vykdymo užtikrinimą, kai Sąjungos teisės pažeidimai gali padaryti didelę žalą viešajam interesui (...).“

20. Pasiūlymo turinys yra išsamiai išdėstytas II, III ir IV skyriuose. Šiuose skyriuose išdėstytos Komisijos pasiūlytos taisyklės, kuriomis siekiama nustatyti minimalius pranešėjų apsaugos suderinimo standartus, taikomus pranešimų teikėjams, kurie pagal 2 straipsnį patenka į direktyvos taikymo sritį ir dirba privačiajame ir viešajame sektoriuose, kaip apibrėžta direktyvoje.
21. II skyriuje išdėstyti vidaus pranešimų teikimo standartai ir tolesni veiksmai dėl pranešimų. Visų pirma šio skyriaus 4 ir 5 straipsniuose nustatyta valstybių narių prievolė užtikrinti, kad privačiajame ir viešajame sektoriuose veikiantys juridiniai subjektai įdiegtų tinkamus vidaus pranešimų teikimo kanalus ir nustatytų pranešimų priėmimo bei tolesnių veiksmų procedūras.
22. III skyriuje išdėstyti išorės pranešimų teikimo standartai ir tolesni veiksmai dėl pranešimų. Pagal šio skyriaus 6–12 straipsnius valstybės narės įpareigojamos užtikrinti, kad kompetentingos institucijos įdiegtų išorės pranešimų teikimo kanalus ir procedūras, kurios taikomos gavus pranešimus ir imantis dėl jų tolesnių veiksmų. Šiame skyriuje nustatomi tokiems kanalams ir procedūroms taikomi minimalūs standartai.

23. IV skyriuje išdėstyti pranešimų teikėjų ir susijusių asmenų²² apsaugos minimalūs standartai. Visų pirma 13 straipsnyje nustatytos sąlygos, kurias pranešimo teikėjas turi atitikti, kad būtų saugomas pagal šią direktyvą. Pavyzdžiui, reikalaujama, kad pranešimų teikėjai turėtų pagrįstų priežasčių manyti, kad pateikta informacija pranešimo pateikimo metu buvo teisinga. Be to, paprastai reikalaujama, kad pranešimų teikėjai pirmiausia naudotų vidaus kanalus. 14 ir 15 straipsniuose kalbama apie atsakomųjų veiksmų draudimą. 16 straipsnyje aiškiai nustatyta, kad su pranešimais susiję asmenys naudojami visomis savo teisėmis pagal ES pagrindinių teisių chartiją, įskaitant nekaltumo prezumpciją, teisę į veiksmingą teisinę gynybą ir teisingą bylos nagrinėjimą, taip pat savo teisėmis į gynybą. 17 straipsniu valstybės narės įpareigojamos nustatyti veiksmingas, proporcingas ir atgrasomas sankcijas.
24. Galiausiai pažymėtina, kad direktyvoje siūlomos taisyklės yra minimalios taisyklės. Tai aišku iš 1 straipsnio, kuriame nurodyta, kad direktyva siekiama nustatyti bendrus minimalius pranešėjų apsaugos standartus konkrečiose Sąjungos politikos srityse, ir 19 straipsnio, pagal kurį valstybėms narėms leidžiama nustatyti arba toliau taikyti pranešimų teikėjų teisėms palankesnes nuostatas.²³ Be to, valstybėms narėms nekliudoma toliau taikyti arba nustatyti nacionalinės teisės aktus dėl pranešėjų apsaugos Komisijos pasiūlyme nenurodytuose politikos sektoriuose.
25. Remiantis tuo, kas išdėstyta pirmiau, darytina išvada, kad pasiūlymas turi pagrindinį arba svarbesnį tikslą – pagerinti tam tikrų sričių Sąjungos teisės vykdymo užtikrinimą nustatant pranešėjų apsaugos taisykles.

²² Dėl termino „susiję asmenys“ apibrėžties žr. pasiūlymo 3 straipsnio 11 dalį.

²³ Taip pat žr.: aiškinamąjį memorandumą, p. 6, kuriame pasiūlymas apibūdinamas kaip „direktyva, kurioje nustatomas minimalus suderinimo lygis“.

C. Teisinio pagrindo nustatymas

26. Teisės tarnyba pažymi, kad Sutartyse nėra numatytas tik vienas teisinis pagrindas, kuriuo remiantis Sąjungai suteikiama kompetencija priimti teisės aktus konkrečiai dėl Sąjungos teisės vykdymo užtikrinimo pagerinimo nustatant pranešėjų apsaugos taisykles keliuose Sąjungos teisės sektoriuose ir politikos srityse.²⁴ Todėl Komisijos požiūris, pagal kurį atskirai nagrinėjamas kiekvienas sektorius, teisiniu atžvilgiu yra teisingas. Kaip nurodyta 2 punkte, Sąjungos teisės aktų leidėjas šio požiūrio jau laikėsi anksčiau, į konkrečių sektorių teisės aktus įtraukdamas konkretias pranešėjų apsaugos taisykles, remdamasis kiekvieno iš šių aktų teisiniu pagrindu. Remdamasi šiuo požiūriu, Teisės tarnyba mano, kad direktyva tuo pat metu siekiama atskirų vienodai svarbių tikslų, kurie, be to, yra neatsiejami. Kaip nurodyta pasiūlymo 1 straipsnio 1 dalyje, direktyva visų pirma siekiama geresnio Sąjungos teisės ir politikos vykdymo užtikrinimo kiekvienoje iš išvardytų konkrečių politikos sričių, o toks geresnis užtikrinimas kiekvienu atveju yra atskiras tikslas.
27. Tačiau, kaip išdėstyta toliau, Teisės tarnyba taip pat mano, kad keli Komisijos pasiūlyti sektoriniai teisiniai pagrindai yra nereikalingi ir kad esama kai kurių teisinių pagrindų, kuriais numatomos nesuderinamos procedūros, todėl jie turės būti priimti atskiru aktu (daugeliu atvejų – padalijant pasiūlymą).

²⁴ Pažymėtina, kad Sutartyse yra numatytos tam tikros nuostatos, kuriomis valstybės narės įpareigojamos užtikrinti tinkamą Sąjungos teisės taikymą. ES sutarties 4 straipsnio 3 dalies antroje pastraipoje nustatyta, jog „[k]ad užtikrintų pagal Sutartis ar Sąjungos institucijų aktus atsirandančių pareigų vykdymą, valstybės narės imasi bet kurių reikiamų bendrų ar specialių priemonių“. Be to, SESV 197 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad „[v]eiksmingas Sąjungos teisės įgyvendinimas, būtinas tinkamam Sąjungos veikimui, valstybėse narėse laikomas bendro intereso reikalu“, ir nurodytas teisinis pagrindas, kuriuo Sąjungos teisės aktų leidėjui suteikiami įgaliojimai priimti priemones, kuriomis remiami valstybių narių administraciniai gebėjimai. Taip pat SESV 291 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad „[v]alstybės narės imasi visų nacionalinės teisės priemonių, būtinų įgyvendinti teisiškai privalomus Sąjungos aktus“.

28. Vienas iš pagrindinių Komisijos pasiūlytų teisinių pagrindų yra SESV 114 straipsnis.²⁵ Kaip Teisingumo Teismas yra ne kartą nustatęs, priemonė, priimta remiantis SESV 114 straipsniu:

*„turi, pirma, apimti priemones, skirtas valstybių narių įstatymams ir kitoms teisės aktų nuostatoms suderinti, ir, antra, [ja] turi būti siekiama, kad būtų sukurta ir veikų vidaus rinka“.*²⁶

„(...) minėtoje nuostatoje numatytos priemonės skirtos pagerinti vidaus rinkos kūrimo ir veikimo sąlygas, ir jomis iš tikrųjų to turi būti siekiama šalinant konkurencijos iškreipimus arba laisvo prekių judėjimo ar laisvės teikti paslaugas kliūtis.“

*„(...) nors galima remtis EB 95 straipsniu [dabar SESV 114 straipsnis] kaip teisiniu pagrindu siekiant užkirsti kelią naujoms prekybos kliūtims atsirasti dėl skirtingos nacionalinių įstatymų raidos, tokių kliūčių atsiradimas turi būti tikėtinas, o nagrinėjamos priemonės tikslas – užkirsti joms kelią“.*²⁷

29. Komisijos pasiūlyme vartojamos formuluotės pateisina SESV 114 straipsnio kaip pagrindinio teisinio pagrindo naudojimą. Visų pirma pasiūlymo 4 konstatuojamojoje dalyje kalbama apie pranešėjams teikiamos apsaugos fragmentiškumą valstybių narių teisės aktuose ir nevienodumą įvairiose ES politikos srityse. Be to, 6 konstatuojamojoje dalyje kalbama apie rinkos iškreipimus, o 10 konstatuojamojoje dalyje – apie galimą šalutinį poveikį kitose valstybėse, susijusį su nusikaltimais aplinkai. Be to, konstatuojamųjų dalių, susijusių su visuomenės sveikata ir vartotojų apsauga (13 konstatuojamoji dalis), privatumu, asmens duomenimis, tinklų ir informacinių sistemų saugumu (14 konstatuojamoji dalis), ir 81 konstatuojamosios dalies tekste minimas veiksmingas vidaus rinkos veikimas ir (arba) SESV 114 straipsnis.

²⁵ Žr. Komisijos pasiūlymo 81 konstatuojamąją dalį.

²⁶ Sprendimas byloje C-270/12 *Jungtinė Karalystė prieš Europos Parlamentą ir Tarybą*, EU:C:2014:18, 100 punktas.

²⁷ Sprendimas byloje C-491/01 *R prieš Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco*, EU:C:2002:741, 60 punktas. Taip pat žr. Sprendimo byloje C-376/98 *Vokietija prieš Europos Parlamentą ir Tarybą*, EU:C:2000:544, 84 punktą.

30. Vis dėlto, dėl toliau nurodytų priežasčių SESV 114 straipsnis nebūtų pakankamas teisinis pagrindas visam pasiūlymui. Visų pirma SESV 114 straipsnio negalima naudoti nei Sąjungos teisės, kuri negali būti tiesiogiai siejama su vidaus rinka, vykdymo užtikrinimo gerinimui, nei tuomet, kai Sutartyse numatytas konkretesnis teisinis pagrindas. Be to, SESV 114 straipsnyje numatyta įprasta teisėkūros procedūra, dėl kurios kyla nesuderinamumų su kitais Komisijos nurodytais teisiniais pagrindais.

1 straipsnio 1 dalies a punkte nurodyti dalykai

31. Kalbant apie 1 straipsnio 1 dalies a punkte nurodytus pirmos kategorijos dalykus, Teisės Tarnyba mano, kad SESV 114 straipsnio taikymo sritis galėtų apimti priemones, skirtas Sąjungos aktų, kurie išdėstyti priede ir susiję su šiomis sektorių politikos sritimis, vykdymo užtikrinimo gerinimui: viešaisiais pirkimais²⁸; finansinėmis paslaugomis, pinigų plovimo ir teroristų finansavimo prevencija²⁹; produktų sauga³⁰; maisto ir pašarų sauga³¹; vartotojų apsauga³², taip pat privatumo ir asmens duomenų apsauga ir tinklų bei informacinių sistemų saugumu.³³
32. Vis dėlto, priede nurodytas vienas teisės aktas, susijęs su dalyku „produktų sauga“, kurį reikia išbraukti: priedo I dalies C punkto 2 dalies iii papunktyje nurodytas Reglamentas (ES) Nr. 258/2012, susijęs su neteisėta šaunamųjų ginklų gamyba ir prekyba jais, kuriuo siekiama įgyvendinti JT šaunamųjų ginklų protokolą. Šio reglamento negalima palikti, kadangi jis susijęs su pagal teisėkūros procedūrą priimamu aktu, kuriam taikoma su bendra prekybos politika susijusi SESV 207 straipsnio 2 dalis, pagal kurią priimami teisės aktai gali būti tik reglamentai, o ne direktyvos. Jeigu Sąjungos teisės aktų leidėjas norės priimti pranešėjų apsaugos taisykles, susijusias su šiuo Sąjungos aktu, jis turės priimti atskirą reglamentą, grindžiamą SESV 207 straipsnio 2 dalimi (padalijant pasiūlymą).

²⁸ 1 straipsnio 1 dalies a punkto i papunktis.

²⁹ 1 straipsnio 1 dalies a punkto ii papunktis.

³⁰ 1 straipsnio 1 dalies a punkto iii papunktis.

³¹ 1 straipsnio 1 dalies a punkto vii papunktis.

³² 1 straipsnio 1 dalies a punkto ix papunktis.

³³ 1 straipsnio 1 dalies a punkto x papunktis.

33. Be to, keletui pirmai kategorijai priklausančių dalykų SESV 114 straipsnis negali būti taikomas, kadangi gerinant Sąjungos teisės vykdymo užtikrinimą šių dalykų srityje atsiranda atskiras sektorinis teisinis tikslas, kuriam reikia atskiro teisinio pagrindo.
34. Vienas iš jų – skiltis „Visuomenės sveikata“, kuri susijusi su galiojančiais Sąjungos aktais, kurie grindžiami tik SESV 168 straipsnio 4 dalimi.³⁴ Šiais teisės aktais išimtinai siekiama apsaugoti žmonių sveikatą ir jie neturi pakankamo ryšio su vidaus rinkos sukūrimu ar veikimu. Siekiant, kad šie teisės aktai turėtų teisinį pagrindą, reikės atskiro teisinio pagrindo su tinkamu pagrindimu. Sąjungos teisės visuomenės sveikatos srityje vykdymo užtikrinimo gerinimo tikslas turi būti laikomas atskiru direktyvos tikslu, pagrindžiančiu SESV 168 straipsnio 4 dalies kaip atskiro teisinio pagrindo naudojimą, neatskiriama susijusiu su kitais šioje nuomonėje nustatytais tikslais.
35. Kalbant apie priedo I dalies H punkte išvardytus teisės aktus, susijusius su visuomenės sveikatos sektoriumi, siūloma direktyva gali būti taikoma tik tiems teisės aktams, kurie grindžiami nuostata, pagal kurią galimas suderinimas. Tai reiškia, kad teisės aktai, priimti remiantis SESV 168 straipsnio 4 dalimi, gali būti įtraukti, tačiau tai netaikytina teisės aktams, priimtiems remiantis SESV 168 straipsnio 5 dalimi, kadangi pagal ją Sąjungai leidžiama priimti skatinamąsias priemones, tačiau akivaizdžiai nenumatomas suderinimas. Iš to išplaukia, kad I dalies H punkto 3 papunktyje nurodytas Sprendimas Nr. 1082/2013/ES, susijęs su didele tarpvalstybinio pobūdžio grėsme žmonių sveikatai, negali būti įtrauktas, kadangi šis sprendimas priimtas remiantis SESV 168 straipsnio 5 dalimi³⁵.

³⁴ Žr. visų pirma I dalies H punkto 1 papunktyje nurodytus ES teisės aktus.

³⁵ Pagrindinių teisių, piliečių teisių ir laisvo asmenų judėjimo darbo grupėje Komisija žodžiu pripažino, kad tai buvo klaida, ir sutiko, kad šis teisės aktas turėtų būti išbrauktas iš priedo.

36. Antroji pirmai kategorijai priklausanti politikos sritis susijusi su ES bendros transporto politikos srities teisės aktais; tai sričiai pagal SESV ir Teisingumo Teismo teismo praktiką būdingi specifiniai ypatumai ir jai reikia atskiro transporto sritį reglamentuojančio teisinio pagrindo.³⁶ Todėl SESV 114 straipsnis negali būti taikomas priede išvardytų Sąjungos aktų, susijusių su transporto saugos politikos sritimi³⁷, pažeidimams. Norint įtraukti teisės aktų pažeidimus į šią politikos sritį reikia atskiro atitinkamo teisinio pagrindo (SESV 91 ir 100 straipsnių), kuris skiriasi nuo teisinio pagrindo, susijusio su vidaus rinka.
37. Be to, SESV 114 straipsnis negali būti naudojamas priede išdėstytiems Sąjungos aktams, kurių tikslas – gyvūnų gerovės apsauga.³⁸ Daugelis minėtų teisės aktų šiuo metu grindžiami tik SESV 43 straipsnio 2 dalimi (žemės ūkis ir žuvininkystė) ir, atrodo, kad nėra jokio tiesioginio ryšio su vidaus rinka. Sąjungos teisės ir politikos gyvūnų gerovės srityje vykdymo užtikrinimo gerinimo tikslas turi būti laikomas atskiru direktyvos tikslu, pagrindžiančiu SESV 43 straipsnio 2 dalies naudojimą, neatsiejamai susijusiu su kitais šioje nuomonėje nustatytais tikslais.

³⁶ Žr. SESV 58 straipsnio 1 dalį, 91 straipsnį ir 207 straipsnio 5 dalį; Sprendimo byloje C-97/78, *Schumalla*, EU:C:1978:211, 4 punktą; Sprendimo sujungtose bylose C-248/95 ir C-249/95 *SAM Schiffahrt and Stapf*, EU:C:1997:377, 23 punktą; Sprendimo byloje C-176/09 *Liuksemburgas prieš Parlamentą ir Tarybą*, EU:C:2011:290, 34 punktą; Sprendimo byloje C-344/04, *IATA and ELFAA*, EU:C:2006:10, 80 punktą; Sprendimo sujungtose bylose C-27/00 ir C-122/00 *Omega Air ir kt.*, EU:C:2002:161, 63 punktą; Sprendimo byloje C-440/05 *Komisija prieš Tarybą*, EU:C:2007:625, 58 punktą; Sprendimo byloje C-338/09, *Yellow Cab Verkehrsbetrieb*, EU:C:2010:814, 30 punktą; Sprendimo sujungtose bylose C-184/02 ir C-223/02 *Ispanijos Karalystė ir Suomijos Respublika prieš Europos Parlamentą ir Tarybą*, EU:C:2004:497, 29 ir paskesnius punktus.

³⁷ 1 straipsnio 1 dalies a punkto iv papunktis ir priedo I dalies D punkte ir II dalies B punkte išvardyti teisės aktai.

³⁸ 1 straipsnio 1 dalies a punkto vii papunktis ir priedo I dalies G punkto 4 papunktis.

38. Panašiai, Teisės Tarnyba mano, kad Sąjungos teisės aplinkos apsaugos srityje vykdymo užtikrinimo gerinimas taip pat neturi akivaizdaus teisinio ryšio su vidaus rinkos veikimu³⁹. Bet kuriuo atveju priede išvardytos priemonės, kuriomis iš esmės siekiama ES lygiu įgyvendinti tarptautinę aplinkos politiką⁴⁰, neturi ryšio su vidaus rinka. Šio sektoriaus teisės aktams kaip atskirą teisinį pagrindą su atskiru teisiniu pagrindimu reikės pridėti SESV 192 straipsnio 1 dalį. Sąjungos teisės ir politikos aplinkos apsaugos srityje vykdymo užtikrinimo gerinimo tikslas turi būti laikomas atskiru direktyvos tikslu, pagrindžiančiu SESV 192 straipsnio 1 dalies kaip atskiro teisinio pagrindo naudojimą, neatsiejamai susijusiu su kitais šioje nuomonėje nustatytais tikslais.
39. Visi iki šiol minėti teisiniai pagrindai (SESV 43 straipsnio 2 dalis, 91, 100, 114 straipsniai, 168 straipsnio 4 dalis ir 192 straipsnio 1 dalis) yra teisiškai suderinami, kadangi visuose juose numatoma įprasta teisėkūros procedūra.

³⁹ 1 straipsnio 1 dalies a punkto v papunktis ir priedo I dalies E punktas ir II dalies C punktas.

⁴⁰ Žr., pavyzdžiui, I dalies E punkto vii papunktyje minimą 2012 m. liepos 4 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (ES) Nr. 649/2012 dėl pavojingų cheminių medžiagų eksporto ir importo (OL L 201, 2012 7 27, p. 60). Šis reglamentas šiuo metu grindžiamas SESV 192 straipsnio 1 dalimi ir 207 straipsniu. Be to, II dalies C punkto i papunktyje nurodytos Direktyvos 2013/30/ES tikslas yra išimtinai aplinkosauginis.

40. Pirmiau minėta pastaba netaikoma 1 straipsnio 1 dalies a punkte ir atitinkamoje priedo dalyje išvardytiems Euratomo⁴¹ teisės aktams branduolinės saugos politikos srityje, kurių yra penki⁴². Šie teisės aktai buvo priimti pagal Euratomo sutarties 31 straipsnį, pagal kurį nustatoma speciali procedūra, kurios nėra SESV ir kuri yra ne teisėkūros procedūra.⁴³ Be to, pagal šią Euratomo procedūrą reikalaujama, kad Komisija pasikonsultuotų su pagal Euratomo sutartį Mokslo ir technikos komiteto paskirtais visuomenės sveikatos ekspertais, taip pat su Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetu ir kad jų nuomones perduotų Tarybai.⁴⁴ Šio trūkumo Taryba negali ištaisyti, kadangi Euratomo sutarties 31 straipsnyje nurodytas Mokslo ir technikos komitetas veikia prie Komisijos.

⁴¹ Europos atominės energijos bendrijos steigimo sutarties konsoliduotoji versija (OL C 327, 2012 10 26, p. 1–107).

⁴² Žr. 1 straipsnio 1 dalies a punkto vi papunktį ir priedo I dalies F punktą.

⁴³ Euratomo sutarties 31 straipsnis išdėstytas taip: „*Pagrindinius standartus rengia Komisija, gavusi Mokslo ir technikos komiteto paskirtų asmenų grupės, sudarytos iš valstybių narių mokslinių ekspertų, visų pirma visuomenės sveikatos ekspertų, nuomonę. Dėl šių pagrindinių standartų Komisija gauna Ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonę. Pagrindinius standartus nustato Taryba, pasikonsultavusi su Europos Parlamentu bei remdamasi Komisijos, kuri jai perduoda minėtų komitetų pareikštas nuomones, pasiūlymu; Taryba sprendžia kvalifikuota balsų dauguma.*“

⁴⁴ Euratomo sutarties 134 straipsnis išdėstytas taip: „*1. Įsteigiamas Mokslo ir technikos komitetas; jis veikia prie Komisijos ir turi patariamąsios institucijos statusą. Šioje Sutartyje numatytais atvejais privalo būti konsultuojamasi su Komitetu. Su Komitetu gali būti konsultuojamasi visais, Komisijos manymu, reikalingais atvejais. 2. Komitetą sudaro keturiasdešimt du nariai, kuriuos, pasikonsultavusi su Komisija, skiria Taryba. Komiteto nariai pareigoms skiriami kaip individualūs asmenys penkeriems metams. Jie gali būti paskiriami kitai kadencijai. Jų negali saistyti jokie privalomi nurodymai. Iš savo narių Mokslo ir technikos komitetas kasmet išsirenka pirmininką ir biurą.*“ (pabraukta papildomai).

41. Be to, reikėtų paminėti, kad Euratomo sutarties 31 straipsnyje numatyta ne teisėkūros procedūra. Teisės Tarnyba jau turėjo progos paaiškinti, kodėl teisėkūros ir ne teisėkūros teisiniai pagrindai neturėtų būti naudojami tame pačiame Sąjungos akte. Priežastys susijusios su skirtingomis viešinimo ir privalomo teisėkūros procedūra priimamų aktų projektų perdavimo nacionaliniams parlamentams taisyklėmis; subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymu ir nacionalinių parlamentų vaidmeniu; įvairiomis taisyklėmis, susijusiomis su Tarybos posėdžių skaidrumu ir „*locus standi*“ kriterijais dėl Sąjungos aktų teisėtumo tikrinimo; visa tai skiriasi priklausomai nuo teisės akto pobūdžio – ar tai yra teisėkūros ar ne teisėkūros procedūra priimamas aktas.⁴⁵
42. Tai reiškia, kad norint priimti pranešėjų apsaugos taisykles, susijusias su šiais Euratomo teisės aktais (vadinamaisiais branduolinės saugos politikos srities teisės aktais), reikės atskiro Sąjungos akto pagal Euratomo sutarties 31 straipsnį, pagal kurį reikalaujama, kad Komisija Tarybai perduotų reikalingas Mokslo ir technikos komiteto ir Ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto pateiktas nuomones.

⁴⁵ Daugiau informacijos pateikiama: Tarybos dok. 9303/13, 2013 m. gegužės 6 d. Teisės Tarnybos nuomonės 28–39 punktuose; taip pat žr. Tarybos dok. 6138/11, 2011 m. vasario 9 d. Teisės Tarnybos nuomonės 20 ir 23 punktus, kuriuose konstatuota, kad mišrūs teisės aktai, kurie yra tiek teisėkūros priemonė (SESV 352 straipsnis), tiek įgyvendinimo priemonė (SESV 291 straipsnis), yra nesuderinami su Sutartimis.

1 straipsnio 1 dalies b punkte nurodyti dalykai

43. Pasiūlymo 1 straipsnio 1 dalies b punktas susijęs su Sąjungos teisės konkurencijos teisės ir valstybės pagalbos politikos srityse vykdymo užtikrinimo gerinimu. Šis sektorinis tikslas negali būti grindžiamas nei SESV 114 straipsniu, nei jokių kitų iki šiol minėtų sektorialių teisinių pagrindų. Taip yra todėl, kad teisiniuose pagrinduose, pagal kuriuos priimamos priemonės šiose politikos srityse, t. y. SESV 103 ir 109 straipsniuose, yra numatytos ne teisėkūros procedūros, nors jie ir susiję su vidaus rinka. Kaip minėta pirmiau, Teisės Tarnyba jau paaiškino, kodėl po Lisabonos sutarties įsigaliojimo reikėtų vengti kartu naudoti teisėkūros ir ne teisėkūros procedūra priimamus aktus.⁴⁶

1 straipsnio 1 dalies c punkte nurodyti dalykai

44. Siūloma nuostata išdėstyta taip:

„pažeidimus, kurie daro poveikį Sąjungos finansiniams interesams, kaip apibrėžta SESV 325 straipsnyje ir išsamiau apibūdinta visų pirma Direktyvoje (ES) 2017/1371 ir Reglamente (ES, Euratomas) Nr. 883/2013.“

45. SESV 114 straipsnis negali apimti priemonių, kuriomis siekiama Sąjungos finansinių interesų apsaugos, pažeidimų. Šių pažeidimų negali apimti ir joks kitas iki šiol minėtas sektorialinis teisinis pagrindas. Vadinasi, šiai priemonei reikia atskiro teisinio pagrindo (SESV 325 straipsnio 4 dalies). Sąjungos teisės ir politikos Sąjungos finansinių interesų apsaugos srityje, kaip apibrėžta SESV 325 straipsnyje, vykdymo užtikrinimo gerinimo tikslas turi būti laikomas atskiru direktyvos tikslu, neatsiejamai susijusiu su kitais pirmiau minėtais tikslais. Kadangi šis teisinis pagrindas yra suderinamas su kitais pirmiau minėtais teisiniais pagrindais, kuriuose taip pat numatyta įprasta teisėkūros procedūra, SESV 325 straipsnis gali būti pridėtas prie kitų teisinių pagrindų.

⁴⁶ Trims institucijoms reikės pasikeisti nuomonėmis dėl teisinio pagrindo pakeitimo. Žr. 2016 m. balandžio 13 d. Parlamento, Europos Sąjungos Tarybos ir Europos Komisijos tarpinstitucinio susitarimo dėl geresnės teisėkūros 25 punktą (OL L 123/1, 2016 5 12): „Jeigu dėl numatomo teisinio pagrindo keitimo įprasta teisėkūros procedūra turės būti pakeista specialia teisėkūros procedūra arba ne teisėkūros procedūra, trys institucijos pasikeis nuomonėmis apie šį pakeitimą.“

46. Tačiau nuorodą į Direktyvą (ES) 2017/1371 reikia išbraukti. Ši direktyva buvo priimta remiantis SESV 83 straipsnio 2 dalimi, įtraukta Lisabonos sutartimi, kad Sąjunga galėtų suderinti valstybių narių baudžiamųjų įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatas, pasitelkdama „būtiniausias taisykles dėl nusikalstamų veikų ir sankcijų apibrėžimo“ tam tikroje Sąjungos politikos srityje, kai toks suderinimas „pasirodo būtinas užtikrinant Sąjungos politikos veiksmingą įgyvendinimą srityje, kurioje taikomos derinimo priemonės“.⁴⁷ Todėl SESV 83 straipsnio 2 dalies kaip teisinio pagrindo tikslas – baudžiamosios teisės nuostatomis remti kitas Sąjungos politikos kryptis. Konkrečiau, Direktyva (ES) 2017/1371 remiamas Reglamentas (ES, Euratomas) Nr. 833/2013, tačiau jos dalykas yra siauresnis. 1 straipsnio 1 dalies c punkte Direktyvos (ES) 2017/1371 minėti nereikia.⁴⁸
47. Galiausiai, skirtingai nei Euratomo teisės aktų, susijusių su branduoline sauga, atveju, šiuo atveju nėra nesuderinamumo problemos su Reglamentu (ES, Euratomas) Nr. 833/2013. Taip yra todėl, kad pagal Euratomo sutarties 106a straipsnį⁴⁹ SESV 325 straipsnis yra taikomas Euratomo sutarčiai. Vis dėlto, Euratomo sutarties 106a straipsnis turėtų būti pridėtas kaip teisinis pagrindas.

⁴⁷ Žr. Tarybos dok. 15309/12, 2012 m. spalio 22 d. Teisės Tarybos nuomonės 6 ir 7 punktus.

⁴⁸ Taip pat reikėtų priminti, kad SESV 83 straipsnio 2 dalis patenka į SESV Trečiosios dalies V antraštinės dalies taikymo sritį ir yra pagrindas pradėti taikyti Protokolus Nr. 21 ir 22 dėl Jungtinės Karalystės, Airijos ir Danijos pozicijos. Be to, SESV 83 straipsnio 3 dalimi Tarybos narei, kuri laikosi nuomonės, kad direktyvos projektas paveiktų pagrindinius jos baudžiamosios teisės sistemos aspektus, suteikiama teisė prašyti, kad direktyvos projektas būtų perduotas Europos Vadovų Tarybai, sustabdant įprastą teisėkūros procedūrą. Priešingu atveju, jeigu nepavyksta pasiekti susitarimo ir ne mažiau kaip devynios valstybės narės siekia tvirčiau bendradarbiauti, remdamosi atitinkamu direktyvos projektu, jos gali vykdyti susijusius veiksmus tuo pagrindu.

⁴⁹ Euratomo sutarties 106a straipsnis išdėstytas taip: „1. Šiai Sutarčiai taikomi Europos Sąjungos sutarties 7 straipsnis, 13–19 straipsniai, 48 straipsnio 2–5 dalys bei 49 ir 50 straipsniai, Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 15 straipsnis 223–236 straipsniai, 237–244 straipsniai, 245 straipsnis, 246–270 straipsniai, 272, 273 ir 274 straipsniai, 277–281 straipsniai, 285–304 straipsniai, 310–320 straipsniai, 322–325 ir 336, 342 ir 344 straipsniai bei Protokolo dėl pereinamojo laikotarpio nuostatos.“

1 straipsnio 1 dalies d punkte nurodyti dalykai

48. Teisės tarnyba pažymi, kad SESV 114 straipsnis negali būti naudojamas kaip pagrindas Sąjungos teisės, kuria siekiama stiprinti kovą su pelno mokesčio vengimu /slėpimu, vykdymo užtikrinimo gerinimui; šios srities teisės aktai turi būti grindžiami SESV 115 straipsniu⁵⁰. Sąjungos teisės aktų arba siūlomų teisės aktų, kurie netiesiogiai nurodyti Komisijos pasiūlymo 1 straipsnio 1 dalies d punkte ir tiesiogiai nurodyti 17 konstatuojamosios dalies išnašose, teisinis pagrindas yra SESV 113 straipsnyje ir (arba) 115 straipsnyje numatytos procedūros. Abiejuose šiuose straipsniuose numatoma speciali teisėkūros procedūra, kurios atveju būtinas balsų vieningumas Taryboje ir konsultavimasis su Europos Parlamentu. Todėl ši (1 straipsnio 1 dalies d punkte nurodyta) politikos sritis turės būti pašalinta iš pasiūlymo projekto jį padalijant ir svarstoma lygiagrečiai, kadangi neįmanoma viename ES teisės akte suderinti įprastą teisėkūros procedūrą ir specialią teisėkūros procedūrą, kurios atveju būtinas balsų vieningumas⁵¹.

⁵⁰ Taip pat žr. 2016 m. lapkričio 11 d. Teisės tarnybos nuomonę, Tarybos dok. 14384/16.

⁵¹ Žr. Sprendimo byloje C-300/89 *Komisija prieš Tarybą* (Titano dioksidas), EU:C:1991:244, 17–21 punktus. Teismas nustatė, kad bendro sprendimo procedūra (ir ankstesnioji bendradarbiavimo procedūra) pagal buvusį EB sutarties 251 straipsnį yra nesuderinama su teisiniu pagrindu, kurio atveju būtinas balsų vieningumas Taryboje. Taip pat žr. Teisės Tarnybos informacinį pranešimo Nuolatinių atstovų komitetui dėl Teisingumo Teismo sprendimo byloje C-130/10 *Parlamentas prieš Tarybą*, Tarybos dok. 15826/12, 9 punktą.

IV. IŠVADOS

49. Dėl pirmiau nurodytų priežasčių Tarybos Teisės tarnyba mano, kad:

- 1) siūloma direktyva turi turėti šiuos teisinius pagrindus: SESV 43 straipsnio 2 dalį, 91, 100, 114 straipsnius, 168 straipsnio 4 dalį, 192 straipsnio 1 dalį ir 325 straipsnį kartu su Euratomo sutarties 106a straipsniu; šie teisiniai pagrindai gali apimti visus Sąjungos teisės sektorius, nurodytus Komisijos pasiūlymo 1 straipsnio 1 dalies a ir c punktuose, išskyrus branduolinę saugą;
- 2) reikės atskirų teisės aktų, kiekvieno su atskiru teisiniu pagrindu, atskiriant toliau nurodytus sektorius ir Sąjungos aktus; jų nagrinėjimas gali vykti lygiagrečiai su siūlomos direktyvos nagrinėjimu ir jie gali būti laikomi dokumentų rinkiniu:
 - a) Komisijos pasiūlymo 1 straipsnio 1 dalies a punkto vi papunktyje nurodytų Sąjungos aktų, susijusių su branduoline sauga, atveju atskiras teisės aktas turės būti grindžiamas specialia ne teisėkūros procedūra, kaip nustatyta Euratomo sutarties 31 straipsnyje;
 - b) Komisijos pasiūlymo 1 straipsnio 1 dalies b punkte nurodytų Sąjungos aktų, susijusių su konkurencijos teise ir valstybės pagalba, atveju atskiras teisės aktas turės būti grindžiamas ne teisėkūros procedūra, nustatyta SESV 103 ir 109 straipsniuose;
 - c) 1 straipsnio 1 dalies c punkte nurodytų pelno mokesčio taisyklių atveju arba siekiant pagerinti priemonių, skirtų kovoti su susitarimais, kuriais siekiama įgyti mokestinį pranašumą, vykdymo užtikrinimą atskiras teisės aktas turės būti grindžiamas specialia teisėkūros procedūra, nustatyta SESV 115 straipsnyje;
 - d) Komisijos pasiūlymo priedo I dalies C punkto 2 papunkčio iii papunktyje nurodyto Reglamento (ES) Nr. 258/2012 (šaunamieji ginklai) atveju atskiras teisės aktas turės būti priimtas kaip reglamentas pagal SESV 207 straipsnio 2 dalį;

- 3) reikės išbraukti nuorodas į šiuos Sąjungos aktus:
- a) nuorodą į Direktyvą (ES) 2017/1371 Komisijos pasiūlymo 1 straipsnio 1 dalies c punkte;
 - b) nuorodą į Sprendimą Nr. 1082/2013/ES, nurodytą priedo I dalies H punkto 3 papunktyje, susijusį su didele tarpvalstybinio pobūdžio grėsme žmonių sveikatai.
-