Kunsill
tal-Unjoni Ewropea

Brussell, 14 ta' Diċembru 2018
(OR. en)

14620/18

LIMITE

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

PUBLIC

OPINJONI TAS-SERVIZZ LEGALI[1]

minn:	Servizz Legali
lil:	Grupp ta' Ħidma dwar id-Drittijiet Fundamentali, id-Drittijiet taċ-Ċittadini u l-Moviment Liberu tal-Persuni (FREMP)
Suġġett:	Proposta tal-Kummissjoni għal Direttiva tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill dwar il-protezzjoni ta' persuni li jirrappurtaw dwar ksur tad-dritt tal-Unjoni (il-proposta "informaturi") - bażi legali

[1] Dan id-dokument fih parir legali protett taħt l-Artikolu 4(2) tar-Regolament (KE) Nru 1049/2001 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tat-30 ta' Mejju 2001 rigward l-aċċess pubbliku għad-dokumenti tal-Parlament Ewropew, tal-Kunsill u tal-Kummissjoni, u li l-Kunsill tal-Unjoni Ewropea ma ħariġx għall-pubbliku. Il-Kunsill jirriżerva d-drittijiet legali kollha tiegħu fir-rigward ta' kwalunkwe pubblikazzjoni mhux awtorizzata.

I. INTRODUZZJONI

1. Fit-23 ta' April 2018, il-Kummissjoni ppubblikat il-proposta leġislattiva msemmija hawn fuq.[2] L-għan tad-direttiva proposta huwa li jiġu stabbiliti standards minimi fl-Istati Membri għall-ħarsien ta' "informaturi"[3] li, f'kuntest marbut max-xogħol, jirrappurtaw jew jiżvelaw informazzjoni dwar irregolaritajiet relatati mal-liġi tal-UE. B'din il-proposta, il-Kummissjoni twieġeb għal talbiet ripetuti mill-Parlament Ewropew[4] għal inizjattiva leġislattiva orizzontali għall-ħarsien tal-informaturi fis-setturi pubbliċi u privati fl-UE kollha.

2. S'issa, il-leġislatur tal-Unjoni għażel li jipproċedi settur b'settur, billi jiddaħħlu f'diversi atti tal-Unjoni speċifiċi għas-settur regoli speċifiċi dwar ir-rappurtar ta' ksur. Dawn l-atti huma elenkati fil-Parti 2 tal-Anness għad-direttiva proposta. Il-proposta għandha l-għan ta' proċediment lejn approċċ iktar orizzontali u ser tikkomplementa dawk id-dispożizzjonijiet speċifiċi li ser ikomplu japplikaw (ara l-Artikolu 1(2) tad-direttiva proposta). Għaldaqstant, ir-regoli minimi orizzontali stipulati fid-direttiva proposta mhux ser jimplikaw modifika formali tal-atti tal-Unjoni li diġà fihom regoli dwar rappurtar ta' ksur.

3. Il-proposta s'issa ġiet eżaminata f'laqgħat tal-FREMP matul ix-xhur ta' Settembru, Ottubru u Novembru 2018. Għadd ta' delegazzjonijiet talbu l-opinjoni tas-Servizz Legali dwar il-bażijiet legali multipli proposti (b'kollox sbatax[5]). Fil-laqgħa tiegħu tal-5 ta' Novembru 2018, il-President tal-FREMP talab formalment lis-Servizz Legali jagħti opinjoni dwar il-bażi legali tal-proposta. Din l-Opinjoni twieġeb għal dik it-talba.

---

[2] Dokument 8713/18 and 8713/18 ADD 1.

[3] Il-parti operattiva tal-proposta ma tużax it-terminu "*informaturi*", iżda tuża d-definizzjoni deskrittiva li ġejja: "*persuni li jaħdmu fis-settur privat jew pubbliku li jirrapportaw li kisbu informazzjoni dwar ksur f'kuntest relatat max-xogħol* (…)": Ara pereżempju, l-Artikolu 2(1). F'din l-Opinjoni ser tintuża t-taqsira "*informaturi*".

[4] Ara l-Memorandum ta' Spjegazzjoni għall-proposta tal-Kummissjoni, p. 2.

[5] Il-Kummissjoni pproponiet il-bażijiet legali li ġejjin: L-Artikoli 16, 33, 43, 50, 53(1), 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192, 207 u 325(4) TFUE u l-Artikolu 31 KEEA ('Euratom'). Fil-fehma tagħha, dawn il-bażijiet legali huma kollha neċessarji biex jiġu koperti l-oqsma ta' politika tal-Unjoni magħżula mill-Kummissjoni: is-suq uniku, is-sikurezza tal-prodotti, is-sikurezza tat-trasport, il-protezzjoni ambjentali, is-sikurezza nukleari, is-sikurezza tal-ikel u tal-għalf, is-saħħa u l-benessri tal-annimali, is-saħħa pubblika, il-protezzjoni tal-konsumatur, il-protezzjoni tal-privatezza u tad-data personali u s-sikurezza tan-netwerks u tas-sistemi ta' informazzjoni, il-kompetizzjoni, u l-interessi finanzjarji tal-Unjoni.

II. L-APPROĊĊ TAL-KUMMISSJONI

4. Il-Kummissjoni adottat approċċ settorjali kumulattiv jew approċċ "omnibus", li fih tikkunsidra l-ħarsien tal-informaturi bħala parti mill-"kaxxa tal-għodda ta' infurzar" tad-dritt tal-Unjoni f'oqsma ta' politika magħżula tal-Unjoni.[6] Il-bażijiet legali multipli proposti huma r-riżultat tal-eżami analitiku tal-bażijiet legali li l-Kummissjoni wettqet fir-rigward tal-atti u/jew l-oqsma ta' politika kollha tal-UE msemmija fil-proposta.[7]

5. Għall-għażla tal-oqsma ta' politika speċifiċi tal-Unjoni l-Kummissjoni użat tliet kriterji:

"*i) jenħtieġ li jissaħħaħ l-infurzar;*
ii) in-nuqqas ta' rapportar minn informaturi huwa fattur ewlieni li jaffettwa l-infurzar;
u
iii) ksur jista' jirriżulta fi ħsara serja għall-interess pubbliku.[8]"

6. L-oqsma ta' politika li ġew hekk magħżula huma stipulati fl-Artikolu 1 tal-proposta, intitolat "Ambitu materjali". Dan l-artikolu jeħtieġ li jinqara parzjalment flimkien mal-Anness għall-proposta u jkopri erba' kategoriji separati: a), b), c) u d).

---

[6] Ara l-Memorandum ta' Spjegazzjoni, p. 2 u 5; Ara wkoll: il-premessa 81, l-Artikoli 1(1), 3(1) u 3(2) tal-Proposta, kif ukoll l-ispjegazzjonijiet orali mogħtija mill-Kummissjoni fil-FREMP.

[7] Dan l-approċċ huwa rifless b'mod partikolari fil-Premessa 81 tal-proposta. Madankollu, kif innotat hawn taħt, jidher li l-Kummissjoni ma semmietx il-bażijiet legali kollha msemmija fid-diversi atti kkonċernati. Pereżempju, l-Artikoli 113 u 115 TFUE ma ssemmewx, u lanqas l-Artikolu 106a tal-KEEA ("Trattat Euratom").

[8] Ara l-Memorandum ta' Spjegazzjoni, pp. 2-3 u l-Premessa 5 tal-proposta.

7. Fir-rigward tal-ewwel kategorija, il-punt a) tal-Artikolu 1(1) tal-proposta tal-Kummissjoni jelenka 10 oqsma ta' politika differenti, mingħajr ma jsemmi intestatura jew tema ġenerali. L-Artikolu 1(1) a) jaqra kif ġej:

> "*il-ksur li jaqa' fil-kamp ta' applikazzjoni tal-atti tal-Unjoni stabbiliti fl-Anness (Parti I u Parti II) fir-rigward tal-oqsma li ġejjin:*
>
> *(i) l-akkwist pubbliku;*
> *(ii) is-servizzi finanzjarji, il-prevenzjoni tal-ħasil tal-flus u l-finanzjament tat-terroriżmu;*
> *(iii) is-sikurezza tal-prodotti;*
> *(iv) is-sikurezza tat-trasport;*
> *(v) il-protezzjoni tal-ambjent;*
> *(vi) is-sikurezza nukleari;*
> *(vii) is-sikurezza tal-ikel u tal-għalf, is-saħħa u l-benessri tal-annimali;*
> *(viii) is-saħħa pubblika;*
> *(ix) il-protezzjoni tal-konsumatur;*
> *(x) il-protezzjoni tal-privatezza u d-data personali, u sikurezza tan-netwerks u tas-sistemi ta' informazzjoni.*"

8. L-10 oqsma ta' politika msemmija fl-Artikolu 1(1) (a) barra minn hekk iridu jinqraw b'rabta mal-lista dettaljata u estensiva ta' leġislazzjoni sekondarja pprovduta fl-Anness. Huwa biss il-ksur li jaqa' fil-kamp ta' applikazzjoni ta' wieħed mill-atti elenkati fl-Anness li jwassal għall-attivazzjoni tar-regoli stipulati fil-proposta.[9] Barra minn hekk, l-atti tal-Unjoni elenkati fl-Anness jaqgħu taħt żewġ kategoriji: Il-Parti I telenka atti li attwalment ma fihom ebda regola li tipproteġi lill-informaturi, filwaqt li l-Parti II telenka atti li diġà fihom regoli li jipproteġu lill-informaturi. Fir-rigward tal-atti tal-Unjoni elenkati fil-Parti I, il-proposta għaldaqstant tintroduċi regoli ġodda li jissupplimentaw l-atti elenkati filwaqt li fir-rigward tal-atti tal-Unjoni elenkati fil-Parti II, il-proposta għandha l-għan li tikkumplimenta r-regoli eżistenti elenkati dwar il-protezzjoni tal-informaturi.[10]

---

9 Ara wkoll l-Artikolu 3 (1) u (2) tad-direttiva proposta li jiddefinixxi ksur kif ġej: "(…) *attivitajiet illegali attwali jew potenzjali jew abbuż tad-dritt marbutin mal-atti tal-Unjoni u oqsma li jaqgħu fil-kamp ta' applikazzjoni msemmi fl-Artikolu 1 u fl-Anness*".

10 Ara wkoll l-Artikolu 1(2) tal-proposta tal-Kummissjoni.

9. Fir-rigward tat-tieni kategorija, il-punt b) tal-Artikolu 1(1) tal-proposta tal-Kummissjoni jirreferi għal ksur ta' dispożizzjonijiet tad-dritt primarju fil-qasam ta' politika tad-dritt tal-kompetizzjoni u tal-għajnuna mill-Istat kif ukoll għal ksur li jaqa' fil-kamp ta' applikazzjoni tar-regolament prinċipali tal-Kunsill dwar ir-Regoli tal-kompetizzjoni u r-regolament prinċipali tal-Kunsill dwar l-għajnuna mill-Istat rispettivament. L-Artikolu 1(1) b) jaqra kif ġej:

> *"il-ksur tal-Artikolu 101, 102, 106, 107 u 108 tat-TFUE u l-ksur li jaqa' fil-kamp ta' applikazzjoni tar-Regolament tal-Kunsill (KE) Nru 1/2003 u r-Regolament tal-Kunsill (UE) Nru 2015/1589."*

10. Fir-rigward tat-tielet kategorija, il-punt c) tal-Artikolu 1(1) tal-proposta tal-Kummissjoni jirreferi għal:

> *"il-ksur li jaffettwa l-interessi finanzjarji tal-Unjoni kif definit mill-Artikolu 325 tat-TFUE u kif speċifikat aħjar, b'mod partikolari, fid-Direttiva (UE) 2017/1371 u r-Regolament (UE, Euratom) Nru 883/2013."*

11. Fir-rigward tar-raba' kategorija, il-punt d) tal-Artikolu 1(1) tal-proposta tal-Kummissjoni jaqra kif ġej:

> *"il-ksur marbut mas-suq intern, kif imsemmi fl-Artikolu 26(2) tat-TFUE, fir-rigward ta' atti li jiksru r-regoli dwar it-taxxi korporattivi jew ftehimiet li l-għan tagħhom huwa li jinkiseb vantaġġ tat-taxxa li jegħleb l-oġġett jew skop tal-liġi tat-taxxa korporattiva applikabbli."*

12. Kuntrarjament għall-punti a), b), u c), il-proposta ma ssemmi ebda leġislazzjoni sekondarja għat-test operattiv tal-qasam ta' politika deskritt fil-punt 1 (1) d). Madankollu, il-Memorandum ta' Spjegazzjoni[11] u r-referenzi fin-noti f'qiegħ il-paġna għall-premessa 17 tal-proposta jiċċaraw li l-Kummissjoni għandha żewġ direttivi speċifiċi tal-UE f'moħħha, kif ukoll żewġ abbozzi ta' direttivi pendenti li pproponiet:

- id-Direttiva 2011/16/UE tal-15 ta' Frar 2011 dwar il-kooperazzjoni amministrattiva fil-qasam tat-tassazzjoni[12];
- id-Direttiva (UE) 2016/1164 tat-12 ta' Lulju 2016 li tistabbilixxi regoli kontra l-prattiki ta' evitar tat-taxxa li jaffettwaw direttament il-funzjonament tas-suq intern[13];
- Proposta għal Direttiva tal-Kunsill dwar Bażi Komuni Konsolidata għat-Taxxa Korporattiva[14];
- Proposta għal Direttiva tal-Kunsill dwar Bażi Komuni għat-Taxxa Korporattiva[15].

III. ANALIŻI

A. Prinċipji li jidderivaw mill-każistika stabbilita

13. Skont każistika stabbilita sew, il-bażi legali ta' att tal-Unjoni ma tiddependix mill-konvinzjoni ta' istituzzjoni dwar l-objettiv li jrid jintlaħaq, iżda trid tiġi ddeterminata skont fatturi oġġettivi li jistgħu jkunu soġġetti għal stħarriġ ġudizzjarju, inkluż b'mod partikolari l-għan u l-kontenut tal-miżura.[16]

---

[11] Memorandum ta' spjegazzjoni, p. 3.

[12] ĠU L 64, 11.3.2011, p. 1–12; proċedura leġislattiva speċjali bbażata fuq l-Artikoli 113 u 115 TFUE.

[13] ĠU L 193, 19.7.2016, p. 1–14 4; proċedura leġislattiva speċjali bbażata fuq l-Artikolu 115 TFUE.

[14] COM/2016/0683 final — 2016/0336; dokument tal-Kunsill 13731/2016; proċedura leġislattiva speċjali bbażata fuq l-Artikolu 115 TFUE.

[15] COM/2016/0685 final — 2016/0337; dokument tal-Kunsill 13730/2016; proċedura leġislattiva speċjali bbażata fuq l-Artikolu 115 TFUE.

[16] Ara l-Kawża C-300/89, Il-Kummissjoni vs il-Kunsill ("Diossidu tat-titanju"), EU:C:1991:244, fil- paragrafu 10 tas-sentenza; Kawża C-147/13, Spanja vs il-Kunsill, EU:C:2015:299, paragrafu 68 u l-każistika msemmija. Din il-ġurisprudenza titfakkar konsistentement f'opinjonijiet tas-Servizz Legali. Ara wkoll: Opinjoni tas-Servizz Legali tas-26 ta' Settembru 2018, id-dokument tal-Kunsill 12004/18, il-paragrafi 9 u 10 u l-każistika msemmija fin-noti ta' qiegħ il-paġna 4 u 5 ta' dik l-opinjoni u l-Opinjoni tas-Servizz Legali tas-26 ta' Marzu 2018, id-dokument tal-Kunsill 7502/18, il-paragrafu 6, kif ukoll il-każistika msemmija fin-nota ta' qiegħ il-paġna 11 ta' dik l-opinjoni.

14. Barra minn hekk, skont l-istess każistika, il-proċeduri involuta fil-bażijiet legali differenti huma r-riżultat tal-għażla magħmula mill-awturi tat-Trattati u ma għandhomx jiddeterminaw l-għażla ta' bażi legali.[17]

15. Barra minn hekk, peress li l-Kummissjoni pproponiet 17-il bażi legali, għandu jiġi nnotat li, skont il-każistika stabbilita, bażijiet legali multipli jistgħu jiġu ġġustifikati biss f'ċirkustanzi eċċezzjonali li jirrikjedu dimostrazzjoni li l-miżura jkollha simultanjament għadd ta' objettivi legali differenti ta' piż ugwali. B'mod partikolari, il-Qorti saħqet b'mod konsistenti li:

> *"Jekk l-eżami ta' att komunitarju juri li dan l-att għandu għan doppju jew għandu komponent doppju u jekk wieħed minn dawn jista' jiġi identifikat bħala dak ewlieni jew predominanti, filwaqt li l-ieħor huwa biss sekondarju, l-att għandu jkun ibbażat fuq bażi legali unika, jiġifieri dak meħtieġ mill-għan jew komponent ewlieni jew predominanti* (…).
>
> *Eċċezzjonalment, jekk jiġi stabbilit, min-naħa l-oħra, li l-att ikkonċernat ikollu iktar minn għan wieħed fl-istess ħin jew jekk ikollu iktar minn komponent wieħed, li jkunu marbuta b'mod li ma jistgħux jinħallu minn xulxin, mingħajr ma wieħed ikun sekondarju u indirett meta pparagunat mal-ieħor, tali att irid ikun ibbażat fuq id-diversi bażijiet legali korrispondenti* (…)*."*[18]

[17] Ara l-kawża C-130/10, il-Parlament Ewropew vs il-Kunsill tal-Unjoni Ewropea, EU:C:2012:472, paragrafi 80 sa 82.

[18] Kawżi C-300/89, il-Kummissjoni vs il-Kunsill ("Diossidu tat-titanju"), EU:C:1991:244, paragrafi 17 sa 21; C-36/98, Spanja vs il-Kunsill, EU:C:2001:64, paragrafu 59; C-211/01, il-Kummissjoni vs il-Kunsill, paragrafu 39; C 336/00, Huber, EU:C:2002:509, paragrafu 31; C-338/01, Il-Kummissjoni vs il-Kunsill, EU:C:2004:253, paragrafi 55 et seq.; C-411/06, il-Kummissjoni vs il-Parlament u l-Kunsill, EU:C:2009:518, il-paragrafi 46 u 47; C-155/07, il-Parlament vs il-Kunsill, EU:C:2008:605, paragrafi 36 et seq.

16. Il-Qorti saħqet b'mod konsistenti wkoll li r-rikors għal bażi legali doppja mhuwiex possibbli meta l-proċeduri stabbiliti għal kull bażi legali ma jkunux kompatibbli ma' xulxin[19] jew fejn l-użu ta' żewġ bażijiet legali x'aktarx jimmina d-drittijiet tal-Parlament[20].

17. Minn dan isegwi, skont każistika stabbilita, li att leġislattiv jista' biss ikun ibbażat fuq żewġ bażijiet legali jew aktar jekk jiġu ssodisfati tliet kondizzjonijiet:

- L-ewwel nett, l-att ikollu żewġ objettivi jew iktar u ebda wieħed fosthom ma jkun l-objettiv ewlieni jew predominanti fuq l-oħrajn.
- It-tieni nett, l-objettivi kif stipulati fl-att leġislattiv iridu jkunu marbutin b'mod inseparabbli.
- It-tielet nett, il-bażijiet legali jipprevedu proċeduri kompatibbli.[21]

B. Eżami tal-għan u tal-kontenut tal-proposta

18. Fid-dawl tal-każistika stabbilita msemmija iktar 'il fuq, jeħtieġ li l-ewwel jiġu eżaminati l-għan u l-kontenut tal-proposta sabiex jiġi stabbilit liema huwa l-għan (ewlieni) tal-proposta.

---

[19] Kawżi C-300/89, il-Kummissjoni vs il-Kunsill (Diossidu tat-titanju), EU:C:1991:244, paragrafi 17 sa 21. Kif ser naraw iktar 'il quddiem, jirriżultaw inkompatibilitajiet bħal dawn, pereżempju, bejn proċeduri leġislattivi u proċeduri mhux leġislattivi. Teżisti wkoll inkompatibilità bejn proċedura leġislattiva ordinarja fejn il-votazzjoni b'maġġoranza kwalifikata hija r-regola tal-votazzjoni prinċipali fil-Kunsill u proċedura leġislattiva speċjali, li tirrikjedi l-unanimità fil-Kunsill.

[20] Kawżi konġunti C-164/97 u 165/97, il-Parlament vs il-Kunsill, EU:C:1999:99, il-paragrafu 14; Il-Kawża C-338/01, il-Kummissjoni vs il-Kunsill, EU:C:2004:253, paragrafu 55 et seq.; Il-Kawża 178/03, il-Kummissjoni vs il-Parlament u l-Kunsill, EU:C:2006:4, il-paragrafu 57.

[21] Ara wkoll: Opinjoni tas-Servizz Legali tal-24 ta' April 2018, id-dokument tal-Kunsill 8268/18, paragrafu 16 u l-każistika msemmija fin-nota 6 ta' qiegħ il-paġna ta' dik l-opinjoni.

19. Kif diġà ssemma hawn fuq, l-għan ewlieni tal-proposta tal-Kummissjoni - abbażi tat-test ippreżentat lill-Kunsill kif ġie modifikat wara d-diskussjonijiet li seħħew s'issa fil-FREMP - huwa li jissaħħaħ l-infurzar tad-dritt tal-Unjoni permezz tal-adozzjoni ta' regoli mmirati lejn il-protezzjoni ta' persuni li jgħinu bl-iskoperta, l-investigazzjoni u l-prosekuzzjoni tal-liġi tal-Unjoni f'oqsma ta' politika speċifiċi. L-Artikolu 1(1) tal-proposta jikkonferma li dan huwa tabilħaqq l-għan ewlieni tal-proposta:

"Bil-għan li jittejjeb l-infurzar tal-liġi u l-politiki tal-Unjoni f'oqsma speċifiċi....".

Dan l-għan ewlieni hu rifless ukoll fil-premessi 2, 19, 25, 48 u 84, li l-partijiet rilevanti tagħhom jinqraw kif ġej:

"Fil-livell tal-Unjoni, ir-rapporti minn informaturi huma komponent upstream tal-infurzar tal-liġi tal-Unjoni: dawn jikkontribwixxu għas-sistemi ta' infurzar nazzjonali u tal-Unjoni b'informazzjoni li twassal għall-iskoperta, l-investigazzjoni u l-prosekuzzjoni effettiva ta' ksur tal-liġi tal-Unjoni."

"Kull darba li jiġi adottat att tal-Unjoni ġdid li għalih il-protezzjoni tal-informaturi hija rilevanti u tista' tikkontribwixxi għal infurzar aktar effettiv, jenħtieġ li jiġi kkunsidrat jekk l-Anness għal din id-Direttiva għandux ikun emendat sabiex dan jitqiegħed fil-kamp ta' applikazzjoni tagħha"

"L-infurzar effettiv tad-dritt tal-Unjoni jeħtieġ li l-protezzjoni tingħata lill-firxa l-aktar wiesgħa possibbli ta' kategoriji ta' persuni (…)"

"L-iskoperta u l-prevenzjoni effettivi ta' ksur tal-liġi tal-Unjoni jirrikjedu l-iżgurar li informaturi potenzjali jistgħu b'mod faċli u b'kunfidenzjalità sħiħa jġibu l-informazzjoni li għandhom għall-attenzjoni tal-awtoritajiet kompetenti rilevanti li huma kapaċi jinvestigaw u li jsolvu l-problema, fejn dan huwa possibbli."

L-objettiv ta' din id-Direttiva, jiġifieri li ssaħħaħ l-infurzar f'ċertu oqsma ta' politika u atti fejn ksur tal-liġi tal-Unjoni jista' jikkawża ħsara serja għall-interess pubbliku permezz ta' protezzjoni effettiva tal-informaturi (…)."

20. Il-kontenut tal-proposta huwa mniżżel fid-dettall fil-Kapitoli II, III u IV. Dawn il-kapitoli jinkludu r-regoli proposti mill-Kummissjoni li għandhom l-għan li jipprovdu standards minimi għall-armonizzazzjoni tal-protezzjoni tal-informaturi għal "persuni li jirrapportaw", li jaqgħu, skont l-Artikolu 2, fil-kamp ta' applikazzjoni personali tad-direttiva, u li jaħdmu fis-setturi privati u pubbliċi kif definiti fid-direttiva.

21. Il-Kapitolu II jistabbilixxi l-istandards għar-rappurtar intern u s-segwitu ta' rapporti. B'mod partikolari, l-Artikoli 4 u 5 ta' dan il-kapitolu jistabbilixxu l-obbligu għall-Istati Membri sabiex jiżguraw li entitajiet legali fis-setturi privati u pubbliċi jistabbilixxu kanali u proċeduri xierqa ta' rapportar intern sabiex jirċievu u jwettqu segwitu fuq ir-rapporti.

22. Il-Kapitolu III jistabbilixxi l-istandards għar-rappurtar estern u s-segwitu ta' rapporti. Skont l-Artikoli 6 sa 12 ta' dan il-Kapitolu, l-Istati Membri huma obbligati jiżguraw li l-awtoritajiet kompetenti jkollhom stabbiliti kanali u proċeduri esterni ta' rappurtar sabiex jirċievu u jsegwu r-rapporti u jistipulaw l-istandards minimi applikabbli għal tali kanali u proċeduri.

23. Il-Kapitolu IV jistabbilixxi standards minimi għall-protezzjoni ta' persuni "ikkonċernati" u li jirrappurtaw[22]. B'mod partikolari, l-Artikolu 13 jispjega l-kundizzjonijiet sabiex persuna li tirrapporta għandha tikkwalifika għal protezzjoni skont din id-Direttiva. Pereżempju, huwa meħtieġ li l-persuni li jirrapportaw kellhom raġunijiet validi biex jemmnu li l-informazzjoni rrapportata kienet vera fil-ħin tar-rappurtar. Barra minn hekk, huwa ġeneralment meħtieġ li l-persuni li jirrapportaw jużaw il-kanali interni l-ewwel. L-Artikoli 14 u 15 jittrattaw ir-ritaljazzjoni pprojbita. L-Artikolu 16 jagħmilha ċara li dawk ikkonċernati mir-rapporti għandhom igawdu bis-sħiħ id-drittijiet tagħhom skont il-Karta tad-Drittijiet Fundamentali tal-UE, inkluż il-preżunzjoni tal-innoċenza, id-dritt għal rimedju effettiv u għal proċess ġust, u d-drittijiet tagħhom għal difiża. L-Artikolu 17 jobbliga lill-Istati Membri jipprevedu pieni effettivi, proporzjonati u dissważivi.

24. Fl-aħħar nett, ta' min jinnota li r-regoli proposti fid-direttiva huma <u>regoli minimi</u>. Dan jirriżulta ċar mill-Artikolu 1 li jgħid li d-direttiva għandha l-għan li tipprovdi standards minimi komuni għall-protezzjoni tal-informaturi f'oqsma speċifiċi ta' politika tal-Unjoni u mill-Artikolu 19 li jippermetti lill-Istati Membri li jintroduċu jew iżommu dispożizzjonijiet aktar favorevoli għad-drittijiet ta' persuni li jirrapportaw.[23] Barra minn hekk, xejn ma jipprevjeni lill-Istati Membri milli jżommu fis-seħħ jew jintroduċu leġislazzjoni nazzjonali li tipproteġi lill-informaturi għal setturi ta' politika mhux imsemmija fil-proposta tal-Kummissjoni.

25. Minn dan ta' hawn fuq isegwi li l-proposta għandha <u>bħala għan ewlieni jew predominanti</u> t-titjib tal-infurzar ta' ċerti oqsma tal-liġi tal-Unjoni permezz ta' regoli dwar il-protezzjoni tal-informaturi.

---

[22] Għad-definizzjoni ta' "persuni kkonċernati" ara: L-Artikolu 3 (11) tal-proposta.
[23] Ara wkoll: Memorandum ta' Spjegazzjoni, p. 6, li jiddeskrivi l-proposta bħala "Direttiva ta' armonizzazzjoni minima".

C. Identifikazzjoni tal-bażi legali

26. Is-Servizz Legali jinnota li ma hemm ebda bażi legali unika fit-Trattati li tagħti lill-Unjoni l-kompetenza li tilleġisla speċifikament dwar it-titjib tal-infurzar tal-liġi tal-Unjoni permezz tal-protezzjoni tal-informaturi f'diversi setturi tal-liġi u l-politika tal-Unjoni.[24] L-approċċ tal-Kummissjoni, li huwa li tipproċedi fuq bażi ta' settur b'settur, huwa għaldaqstant l-approċċ legalment korrett. Kif indikat fil-paragrafu 2 hawn fuq, il-leġislatur tal-Unjoni diġà adotta dan l-approċċ preċedentement billi daħħal, f'atti leġislattivi settorjali speċifiċi, dispożizzjonijiet speċifiċi dwar il-protezzjoni tal-informaturi, fuq il-bażi legali ta' kull wieħed minn dawk l-atti. Abbażi ta' dan l-approċċ, is-Servizz Legali jqis li d-direttiva ssegwi simultanjament objettivi separati ta' piż ugwali, li huma, barra minn hekk, marbuta b'mod inseparabbli. B'mod partikolari, id-direttiva għandha l-għan, kif stipulat fl-Artikolu 1(1) tal-proposta, li ttejjeb l-infurzar tal-liġi u l-politiki tal-Unjoni ta' kull wieħed mill-oqsma ta' politika speċifiċi elenkati, u t-tali titjib ikun f'kull każ objettiv distint.

27. Madankollu, kif imfisser hawn taħt, is-Servizz Legali jqis ukoll li għadd ta' bażijiet legali settorjali proposti mill-Kummissjoni mhumiex meħtieġa u li hemm xi bażijiet legali li jipprevedu proċeduri inkompatibbli u li għalhekk ser ikollhom jiġu adottati f'att separat (fil-biċċa l-kbira tal-każijiet permezz tal-qsim tal-proposta).

[24] Għandu jiġi nnutat li hemm xi dispożizzjonijiet fit-Trattati li jobbligaw lill-Istati Membri jiżguraw li l-liġi tal-Unjoni tiġi applikata kif suppost. L-Artikolu 4(3) TUE jipprevedi li "*l-Istati Membri għandhom jieħdu kull miżura ġenerali jew partikolari xierqa sabiex jassiguraw li l-obbligi li joħorġu mit-Trattati jew li jirriżultaw mill-atti tal-istituzzjonijiet tal-Unjoni jitwettqu*" (it-tieni sottoparagrafu). Barra minn hekk, l-Artikolu 197(1) TFUE jipprevedi li "*l-implimentazzjoni effettiva tad-dritt tal-Unjoni mill-Istati Membri, li hija essenzjali għall-funzjonament tajjeb tal-Unjoni, għandha titqies bħala kwistjoni ta' interess komuni*" u fih bażi legali li tagħti s-setgħa lil-leġislatur tal-Unjoni biex jadotta miżuri li jappoġġaw il-kapaċità amministrattiva tal-Istati Membri. Barra minn hekk, l-Artikolu 291(1) TFUE jipprevedi li "*l-Istati Membri għandhom jadottaw il-miżuri kollha tal-leġislazzjoni nazzjonali meħtieġa sabiex jimplimentaw atti tal-Unjoni li jkunu jorbtu legalment*".

28. Waħda mill-bażijiet legali ewlenin li pproponiet il-Kummissjoni hija l-Artikolu 114 TFUE.25 Kif il-Qorti tal-Ġustizzja saħqet b'mod konsistenti, att leġislattiv adottat abbażi tal-Artikolu 114 TFUE:

"*għandu, minn naħa, jinkludi miżuri dwar l-approssimazzjoni tal-liġijiet, regolamenti u dispożizzjonijiet amministrattivi tal-Istati Membri u, min-naħa l-oħra, għandu jkollu bħala għan l-istabbiliment u l-funzjonament tas-suq intern.*"[26]

"(…) *il-miżuri previsti minn din id-dispożizzjoni huma intiżi sabiex itejbu l-kundizzjonijiet għall-istabbiliment u l-funzjonament tas-suq intern u għandhom effetivament ikollhom dan il-għan, billi jikkontribwixxu sabiex jiġu eliminati l-ostakli għall-moviment liberu tal-merkanzija jew għal-libertà li jkunu pprovduti servizzi jew ukoll għat-tneħħija ta' distorsjonijiet tal-kompetizzjoni.*"

"(…) *għalkemm l-użu tal-Artikolu 95* [issa l-Artikolu 114 TFUE] *bħala bażi legali huwa possibbli sabiex jiġi evitat li fil-futur ikun hemm ostakoli għall-kummerċ li jirriżultaw mill-iżvilupp varjat tal-leġislazzjonijiet nazzjonali, tali ostakoli għandhom ikunu probabbli u l-miżura inkwistjoni għandha tkun intiża sabiex tipprevenihom*"[27].

29. Hemm formulazzjoni fil-proposta tal-Kummissjoni li tiġġustifika l-użu tal-Artikolu 114 TFUE bħala bażi legali ewlenija. B'mod partikolari, il-premessa 4 tal-proposta tirreferi għall-frammentazzjoni tal-protezzjoni tal-informaturi fil-leġislazzjoni tal-Istati Membri u għan-nuqqas ta' uniformità fl-oqsma ta' politika kollha tal-UE. Barra minn hekk, il-premessa 6 tirreferi għal distorsjonijiet fil-kompetizzjoni u l-premessa 10 għal impatti kollaterali potenzjali lil hinn mill-fruntieri nazzjonali fir-rigward ta' reati ambjentali. Hemm ukoll referenzi fit-test għall-funzjonament effettiv tas-suq intern u/jew l-Artikolu 114 TFUE fil-premessi li jirrigwardaw is-saħħa pubblika u l-protezzjoni tal-konsumatur (premessa 13), il-privatezza, id-data personali, is-sigurtà tan-netwerks u tas-sistemi ta' informazzjoni (premessa 14) u fil-premessa 81.

---

25 Ara l-premessa 81 tal-proposta tal-Kummissjoni.

26 Kawża C-270/12, ir-Renju Unit vs il-Parlament Ewropew u l-Kunsill, EU:C:2014:18, paragrafu 11.

27 Kawża C-491/01, R vs Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco, EU:C:2002:741, paragrafu 60. Ara wkoll il-Kawża C-376/98, il-Ġermanja vs il-Parlament Ewropew u l-Kunsill, EU:C:2000:544, paragrafu 84.

30. Madankollu, għar-raġunijiet imsemmija hawn taħt, l-Artikolu 114 TFUE ma jikkostitwixxix bażi legali suffiċjenti għall-proposta kollha. B'mod partikolari, l-Artikolu 114 TFUE ma jistax jintuża biex jissaħħaħ l-infurzar ta' liġi tal-Unjoni li ma tistax tiġi direttament marbuta mas-suq intern, u lanqas ma tista' tintuża meta jkun hemm bażi legali aktar speċifika fit-Trattati. Barra minn hekk, l-Artikolu 114 TFUE jipprevedi l-proċedura leġislattiva ordinarja, li jippreżenta inkompatibbiltajiet ma' bażijiet legali oħra msemmija mill-Kummissjoni.

Is-suġġetti msemmija fl-Artikolu 1 (1) a)

31. Sa fejn jikkonċerna l-ewwel kategorija ta' suġġetti, imsemmija fl-Artikolu 1 (1) a), is-Servizz Legali jikkunsidra li miżuri biex jissaħħaħ l-infurzar tal-atti tal-Unjoni msemmija fl-Anness u marbuta mal-oqsma ta' politika settorjali li ġejjin jistgħu jiġi adottati taħt l-Artikolu 114 TFUE: l-akkwist pubbliku[28]; is-servizzi finanzjarji, il-prevenzjoni tal-ħasil tal-flus u l-finanzjament tat-terroriżmu[29]; is-sikurezza tal-prodotti[30]; is-sikurezza tal-ikel u tal-għalf[31]; il-protezzjoni tal-konsumatur[32] kif ukoll il-protezzjoni tal-privatezza u d-data personali, u s-sikurezza tan-netwerks u tas-sistemi ta' informazzjoni.[33]

32. Madankollu, hemm att wieħed fl-Anness dwar is-suġġett tas-"sikurezza tal-prodotti" li jeħtieġ li jitneħħa: Ir-Regolament (UE) Nru 258/2012 dwar l-iffabbrikar illeċitu ta' u l-ittraffikar fl-armi tan-nar imsemmi fl-Anness, il-Parti I C 2 (iii) li hu mmirat għall-implimentazzjoni tal-Protokoll tan-NU dwar l-Armi tan-Nar. Dan ir-regolament ma jistax jiġi inkluż għax huwa relatat ma' att leġislattiv skont l-Artikolu 207(2) TFUE li jikkonċerna l-Politika Kummerċjali Komuni, li jippermetti biss l-adozzjoni ta' leġislazzjoni permezz ta' regolamenti u mhux direttivi. Jekk il-leġislatur tal-Unjoni jixtieq jadotta regoli dwar il-protezzjoni tal-informaturi relatati ma' dan l-att tal-Unjoni, huwa ser ikollu jadotta regolament separat abbażi tal-Artikolu 207(2) TFUE biex jagħmel dan (permezz tal-qsim tal-proposta).

28 Artikolu 1 (1) a) (i).
29 Artikolu 1 (1) a) (ii).
30 Artikolu 1 (1) a) (iii).
31 Artikolu 1 (1) a) (vii).
32 Artikolu 1 (1) a) (ix).
33 Artikolu 1 (1) a) (x).

33. Barra minn hekk, hemm numru ta' suġġetti elenkati taħt l-ewwel kategorija, li l-kopertura tagħhom ma tistax tkun ibbażata fuq l-Artikolu 114 TFUE, minħabba li t-tisħiħ tal-infurzar tal-liġi tal-Unjoni għal dawn is-suġġetti jiżvela objettiv legali settorjali separat li jeħtieġ bażi legali proprja.

34. Wieħed minn dawn huwa l-intestatura saħħa pubblika, li hija relatata ma' atti attwali tal-Unjoni bbażati biss fuq l-Artikolu 168(4) TFUE.[34] Dawn l-atti huma mmirati esklużivament lejn il-protezzjoni tas-saħħa tal-bniedem u ma jippreżentawx rabta suffiċjenti mal-istabbiliment jew il-funzjonament tas-suq intern. Sabiex dawn l-atti jiġu koperti, ser tenħtieġ bażi legali separata b'ġustifikazzjoni xierqa. L-objettiv tat-tisħiħ tal-infurzar tal-liġi tal-Unjoni fil-qasam tas-saħħa pubblika għandu jiġi kkunsidrat bħala objettiv separat tad-direttiva, li jiġġustifika l-użu tal-Artikolu 168(4) TFUE bħala bażi legali distinta, marbut b'mod inseparabbli mal-objettivi l-oħra identifikati f'din l-opinjoni.

35. Fir-rigward tal-atti li jirrigwardaw is-settur tas-saħħa pubblika elenkati taħt il-Parti I H tal-Anness, huma biss dawk ibbażati fuq dispożizzjoni li tippermetti l-armonizzazzjoni li jistgħu jiġu koperti mid-direttiva proposta. Dan ifisser li l-atti adottati abbażi tal-Artikolu 168(4) TFUE jistgħu jiġu elenkati iżda mhux atti bbażati fuq l-Artikolu 168(5) TFUE, peress li dan tal-aħħar jippermetti li l-Unjoni tadotta miżuri ta' inċentiv iżda jeskludi b'mod espliċitu l-armonizzazzjoni. Minn dan isegwi li d-Deċiżjoni Nru 1082/2013/UE elenkata taħt il-Punt I H (3), relatata ma' theddid transfruntier serju għas-saħħa tal-bniedem, ma tistax tiġi inkluża, peress li din id-deċiżjoni ġiet adottata fuq il-bażi tal-Artikolu 168(5) TFUE,[35]

---

[34] Ara, b'mod partikolari, l-atti tal-UE msemmija fil-Parti I, H, punt 1.

[35] Il-Kummissjoni rrikonoxxiet bil-fomm fil-FREMP li dan kien żball u qablet li dan l-att għandu jitneħħa mill-Anness.

36. It-tieni qasam ta' politika taħt l-ewwel kategorija jirreferi għal atti marbuta mal-politika komuni tat-trasport tal-UE, li skont it-TFUE u l-każistika tal-Qorti tal-Ġustizzja tippreżenta karatteristiċi distinti u teħtieġ bażi legali separata tat-trasport.[36] Konsegwentement, il-ksur tal-atti tal-Unjoni elenkati fl-Anness li jirrelataw mal-qasam tal-politika tas-sikurezza tat-trasport[37] ma jistax jiġi kopert bl-Artikolu 114 TFUE. L-inklużjoni ta' ksur ta' atti f'dan il-qasam ta' politika teħtieġ bażi legali korrispondenti separata (l-Artikoli 91 u 100 TFUE) distinta mill-bażi legali relatata mas-suq intern.

37. Barra minn hekk, l-Artikolu 114 TFUE ma jistax jintuża fir-rigward tal-atti tal-Unjoni stabbiliti fl-Anness immirati lejn il-protezzjoni tal-benessri tal-annimali.[38] Ħafna mill-atti inkwistjoni huma attwalment ibbażati biss fuq l-Artikolu 43(2) TFUE (Agrikoltura u Sajd), u jidher li ma hemm ebda rabta diretta mas-suq intern. L-objettiv tat-tisħiħ tal-infurzar tal-liġi u l-politiki tal-Unjoni fil-qasam tal-benessri tal-annimali għandu jiġi kkunsidrat bħala objettiv separat tad-direttiva, li jiġġustifika l-użu tal-Artikolu 43(2) TFUE, li huwa marbut b'mod inseparabbli mal-objettivi l-oħra identifikati f'din l-opinjoni.

---

36 Ara l-Artikolu 58(1), 91 u 207 (5) TFUE; Kawża C-97/78, Schumalla, EU:C:1978:211, paragrafu 4; Kawżi Magħquda C-248/95 u C-249/95, SAM Schiffahrt u Stapf, EU:C:1997:377, il-paragrafu 23; Kawża C-176/09, il-Lussemburgu vs il-Parlament u l-Kunsill, EU:C:2011:290, il-paragrafu 34; Kawża C-344/04, IATA u ELFAA, EU:C:2006:10, paragrafu 80; Kawżi Magħquda C-184/02 u C-223/02, Spanja u l-Finlandja vs il-Parlament u l-Kunsill, EU:C:2004:497, paragrafu 29; Kawżi Magħquda C- 27/00 u C-122/00, Omega Air u Oħrajn, EU:C:2002:161, il-paragrafu 63; Kawża C-440/05, il-Kummissjoni vs il-Kunsill, EU:C:2007:625, il-paragrafu 58; Kawża C-338/09, Peralta, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, EU:C:2010:814, paragrafu 30; Kawżi magħquda C-184/02 u C-223/02, ir-Renju ta' Spanja u r-Repubblika tal-Finlandja vs il-Parlament Ewropew u l-Kunsill, EU:C:2004:497, paragrafi 29 et seq.

37 L-Artikolu 1 (1) a) (iv) u l-atti elenkati fil-Parti I D u II B tal-Anness.

38 L-Artikolu 1 (1) a) (vii) u l-Parti I, G, punt 4 tal-Anness.

38. B'mod simili, is-Servizz Legali jqis li t-tisħiħ tal-infurzar tal-liġi tal-Unjoni dwar il-protezzjoni tal-ambjent ma jippreżentax rabta legali evidenti mal-funzjonament tas-suq intern lanqas.[39] Fi kwalunkwe każ, ir-rabta mas-suq intern ma teżistix għall-miżuri elenkati fl-Anness li huma, f'parti sostanzjali, immirati lejn l-implimentazzjoni tal-politika ambjentali internazzjonali tal-UE.[40] Għal dan is-settur, jeħtieġ li jiżdied l-Artikolu 192(1) TFUE bħala bażi legali separata, b'ġustifikazzjoni legali separata. L-objettiv tat-tisħiħ tal-infurzar tal-liġi u tal-politiki tal-Unjoni biex jiġi protett l-ambjent għandu jiġi kkunsidrat bħala objettiv separat tad-direttiva, li jiġġustifika l-użu tal-Artikolu 192(1) TFUE bħala bażi legali distinta, marbut b'mod inseparabbli mal-objettivi l-oħra identifikati f'din l-opinjoni.

39. Il-bażijiet legali kollha msemmija s'issa (l-Artikoli 43 (2), 91, 100, 114, 168 (4) u 192 (1) TFUE) huma legalment kompatibbli peress li kollha jipprevedu l-proċedura leġislattiva ordinarja.

---

39 L-Artikolu 1 (1) a) (v)) u l-Parti I, E u II, C tal-Anness.

40 Ara pereżempju r-Regolament (UE) Nru 649/2012 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tal-4 ta' Lulju 2012 dwar l-esportazzjoni u l-importazzjoni ta' sustanzi kimiċi perikolużi (ĠU L 201, 27.7.2012, p. 60), imsemmi fil-Part I, E, vii. Dan ir-Regolament huwa attwalment ibbażat fuq l-Artikolu 192(1) u l-Artikolu 207 TFUE. Barra minn hekk, id-Direttiva 2013/30/UE msemmija taħt il-Parti II, C, il-punt I għandha objettiv ambjentali biss.

40. L-osservazzjoni msemmija qabel ma tapplikax għall-atti tal-Euratom[41] fil-qasam tal-politika dwar is-sikurezza nukleari msemmija fl-Artikolu 1(1) a) u għall-parti korrispondenti tal-Anness, li telenka ħames atti[42]. Dawn l-atti ġew adottati skont l-Artikolu 31 tat-Trattat Euratom, li jistabbilixxi proċedura speċifika, li hija barra mit-TFUE u mhijiex ta' natura leġislattiva.[43] Barra minn hekk, din il-proċedura tal-Euratom teħtieġ li l-Kummissjoni tikkonsulta esperti tas-saħħa pubblika maħtura mill-Kumitat Xjentifiku u Tekniku skont it-Trattat Euratom kif ukoll mill-Kumitat Ekonomiku u Soċjali, u li hija tibgħat l-opinjonijiet tagħhom lill-Kunsill.[44] Dan id-difett ma jistax jitranġa mill-Kunsill billi l-Kumitat Xjentifiku u Tekniku msemmi fl-Artikolu 31 tat-Trattat Euratom huwa marbut mal-Kummissjoni.

---

[41] Verżjoni konsolidata tat-Trattat li jistabbilixxi l-Komunità Ewropea tal-Enerġija Atomika, ĠU C 327, 26.10.2012, p. 1–107.

[42] Ara l-Artikolu 1(1) a) (vi)) u l-Parti I, (F) tal-Anness.

[43] L-Artikolu 31 tat-Trattat Euratom jaqra kif ġej*: "Il-Kummissjoni għandha tipprepara n-normi bażiċi wara li tieħu l-opinjoni ta' grupp ta' persuni maħtura mill-Kumitat Xjentifiku u Tekniku minn fost l-esperti xjentifiċi, speċjalment esperti tas-saħħa pubblika, mill-Istati Membri. Il-Kummissjoni għandha titlob l-opinjoni tal-Kumitat Ekonomiku u Soċjali dwar in-normi bażiċi hekk imħejjija. Wara li jikkonsulta l-Parlament Ewropew, il-Kunsill li jaġixxi permezz ta' vot b' maġġoranza kkwalifikata, fuq proposta mill-Kummissjoni li tittrasmetti l-opinjonijiet li tkun irċeviet mill-Kumitati, għandha tistabbilixxi n-normi bażiċi. "*

[44] L-Artikolu 134 tat-Trattat Euratom jaqra kif ġej: *"1. Għandu jitwaqqaf Kumitat Xjentifiku u Tekniku, bi status konsultattiv, li jkun anness mal-Kummissjoni. Dan il-Kumitat għandu jkun ikkonsultat fil-każijiet kollha previsti f'dan it-Trattat. Jista' jkun ikkonsultat fil-każijiet meta l-Kummissjoni tikkonsidra li dan ikun opportun. 2. Il-Kumitat għandu jikkonsisti minn tnejn u erbgħin membru, maħtura mill-Kunsill wara konsultazzjoni mal-Kummissjoni. Il-Membri tal-Kumitat għandhom jinħatru fil-kapaċità personali tagħhom għal terminu ta' ħames snin. Dan il-mandat jista' jiġġedded. Ma jistgħux ikunu marbuta b'xi struzzjonijiet mandatarji. Il-Kumitat Xjentifiku u Tekniku għandu ta' kull sena jaħtar il-President u l-uffiċjali tiegħu minn fost il-membri tiegħu stess"* (enfasi miżjuda).

41. Barra minn hekk, għandu jiġi nnotat li l-Artikolu 31 tat-Trattat Euratom huwa proċedura mhux leġislattiva. Is-Servizz Legali diġà kellu l-okkażjoni li jispjega għaliex bażijiet legali leġislattivi u mhux leġislattivi ma għandhomx jiġu kkombinati fl-istess att tal-Unjoni. Ir-raġunijiet huma marbuta mar-regoli differenti dwar il-pubblikazzjoni u dwar it-trasmissjoni obbligatorja ta' abbozzi ta' atti leġislattivi lill-parlamenti nazzjonali; l-applikazzjoni tal-prinċipji tas-sussidjarjetà u tal-proporzjonalità u r-rwol tal-parlamenti nazzjonali; regoli differenti li jikkonċernaw it-trasparenza tal-laqgħat tal-Kunsill u l-kriterji għal *locus standi* għar-rieżami tal-legalità ta' atti tal-Unjoni, li jvarjaw kollha skont in-natura leġislattiva jew mhux leġislattiva tal-att.[45]

42. Dan ifisser li għall-adozzjoni ta' regoli dwar il-protezzjoni tal-informaturi relatati ma' dawn l-atti tal-Euratom imsemmija bħala l-qasam ta' politika ta' "sikurezza nukleari", ser ikun meħtieġ att separat tal-Unjoni skont l-Artikolu 31 tat-Trattat Euratom, li ser jeħtieġ li l-Kummissjoni tressaq quddiem il-Kunsill l-opinjonijiet meħtieġa miksuba mill-Kumitat Xjentifiku u Tekniku u mill-Kumitat Ekonomiku u Soċjali Ewropew.

[45] Għal aktar dettalji ara: Dokument tal-Kunsill 9303/13, Opinjoni tas-Servizz Legali tas-6 ta' Mejju 2013, paragrafi 28-39; Ara wkoll id-dokument tal-Kunsill 6138/11, l-Opinjoni tas-Servizz Legali tad-9 ta' Frar 2011, il-paragrafi 20 u 23 fejn jintqal li atti ibridi li jikkombinaw miżura leġislattiva (Artikolu 352 TFUE) u miżura ta' implimentazzjoni (Artikolu 291 TFUE) mhumiex kompatibbli mat-Trattati.

Is-suġġetti msemmija fl-Artikolu 1 (1) b)

43. L-Artikolu 1 (1) (b) tal-proposta jikkonċerna t-tisħiħ tal-infurzar tal-liġi tal-Unjoni fl-oqsma ta' politika tal-Liġi tal-Kompetizzjoni u tal-Għajnuna mill-Istat. Dan l-objettiv settorjali ma jista' jiġi bbażat la fuq l-Artikolu 114 TFUE u lanqas fuq ebda bażi legali settorjali oħra miżmuma s'issa. Ir-raġuni hija li l-bażijiet legali għall-adozzjoni ta' miżuri f'dawn l-oqsma ta' politika - l-Artikoli 103 u 109 TFUE - anke jekk ikunu relatati mas-suq intern, huma proċeduri mhux leġislattivi. Kif imsemmi hawn fuq, is-Servizz Legali diġà spjega għaliex, sa mid-dħul fis-seħħ tat-Trattat ta' Lisbona, l-użu simultanju ta' atti leġislattivi u mhux leġislattivi għandu jiġi evitat.[46]

Is-suġġetti msemmija fl-Artikolu 1 (1) c)

44. Id-dispożizzjoni proposta taqra kif ġej:

> "*il-ksur li jaffettwa l-interessi finanzjarji tal-Unjoni kif definit mill-Artikolu 325 tat-TFUE u kif speċifikat aħjar, b'mod partikolari, fid-Direttiva (UE) 2017/1371 u r-Regolament (UE, Euratom) Nru 883/2013.* "

45. L-Artikolu 114 TFUE ma jistax jintuża biex ikopri ksur ta' miżuri mmirati lejn il-protezzjoni tal-interessi finanzjarji tal-Unjoni. Dan lanqas ma jista' jiġi kopert minn xi bażi legali settorjali oħra miżmuma s'issa. Din il-miżura ser għalhekk teħtieġ il-bażi legali tagħha stess (l-Artikolu 325 (4) TFUE). L-objettiv tat-tisħiħ tal-infurzar tal-liġi u tal-politiki tal-Unjoni biex jiġu protett l-interessi finanzjarji tal-Unjoni kif definiti mill-Artikolu 325 TFUE għandu jiġi kkunsidrat bħala objettiv separat tad-direttiva, marbut b'mod inseparabbli mal-objettivi l-oħra msemmija preċedentement. Peress li din il-bażi legali hija kompatibbli mal-bażijiet legali l-oħra msemmija hawn fuq, li jirreferu wkoll għall-proċedura leġislattiva ordinarja, l-Artikolu 325 TFUE jista' jiżdied ma' dawn il-bażijiet legali l-oħra.

46 It-tliet istituzzjonijiet ser jeħtieġ li jkollhom skambju ta' fehmiet dwar il-bidla tal-bażi legali. Ara l-paragrafu 25 tal-Ftehim Interistituzzjonali bejn il-Parlament, il-Kunsill tal-Unjoni Ewropea u l-Kummissjoni Ewropea tat-13 ta' April 2016 dwar it-Tfassil Aħjar tal-Liġijiet (ĠU, 12.5.2016, L 123/1): *Jekk tkun prevista modifika tal-bażi legali li tinvolvi bidla minn proċedura leġislattiva ordinarja għal proċedura leġislattiva speċjali jew proċedura mhux leġislattiva, it-tliet Istituzzjonijiet ser ikollhom skambju ta' fehmiet dwar dan."*

46. Madankollu, jenħtieġ li r-referenza għad-Direttiva (UE) 2017/1371 titneħħa. Din id-direttiva ġiet adottata abbażi tal-Artikolu 83(2) TFUE, introdott mit-Trattat ta' Lisbona, biex l-Unjoni tkun tista' tapprossima l-liġijiet u r-regolamenti tal-Istati Membri f'materji kriminali permezz ta' "*regoli minimi fir-rigward tad-definizzjoni ta' reati kriminali u sanzjonijiet*" f'qasam partikolari tal-politika tal-Unjoni fejn tali approssimazzjoni "*tkun indispensabbli sabiex tiġi assigurata l-implimentazzjoni effiċjenti ta' politika tal-Unjoni f'qasam li kien suġġett għall-miżuri ta' armonizzazzjoni"*.[47] Konsegwentement, l-għan tal-bażi legali tal-Artikolu 83(2) TFUE huwa li jiġu appoġġati, permezz ta' dispożizzjonijiet tal-liġi kriminali, politiki oħra tal-Unjoni. B'mod aktar speċifiku, id-Direttiva (UE) 2017/1371 tappoġġa r-Regolament (UE, Euratom) Nru 833/2013, iżda tittratta suġġett aktar limitat. M'hemmx bżonn li ssir referenza għad-Direttiva (UE) 2017/1371 fl-Artikolu 1(1) c).[48]

47. Fl-aħħar nett, b'differenza mill-atti tal-Euratom dwar is-sikurezza nukleari, ma hemm ebda problema ta' inkompatibbiltà relatata mar-Regolament (UE, Euratom) Nru 883/2013. Dan huwa għaliex l-Artikolu 106a tat-Trattat Euratom[49] jirrendi l-Artikolu 325 TFUE applikabbli għat-Trattat Euratom. Madanakollu, il-bażi legali tal-Artikolu 106a tat-Trattat Euratom xorta trid tiżdied.

---

47 Ara d-dokument tal-Kunsill 15309/12, l-Opinjoni tas-Servizz Legali tat-22 ta' Ottubru 2012, paragrafi 6 u 7.

48 Għandu jitfakkar ukoll li l-Artikolu 83(2) TFUE jaqa' taħt il-Parti Tlieta, Titolu V TFUE u jiskatta l-applikazzjoni tal-Protokolli Nru 21 u 22 dwar il-pożizzjoni tar-Renju Unit, l-Irlanda u d-Danimarka. Barra minn hekk, l-Artikolu 83(3) TFUE jagħti d-dritt lil membru tal-Kunsill, li jqis li abbozz ta' direttiva jkun jaffettwa aspetti fundamentali tas-sistema tiegħu tal-ġustizzja kriminali, sabiex jitlob li l-abbozz ta' direttiva jiġi riferut lill-Kunsill Ewropew, b'sospensjoni tal-proċedura leġislattiva ordinarja. Min-naħa l-oħra, f'każ ta' nuqqas ta' qbil, u jekk mill-inqas disa' Stati Membri jixtiequ jistabbilixxu kooperazzjoni msaħħa fuq il-bażi tal-abbozz ta' direttiva kkonċernata, huma jistgħu jipproċedu fuq dik il-bażi.

49 L-Artikolu 106a tat-Trattat Euratom jaqra kif ġej: *"1. L-Artikolu 7, l-Artikoli 13 sa 19, l-Artikolu 48(2) sa (5), u l-Artikoli 49 u 50 tat-Trattat dwar l-Unjoni Ewropea, l-Artikolu 15, l-Artikoli 223 sa 236, l-Artikoli 237 sa 244, l-Artikolu 245, l-Artikoli 246 sa 270, l-Artikoli 272, 273 u 274, l-Artikoli 277 sa 281, l-Artikoli 285 sa 304, l-Artikoli 310 sa 320, l-Artikoli 322 sa 325 u l-Artikoli 336, 342 u 344 tat-Trattat dwar il-Funzjonament tal-Unjoni Ewropea, kif ukoll il-Protokoll dwar id-dispożizzjonijiet transitorji, għandhom japplikaw għal dan it-Trattat."*

Is-suġġetti msemmija fl-Artikolu 1 (1) d)

48. Is-Servizz Legali jinnota li l-Artikolu 114 TFUE ma jistax jintuża għat-tisħiħ tal-infurzar tal-liġi tal-Unjoni bl-għan li tissaħħaħ il-ġlieda kontra l-evitar/evażjoni tat-taxxa korporattiva, li jeħtieġ li tkun ibbażata fuq l-Artikolu 115 TFUE[50]. Il-bażi legali għal-leġislazzjoni jew il-leġislazzjoni proposta tal-Unjoni msemmija impliċitament fil-punt 1 (1) (d), u b'mod espliċitu fin-noti f'qiegħ il-paġna għall-premessa 17 tal-proposta tal-Kummissjoni huma l-proċeduri previsti fl-Artikolu 113 u/jew l-Artikolu 115 TFUE. Dawn iż-żewġ artikoli jipprevedu proċedura leġislattiva speċjali li teħtieġ unanimità fil-Kunsill u l-konsultazzjoni tal-Parlament Ewropew. Għalhekk dan il-qasam ta' politika (imsemmi fl-Artikolu 1(1) d)) irid jitneħħa mill-abbozz tal-proposta billi l-proposta tinqasam u tiġi ttrattata b'mod parallel, għaliex mhuwiex possibbli li f'att tal-UE wieħed uniku jingħaqdu proċedura leġislattiva ordinarja u proċedura leġislattiva speċjali li teħtieġ unanimità[51].

50 Ara wkoll l-Opinjoni tas-Servizz Legali tal-11 ta' Novembru 2016, id-dokument tal-Kunsill 14384/16.

51 Ara l-Kawża C-300/89, il-Kummissjoni vs il-Kunsill "Diossidu tat-titanju", EU:C:1991:244, paragrafi 17 sa 21. Il-Qorti sabet li l-"proċedura ta' kodeċiżjoni" (u l-"proċedura ta' kooperazzjoni" preċedenti) skont l-eks-Artikolu 251 KE hija inkompatibbli ma' bażi legali li teħtieġ l-unanimità fil-Kunsill. Ara wkoll: Nota ta' informazzjoni tas-Servizz Legali għall-Coreper rigward is-sentenza tal-Qorti tal-Ġustizzja fil-Kawża C-130/10, il-Parlament vs il-Kunsill: dokument tal-Kunsill 15826/12, paragrafu 9.

IV. KONKLUŻJONIJIET

49. Fid-dawl ta' dan ta' hawn fuq, is-Servizz Legali tal-Kunsill huwa tal-fehma li:

1) id-direttiva proposta teħtieġ il-bażijiet legali li ġejjin: l-Artikoli 43 (2), 91, 100, 114, 168 (4), 192 (1) u 325 TFUE, flimkien mal-Artikolu 106a tat-Trattat Euratom; dawn il-bażijiet legali jistgħu jkopru s-setturi kollha tad-dritt tal-Unjoni msemmija fl-Artikolu 1(1) a) u 1(1) c) tal-proposta tal-Kummissjoni, bl-eċċezzjoni tas-Sikurezza Nukleari;

2) ser jenħtieġu atti separati, kull wieħed minnhom b'bażi legali separata, permezz ta' qsim għas-setturi u l-atti tal-Unjoni li ġejjin, li l-eżami tagħhom jista' jsir b'mod parallel mad-direttiva proposta u jistgħu jiġu ttrattati bħala pakkett:

   a) għall-atti tal-Unjoni dwar is-Sigurtà Nukleari, imsemmija fl-Artikolu 1(1) a) (viii) tal-proposta tal-Kummissjoni, bħala att separat jeħtieġ li jkun ibbażat fuq il-proċedura mhux leġislattiva speċifika kif stipulat fl-Artikolu 31 tat-Trattat Euratom;

   b) għall-atti tal-Unjoni dwar il-Liġi tal-Kompetizzjoni u tal-Għajnuna mill-Istat, imsemmija fl-Artikolu 1(1) b) tal-proposta tal-Kummissjoni, bħala att separat jeħtieġ li jkun ibbażat fuq il-proċedura mhux leġislattiva stipulata fl-Artikoli 103 TFUE u 109 TFUE;

   c) għal regoli dwar it-taxxa korporattiva jew biex jissaħħaħ l-infurzar ta' miżuri kontra arranġamenti li l-għanijiet tagħhom huwa li jinkiseb vantaġġ tat-taxxa, imsemmija fl-Artikolu 1(1) c)), bħala att separat jeħtieġ li jkun ibbażat fuq il-proċedura leġislattiva speċjali stabbilita fl-Artikolu 115 TFUE;

   d) għar-Regolament (UE) Nru 258/2012 (armi tan-nar), imsemmi fil-Parti I C 2 (iii) tal-Anness għall-proposta tal-Kummissjoni, bħala att separat jeħtieġ li jkun adottat fil-forma ta' Regolament skont l-Artikolu 207 (2) TFUE;

3) ir-referenzi għall-atti tal-Unjoni li ġejjin ser ikollhom jitneħħew:

a) ir-referenza għad-Direttiva (UE) 2017/1371 fl-Artikolu 1(1) c) tal-proposta tal-Kummissjoni;

b) ir-referenza għad-Deċiżjoni Nru 1082/2013/UE elenkata taħt il-Punt I H (3) tal-Anness, relatata ma' theddid transfruntier serju għas-saħħa tal-bniedem.