



---

## Õiguskomisjon Esimees

---

25.10.2018

Pavel Svoboda  
Esimees  
Õiguskomisjon  
BRÜSSEL

**Teema:** Ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv liidu õiguse rikkumisest teatavate isikute kaitse kohta – arvamus õigusliku aluse kohta (COM(2018)0218 – C8-0159/2018 – 2018/0106(COD))

Austatud esimees

Vastavalt kodukorra artikli 39 lõikele 5 otsustas õiguskomisjon 24. septembril 2018 esitada omal algatusel arvamuse komisjonile esitatud muudatusettepanekutes sisalduvate täiendavate õiguslike aluste asjakohasuse kohta, millega lisatakse Euroopa Liidu toimimise lepingu sätteid ettepaneku võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv liidu õiguse rikkumisest teatavate isikute kaitse kohta (edaspidi „ettepanek“) esialgsele õiguslikule alusele.

Komisjoni ettepanek tugineb mitme valdkonna õiguslikul alusel. Õiguslik alus on esitatud järgmiselt:

*„võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artikleid 16, 33, 43, 50, artikli 53 lõiget 1, artikleid 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192, 207 ja artikli 325 lõiget 4, ning Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamislepingut, eriti selle artiklit 31,“*

Esitati viis muudatusettepanekut, et lisada ELi toimimise lepingu artikli 19 lõige 2, artikli 77 lõige 2, artikkel 78, artikkel 79, artikli 83 lõige 1 ning artiklid 153, 154, 157 ja 352. Artikli 153 puhul soovitatakse kahes muudatusettepanekus lisada kogu artikkel, samas ühes soovitakse lisada üksnes selle artikli lõike 1 punktid a, b ja e ning teises üksnes artikli 153 lõike 1 punktid a ja b.

Õigusliku aluse kohta esitatud muudatusettepanekutega kaasnevad asjakohased muudatusettepanekud kavandatava direktiivi kohaldamisalas. Seepärast tuleb lõplikku hinnangut selle kohta, kas sisuliselt tuleks ettepanekusse lisada täiendavad õiguslikud alused,

hinnata selle põhjal, kas muudatusettepanekud, millega muudetakse kohaldamisala, võetakse vastu, ning võttes arvesse vastuvõetud ettepaneku eesmärki ja sisu. Praeguses arvamuses õigusliku aluse kohta keskendutakse rohkem kavandatava õigusliku aluse menetluslikule ühildatavusele ja selle vastavusele valitud meetmele, st direktiivile.

## **I – Taust**

Euroopa Parlament kutsus oma 24. oktoobri 2017. aasta resolutsioonis „Õiguspärased meetmed üldsuse huvides teavet avaldavate rikkumisest teatajate kaitseks“ ja 20. jaanuari 2017. aasta resolutsioonis „Rikkumisest teatajate roll ELi finantshuvide kaitsmisel“<sup>1</sup> komisjoni üles esitama seadusandliku ettepaneku, millega kehtestatakse horisontaalne õigusraamistik, mis tagab rikkumisest teatajate kaitse kõrge taseme kõikjal liidus nii avalikus kui ka erasektoris, samuti liikmesriikide ja ELi institutsioonides.

Praegu on rikkumisest teatajaid käsitlevad eeskirjad hõlmatud mõne liidu õiguse valdkonnaga, nagu personalieeskirjade ning teatavate rahapesu ja finantsturgusid käsitlevate määrustega.

Käesolevas direktiivi ettepanekus järgitakse valdkonnapõhist lähenemisviisi, kuna selles sätestatakse rikkumisest teatajaid käsitlevad eeskirjad, mida kohaldatakse liidu õiguse rikkumiste suhtes kohaldamisalasse kuuluvates ning lisas esitatud valdkondades, milles loetletakse asjaomased liidu õigusaktid, mis on esitatud otseselt või viidetega.

## **II – Asjakohased aluslepingute artiklid**

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 19:

### ***Artikkel 19***

*1. Ilma et see piiraks aluslepingute teiste sätete kohaldamist ja talle liidu poolt antud volituste piires võib nõukogu seadusandliku erimenetluse kohaselt ja pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist astuda vajalikke samme, et võidelda diskrimineerimisega soo, rassilise või etnilise päritolu, usutunnistuse või veendumuste, puuete, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel.*

*2. Erandina lõikest 1 võivad Euroopa Parlament ja nõukogu seadusandliku tavamenetluse kohaselt võtta vastu ühenduse edendamismeetmete aluspõhimõtted, mis ei tähenda liikmesriikide õigusnormide ühtlustamist, et toetada liikmesriikide poolt lõikes 1 osutatud eesmärkide saavutamisele kaasaaitamiseks võetavaid meetmeid.*

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 77:

### ***Artikkel 77***

---

<sup>1</sup> 2016/2224(INI) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0402+0+DOC+XML+V0//ET> ja (2016/2055(INI) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0004+0+DOC+XML+V0//ET>.

1. Liit töötab välja poliitika, mille eesmärk on:

- a) tagada sisepiiride ületamisel igasuguse piirikontrolli puudumine mis tahes kodakondsusega isikute suhtes;
- b) tagada isikute kontrollimine ja tõhusa valve teostamine välispiiride ületamisel;
- c) kehtestada järk-järgult välispiiride integreeritud piirivalvesüsteem.

2. Lõikes 1 osutatud eesmärgil võtavad Euroopa Parlament ja nõukogu seadusandliku tavamenetluse kohaselt vastu meetmed, mis käsitlevad:

- a) ühtset poliitikat viisade ja muude lühiajaliste elamislubade suhtes;
- b) välispiire ületavate isikute suhtes teostatavat kontrolli;
- c) tingimusi, mille kohaselt kolmandate riikide kodanikud võivad liidu piires lühiajaliselt vabalt liikuda;
- d) meetmeid, mis on vajalikud välispiiride integreeritud piirivalvesüsteemi järkjärguliseks kehtestamiseks;
- e) igasuguse piirikontrolli puudumist mis tahes kodakondsusega isikute suhtes sisepiiride ületamisel.

3. Kui artikli 20 lõike 2 punktis a osutatud õiguse kasutamise hõlbustamiseks osutub vajalikuks liidu meede, mille jaoks aluslepingud ei ole sätestanud vajalikke volitusi, võib nõukogu seadusandliku erimenetluse kohaselt kehtestada sätteid passide, isikutunnistuste, elamislubade või muude selliste dokumentide kohta. Nõukogu teeb ühehäälsel otsusel pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga.

4. Käesolev artikkel ei mõjuta liikmesriikide pädevust tähistada oma piire maastikul kooskõlas rahvusvahelise õigusega.

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 78:

### **Artikkel 78**

1. Liit arendab välja varjupaiga, täiendava kaitse ja ajutise kaitsega seotud ühise poliitika, mille eesmärk on tagada sobiv seisund kõikidele rahvusvahelist kaitset vajavatele kolmandate riikide kodanikele ning tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtte järgimine. Nimetatud poliitika peab vastama 28. juuli 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsioonile ja 31. jaanuari 1967. aasta pagulasseisundit käsitlevale protokollile ning teistele asjakohastele lepingutele.

2. Lõikes 1 osutatud eesmärgil võtavad Euroopa Parlament ja nõukogu seadusandliku tavamenetluse kohaselt vastu meetmed Euroopa ühise varjupaigasüsteemi kohta, mis hõlmab:

- a) kogu liidus kehtivat ühetaolist varjupaigaseisundit kolmandate riikide kodanikele;
- b) ühetaolist täiendava kaitse seisundit kolmandate riikide kodanikele, kes Euroopa varjupaika saamata vajavad rahvusvahelist kaitset;
- c) ühist ajutise kaitse süsteemi ümberasustatud isikutele nende massilise sissevoolu korral;
- d) ühist menetlust ühetaolise varjupaiga või täiendava kaitse seisundi andmiseks ja

äravõtmiseks;

e) kriteeriume ja mehhanisme, millega määratakse kindlaks, milline liikmesriik on vastutav varjupaiga- või täiendava kaitse taotluse läbivaatamise eest;

f) varjupaiga või täiendava kaitse taotlejate vastuvõtmise tingimusi käsitlevaid norme;

g) partnerlust ja koostööd kolmandate riikidega, et juhtida varjupaika, täiendavat või ajutist kaitset taotlevate isikute sissevoolu.

3. Kui ühes või mitmes liikmesriigis tekib kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevoolu tõttu hädaolukord, võib nõukogu võtta komisjoni ettepaneku põhjal vastu ajutisi meetmeid asjaomase liikmesriigi või asjaomaste liikmesriikide toetamiseks. Nõukogu teeb otsuse pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga.

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 79:

### **Artikkel 79**

1. Liit töötab välja ühise sisserändepoliitika, mille eesmärk on tagada kõigil etappidel sisserändevoo tõhus juhtimine, liikmesriikides seaduslikult elavate kolmandate riikide kodanike õiglane kohtlemine ning tõhusamad meetmed ebaseadusliku sisserände ja inimkaubanduse ennetamiseks ja nende vastu võitlemiseks.

2. Lõikes 1 osutatud eesmärgil võtavad Euroopa Parlament ja nõukogu seadusandliku tavamenetluse kohaselt vastu meetmed järgmistes valdkondades:

a) liikmesriiki sisenemise ja seal viibimise tingimused ning normid, mille kohaselt liikmesriigid väljastavad pikaajalisi viisasid ja elamislube, sealhulgas neid, mille eesmärk on perekondade taasühinemine;

b) liikmesriigis seaduslikult elavate kolmandate riikide kodanike õiguste määratlemine, sealhulgas liidusisest liikumisvabadust ja teistes liikmesriikides elamist reguleerivate tingimuste sätestamine;

c) ebaseaduslik sisseränne ja ebaseaduslik elamine riigis, sealhulgas ebaseaduslikult riigis elavate isikute väljasaatmine ja repatrieerimine;

d) võitlemine inimkaubanduse, eelkõige naiste ja lastega kauplemise vastu.

3. Liit võib sõlmida kolmandate riikidega tagasivõtulepinguid riigis loata elavate kolmandate riikide kodanike, kes ei täida või enam ei täida liikmesriigi territooriumile sisenemise, seal viibimise või elamise nõudeid, tagasivõtmiseks nende päritoluriiki või -kohta.

4. Euroopa Parlament ja nõukogu võivad seadusandliku tavamenetluse kohaselt kehtestada meetmeid, millega stimuleeritakse ja toetatakse liikmesriike oma territooriumil seaduslikult elavate kolmandate riikide kodanike integratsiooni soodustamisel, ilma et see kohustaks liikmesriike oma õigus- ja haldusnorme ühtlustama.

5. Käesolev artikkel ei mõjuta liikmesriikide õigust otsustada seda, kui palju lubada oma territooriumile kolmandate riikide kodanikke, kes saavad riiki töö otsimise eesmärgil kas palgatöötajana või füüsilisest isikust ettevõtjana.

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 83:

## Artikkel 83

1. Euroopa Parlament ja nõukogu võivad seadusandliku tavamenetluse kohaselt direktiivide abil kehtestada miinimumeeskirjad kuriteokoosseisude ja karistuste määratlemiseks eriti ohtlike, piiriülese mõõtmega kuriteoliikide puhul tulenevalt nende kuritegude olemusest või mõjust või erivajadusest võidelda nende vastu ühistel alustel.

Need kuriteoliigid on järgmised: terrorism, inimkaubandus ning naiste ja laste seksuaalne ärakasutamine, ebaseaduslik uimastikaubandus, ebaseaduslik relvaäri, rahapesu, korrupsioon, maksevahendite võltsimine, arvutikuriteod ja organiseeritud kuritegevus.

Olenevalt kuritegevusealase olukorra kujunemisest võib nõukogu võtta vastu otsuse, milles määratakse kindlaks muud kuriteovaldkonnad, mis vastavad käesolevas lõikes sätestatud kriteeriumidele. Nõukogu teeb otsuse ühehäälselt pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist.

2. Kui kriminaalõiguse alaste õigus- ja haldusnormide lähendamine osutub mõõdapääsmatuks liidu poliitika tulemusliku elluviimise tagamiseks valdkonnas, kus on rakendatud ühtlustamismeetmeid, võidakse direktiividega kehtestada asjaomases valdkonnas kuritegude ja karistuste määratlemise miinimumeeskirjad. Asjaomased direktiivid võetakse vastu seadusandliku tavamenetluse või seadusandliku erimenetluse kohaselt vastavalt sellele, millist menetlust järgiti asjaomaste ühtlustamismeetmete vastuvõtmisel, ilma et see piiraks artikli 76 kohaldamist.

3. Kui nõukogu liige leiab, et lõikes 1 või 2 osutatud direktiivi eelnõu mõjutaks tema kriminaalõigussüsteemi aluspõhimõtteid, võib ta nõuda, et direktiivi eelnõu esitataks Euroopa Ülemkogule. Sellisel juhul seadusandlik tavamenetlus peatatakse. Pärast arutelu ja konsensuse korral saadab Euroopa Ülemkogu nelja kuu jooksul pärast asjaomase menetluse peatamist eelnõu tagasi nõukogule, kes lõpetab seadusandliku tavamenetluse peatamise.

Kui puudub kokkulepe, kuid vähemalt üheksa liikmesriiki soovib asjaomase direktiivi eelnõu alusel sisse seada tõhustatud koostöö, teavitavad liikmesriigid sellest Euroopa Parlamenti, nõukogu ja komisjoni sama tähtaja jooksul. Sellisel juhul loetakse Euroopa Liidu lepingu artikli 20 lõikes 2 ja käesoleva lepingu artikli 329 lõikes 1 osutatud luba tõhustatud koostöö alustamiseks antuks ning kohaldatakse tõhustatud koostöö sätteid.

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 153:

## Artikkel 153

1. Pidades silmas artikli 151 eesmärkide saavutamist, toetab ja täiendab liit liikmesriikide meetmeid järgmistes valdkondades:

a) eelkõige töökeskonna parandamine, et kaitsta töötajate tervist ja turvalisust;

b) töötingimused;

c) töötajate sotsiaalkindlustus ja sotsiaalkaitse;

d) töötajate kaitse, kui nende tööleping lõpetatakse;

e) töötajate teavitamine ja ärakuulamine;

f) töötajate ja tööandjate huvide esindatus ja kollektiivne kaitse, sealhulgas ühine otsusetegemine, kui lõikest 5 ei tulene teisiti;

- g) seaduslikult liidu territooriumil elavate kolmandate riikide kodanike töötingimused;
- h) tööturul väljatõrjutud isikute integreerimine, ilma et see piiraks artikli 166 kohaldamist;
- i) meeste ja naiste võrdõiguslikkus seoses nende võimalustega tööturul ja kohtlemisega tööl;
- j) sotsiaalse tõrjutuse vastu võitlemine;
- k) sotsiaalkaitsesüsteemide moderniseerimine, ilma et see piiraks punkti c kohaldamist.

## 2. Selleks võivad Euroopa Parlament ja nõukogu:

a) võtta meetmeid, mis on kavandatud liikmesriikidevahelise koostöö edendamiseks algatuste abil, mille eesmärk on teadmiste täiendamine, teabe ja parimate tavade vahetuse arendamine, uuenduslike lähenemisviiside soodustamine ja kogemustele hinnangu andmine, ilma seejuures liikmesriikide õigusnorme ühtlustamata;

b) lõike 1 punktides a–i osutatud valdkondades direktiivide abil vastu võtta miinimumnõuded järkjärguliseks rakendamiseks, arvestades igas liikmesriigis kehtivaid tingimusi ja tehnilisi eeskirju. Sellistes direktiivides hoidutakse haldus-, finants- ja õiguslike piirangute kehtestamisest viisil, mis pidurdaks väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete loomist ja arengut.

Euroopa Parlament ja nõukogu teevad otsuse seadusandliku tavamenetluse kohaselt pärast konsulteerimist majandus- ja sotsiaalkomitee ning regioonide komiteega.

Lõike 1 punktides c, d, f ja g osutatud valdkondades teeb nõukogu otsuse seadusandliku erimenetluse kohaselt ühehäälselt pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendi ja nimetatud komiteedega.

Nõukogu võib komisjoni ettepaneku põhjal pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga teha ühehäälselt otsuse muuta seadusandlik tavamenetlus kehtivaks ka käesoleva artikli lõike 1 punktide d, f ja g suhtes.

3. Liikmesriik võib usaldada lõike 2 kohaselt vastuvõetud direktiivide rakendamise või vajaduse korral artikli 155 kohaselt vastu võetud nõukogu otsuse rakendamise tööturu osapooltele nende ühise taotluse põhjal.

Sel juhul tagab liikmesriik, et hiljemalt selleks ajaks, mil direktiiv või otsus peab olema üle võetud või rakendatud, on tööturu osapooled kokkuleppe teel kehtestanud vajalikud meetmed, kusjuures asjaomane liikmesriik peab võtma kõik vajalikud meetmed, mis võimaldavad tal igal ajal tagada selle direktiivi või otsusega ettenähtud tulemusi.

4. Käesoleva artikli alusel vastuvõetud sätted:

- ei mõjuta liikmesriikide õigust kindlaks määrata oma sotsiaalkindlustussüsteemi aluspõhimõtted ega tohi oluliselt mõjutada selle süsteemi finantstasakaalu;
- ei takista ühtki liikmesriiki säilitamast või kehtestamast rangemaid kaitsemeetmeid, mis sobivad kokku aluslepingutega.

5. Käesoleva artikli sätteid ei kohaldata tasustamise, ühinemisõiguse, streigiõiguse ega töösuluõiguse suhtes.

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 154:

### Artikkel 154

1. Komisjoni ülesandeks on edendada tööturu osapooltega konsulteerimist liidu tasandil ja ta võtab kõik vastavasisulised meetmed nende dialoogi hõlbustamiseks, tagades osapooltele tasakaalustatud toetuse.

2. Sel eesmärgil konsulteerib komisjon enne sotsiaalpoliitiliste ettepanekute tegemist tööturu osapooltega liidu meetmete võimaliku suuna üle.

3. Kui komisjon pärast sellist konsulteerimist peab liidu meetmeid soovitavaks, konsulteerib ta tööturu osapooltega kavandatava ettepaneku sisu üle. Tööturu osapooled edastavad komisjonile arvamuse või vajaduse korral soovitusi.

4. Lõigetes 2 ja 3 osutatud konsultatsioonide korral võivad tööturu osapooled teatada komisjonile oma soovist algatada artiklis 155 sätestatud menetlus. Asjaomase protsessi kestus ei ületa üheksat kuud, kui asjaomased tööturu osapooled koos komisjoniga ei otsusta ühiselt seda pikendada.

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 157:

### **Artikkel 157**

1. Iga liikmesriik tagab meestele ja naistele võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte rakendamise.

2. Käesolevas artiklis mõistetakse tasu all harilikku põhi- või miinimumpalka või mõnd muud tasumoodust kas rahas või boonuseks, mida töötaja tööandjalt oma töö eest otseselt või kaudselt saab.

Võrdne tasu ilma soolise diskrimineerimiseta tähendab, et:

a) ühe ja sama tükitööna tehtava töö eest arvestatakse tasu ühe ja sama mõõtühiku alusel;

b) ajatöö eest ühel ja samal töökohal on ühesugune tasu.

3. Seadusandliku tavamenetluse kohaselt ja pärast konsulteerimist majandus- ja sotsiaalkomiteega võtavad Euroopa Parlament ja nõukogu meetmeid, et tagada meeste ja naiste võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise põhimõtte, sealhulgas võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamine tööhõive ja elukutse küsimustes.

4. Pidades silmas meeste ja naiste täieliku ja tegeliku võrdõiguslikkuse tagamist tööasjus, ei takista võrdse kohtlemise põhimõtte ühtki liikmesriiki säilitamast või võtmast meetmeid, mis sätestavad erilised eelised, et hõlbustada alaesindatud sool tegutsemist oma kutsealal ja ära hoida või heastada halvemusi tööalases karjääris.

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 352:

### **Artikkel 352**

1. Kui aluslepingutes määratletud poliitika raames osutub aluslepingute mõne eesmärgi saavutamiseks vajalikuks liidu meede ning aluslepingutes ei ole sätestatud selleks vajalikke volitusi, võtab nõukogu komisjoni ettepaneku põhjal ja pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist ühehäälselt vastu kohased sätted. Kui nõukogu võtab asjaomased sätted

vastu seadusandliku erimenetluse kohaselt, teeb nõukogu samuti otsuse ühehäälselt komisjoni ettepaneku põhjal ja pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga.

2. Kasutades Euroopa Liidu lepingu artikli 5 lõikes 3 osutatud subsidiaarsuse põhimõtte järgimise kontrolli menetlust, juhivad komisjon riikide parlamentide tähelepanu käesoleva artikli põhjal tehtavatele ettepanekutele.

3. Käesoleva artikli alusel võetud meetmed ei saa kaasa tuua liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamist juhtudel, kui aluslepingud välistavad sellise ühtlustamise.

4. Käesolevat artiklit ei saa kasutada ühise välis- ja julgeolekupoliitikaga seotud eesmärkide saavutamise alusena ning mis tahes asjaomase artikli kohaselt vastu võetud õigusaktis tuleb pidada kinni Euroopa Liidu lepingu artikli 40 teises lõigus sätestatud piiridest.

### **III – Õigusliku aluse valiku üldine põhimõte**

Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt peab „ühenduse õigusakti õigusliku aluse valik põhinema objektiivsetel asjaoludel, mis on kohtulikult kontrollitavad ja mille hulka kuuluvad eelkõige õigusakti eesmärk ja sisu“<sup>1</sup>. Väärta õigusliku aluse valimine võib seepärast olla kõnealuse õigusakti tühistamise põhjus.

Antud juhul tuleb seetõttu selgitada, kas ettepanek

1. taotleb mitut eesmärki või hõlmab mitut valdkonda, millest üks on määratletav peamise või ülekaalukana, samas kui teised on kõrvalise tähtsusega või
2. taotleb samaaegselt mitut eesmärki või hõlmab mitut valdkonda, mis on lahutamatu üksteisega seotud, ilma et üks oleks teisejärguline või teistega võrreldes kaudsem.

Euroopa Kohtu praktika kohaselt peab õigusakt esimesel juhul põhinema ühel õiguslikul alusel, nimelt sellel, mida nõuab peamine või ülekaalukas eesmärk või valdkond, ning teisel juhul vastavatel erinevatel õiguslikel alustel.<sup>2</sup>

Lisaks on Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt mitme õigusliku aluse ühendamise võimalik, kui need on lahutamatu seotud, ilma et üks oleks teistega võrreldes teisejärguline ja kaudne, kuid ainult siis, kui need ei tekita vastuolulist otsuste tegemise korda.<sup>3</sup> Kavandatavaid lisatavaid õiguslikke aluseid tuleb hinnata, st kas need näevad ette seadusandliku tavamenetluse või on muul viisil kooskõlas komisjoni pakutud õigusliku alusega.

### **IV – Ettepaneku eesmärk ja sisu**

Kuna komisjon on koostanud oma ettepaneku õigusliku aluse, vastavad kõik nimetatud sätted ettepaneku kohaldamisala ja lisa asjakohastele osadele. Kui teatud muud valdkonnad lisatakse

---

<sup>1</sup> Kohtuasi C-45/86, komisjon v. nõukogu (Üldised tariifsed soodustused) (EKL 1987, lk 1439, punkt 5); kohtuasi C-440/05 komisjon v. nõukogu (EKL 2007, lk I-9097); kohtuasi C-411/06 komisjon v. parlament ja nõukogu (EKL 2009, lk I-7585).

<sup>2</sup> Vt eespool osutatud kohtuasja C-411/06 punkte 46–47.

<sup>3</sup> 6. novembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-155/07: parlament vs. nõukogu, C-155/07, EU:C:2008:605, punkt 37 ning 3. septembri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-166/07: parlament vs. nõukogu, C-166/07, EU:C:2009:499, punktid 68 ja 69.



kohaldamisalasse ja järelikult ka lisasse, oleks asjakohane ühtlustada õiguslik alus, lisades direktiivi õiguslikule alusele Euroopa Liidu toimimise lepingu vastavad artiklid.

## **V – Analüüs ja sobiva õigusliku aluse kindlaksmääramine**

**Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 19 lõige 2**, ELi seadusandja võib – seadusandliku tavamenetluse kohaselt – „võtta vastu ühenduse edendamismeetmete aluspõhimõtted“, et toetada liikmesriikide meetmeid diskrimineerimise vastu võitlemisel.

Need meetmed ei hõlma siiski „liikmesriikide õigusnormide ühtlustamist“. Sellega seoses tuleb märkida, et ettepaneku artiklis 19 on sätestatud minimaalne ühtlustamine: „Liikmesriigid võivad kehtestada või säilitada sätteid, mis on rikkumisest teatavate isikute õiguste seisukohast soodsamad kui käesoleva direktiivi sätted“. Seepärast ei ole ELi toimimise lepingu artikli 19 lõike 2 lisamine õigusliku alusena soovitatav.

**ELi toimimise lepingu artikli 77 lõike 2** kohaselt võib ELi seadusandja võtta seadusandliku tavamenetluse kohaselt piirikontrolli valdkonnas vastu meetmed, mis käsitlevad viisasid ja lühiajalisi elamislubasid; kontrolle välispiiridel; kolmandate riikide kodanike vabalt liikumist; välispiiride integreeritud haldamist ning kontrollide puudumist sisepiiridel.

Uus õiguslik alus näib olevat menetluslikust küljest ettepanekuga kooskõlas.

**ELi toimimise lepingu artikli 78 lõige 1** on üldine viide ühisele varjupaigapoliitikale. Lõikes 3 käsitletakse ajutiste meetmete vastuvõtmist hädaolukordades ja nähakse ette üksnes Euroopa Parlamendiga konsulteerimine.

Nimetatud artikli lõige 2 lubab võtta seadusandliku tavamenetluse kohaselt vastu meetmed Euroopa ühise varjupaigasüsteemi kohta konkreetsetes valdkondades, nagu ühetaoline varjupaigaseisund ja täiendav kaitse; ajutine kaitse ümberasustatud isikutele; rahvusvahelise kaitse ühine menetlus; vastuvõtutingimusi käsitlevad normid ning partnerlus ja koostöö kolmandate riikidega.

Seepärast ei ole tarvis lisada ELi toimimise lepingu artikli 78 lõiget 1 õigusliku alusena, samas ELi toimimise lepingu artikli 78 lõige 3 ei ole ettepaneku asjakohane õiguslik alus. ELi toimimise lepingu artikli 78 lõike 2 lisamine näib olevat menetluslikust küljest ettepanekuga kooskõlas.

**ELi toimimise lepingu artiklis 79** käsitletakse ühist sisserändepoliitikat. Oluline on märkida, et lõiked 1 ja 5 ei ole õiguslikud alused. Lõikega 3 nähakse ette tagasivõtulepingute sõlmimine, mistõttu ei saa see olla kavandatava direktiivi õiguslik alus. Lõikes 4 käsitletakse seaduslikult elavate kolmandate riikide kodanike integratsiooni, ilma et see kohustaks liikmesriike oma õigus- ja haldusnorme ühtlustama.

Lõikega 2 võimaldatakse võtta seadusandliku tavamenetluse kohaselt vastu meetmed valdkondades, nagu liikmesriiki sisenemise ja seal viibimise tingimused; liikmesriigis seaduslikult elavate kolmandate riikide kodanike õigused; ebaseaduslik sisseränne ja ebaseaduslik elamine riigis; võitlemine inimkaubanduse vastu.

Seepärast näib menetluslikust seisukohast võimalik üksnes ELi toimimise lepingu artikli 79

lõike 2 lisamine.

Kuigi **ELi toimimise lepingu artikli 83 lõikega 1** nähakse ette seadusandlik tavamenetlus, sisaldab selle artikli lõige 3 hädaolukorras peatamise sätet, mille kohaselt võib üks liikmesriik esitada eelnõu Euroopa Ülemkogule. Sellisel juhul seadusandlik tavamenetlus peatatakse.

Sel põhjusel ei ole selle sätte ühendamine ettepaneku muude õiguslike alustega võimalik.

Tuleks lisada, et ELi toimimise lepingu artiklitel 77, 78, 79 ja 83 põhinevad meetmed kehtivad üksnes Iirimaa ja Ühendkuningriigi suhtes, kui need liikmesriigid otsustavad osaleda vastavalt protokollile nr 21, ja et vastavalt protokollile nr 22 sellist meetet ei kohaldata Taani suhtes. Nende artiklite lisamine õiguslikule alusele ei mõjuta parlamendi seadusandlikku menetlust, kuid see võib kaasa tuua ettepaneku võimaliku jagamise nõukogus menetluse eesmärgil, kuna nende liikmesriikide arv, kelle suhtes direktiivi eri osi kohaldatakse, on erinev.

**ELi toimimise lepingu artikkel 153** lisati muudatusettepanekutega 66, 67, 68 ja 69. Muudatusettepanekud 67 ja 69 puudutavad sellest artiklist üksnes osa, nimelt punkte a, b ja e. Käesolevas artiklis loetletakse konkreetset sotsiaalpoliitika valdkonnad, kus ELi meetmed võivad „toetada ja täiendada liikmesriikide meetmeid“.

Selle loetelu mõne kategooria menetlus ei ole ettepanekuga kooskõlas, kuna see nõuab ühehäälsust. Ülejäänud muudatusettepanekutega hõlmatud valdkonnad, kus seadusandlikku tavamenetlust kohaldatakse ilma ühehäälsuse nõudeta, on ELi toimimise lepingu artikli 153 lõike 1 punktid a, b, e.

**ELi toimimise lepingu artikkel 154** ei ole Euroopa Parlamendi õigusakti õiguslik alus. See sisaldab komisjoni otseselt kohaldatavaid menetlusnorme. Seega ei tohiks seda lisada.

Seoses **ELi toimimise lepingu artiklis 157** sätestatud võrdse tasu maksmise põhimõttega nähakse selle artikli lõikes 3 ette seadusandliku tavamenetluse kohaselt meetmete võtmist, et „tagada meeste ja naiste võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise põhimõtte, sealhulgas võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamine tööhõive ja elukutse küsimustes“.

Seega näib, et ELi toimimise lepingu artikli 157 lõige 3 on ettepanekuga menetluslikult kooskõlas.

**ELi toimimise lepingu artikkel 352** võimaldab Euroopa Liidul ja eelkõige nõukogul võtta meetmeid, kui „aluslepingutes määratletud poliitika raames osutub aluslepingute mõne eesmärgi saavutamiseks vajalikuks liidu meede“, kui neis ei ole sätestatud selleks vajalikke volitusi.

Ettepanekus on kokku pandud mitu valdkondlikku õiguslikku alust horisontaalse instrumendi loomiseks, kuid tegelikult on tegemist valdkondlike meetmete paketiga. ELi toimimise lepingu artiklit 352 saab kasutada ainult juhtudel, kui aluslepingutes ei ole sätestatud vajalikke volitusi. Kuna liidu õiguses on juba kehtestatud mitmed meetmed, milles sätestatakse rikkumisest teatajaid käsitlevad eeskirjad, siis ei ole tegemist kõnealuse juhtumiga. Seega on ELi toimimise lepingu artikli 352 kasutamine põhimõtteliselt vastuolus

komisjoni ettepanekus valitud lähenemisviisiga.

Lisaks on ELi toimimise lepingu artikli 352 lisamine menetluslikult vastuolus teiste õiguslike alustega, kuna see nõuab nõukogus ühehäälselt otsust ja parlamendi nõusolekut. Seepärast ei ole Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 352 ettepanekule kohane õiguslik alus.

## **VI – Järeldus ja soovitus**

ELi toimimise lepingu järgmised sätted näevad ette seadusandliku tavamenetluse viisil, mis on kooskõlas komisjoni pakutud olemasoleva õigusliku alusega: ELi toimimise lepingu artikli 77 lõige 2, artikli 78 lõige 2, artikli 79 lõige 2, artikli 153 lõike 1 punkt a, b ja e ning artikli 157 lõige 3.

Seoses artiklitega 77, 78 ja 79 tuleb märkida, et kuigi nende artiklite lisamine ei ole parlamendi menetlusega vastuolus, võib nende lisamine õiguslikule alusele tuua kaasa ettepaneku võimaliku jagamise nõukogus menetluse eesmärgil.

ELi toimimise lepingu artikli 83 lõige 1 ja artikkel 352 ei ole kohaldatava seadusandliku tavamenetlusega kooskõlas ja neid ei tohiks lisada uute õiguslike alustena. Lisaks on artikkel 352, mida saab kasutada ainult juhul, kui aluslepingutega ei ole ette nähtud vajalikke volitusi, põhimõtteliselt vastuolus komisjoni ettepanekus valitud lähenemisviisiga.

ELi toimimise lepingu artikli 154 puhul viitab see komisjoni suhtes kohaldatavatele eeskirjadele ega näe ette Euroopa Parlamendi ja nõukogu meetmete õiguslikku alust. Seepärast ei saa seda õiguslikule alusele lisada.

ELi toimimise lepingu artikli 19 lõike 2 lisamine ei ole soovitatav, kuna ühtlustamine ei ole selle sätte alusel lubatud.

Õiguslike aluste lõplik valik, mis on määratletud õigusliku aluse võimalike täiendustena, nagu komisjon seda kavandab, peaks siiski sõltuma asjakohaste muudatusettepanekute vastuvõtmisest, millega lisatakse konkreetsed poliitikavaldkonnad kavandatud direktiivi kohaldamisalasse.

Õiguskomisjon otsustas oma 22. oktoobri 2018. aasta koosolekul ühehäälselt<sup>1</sup> 18 poolthäälega soovitada juhtival komisjonil võtta direktiivi kohaldamisala muudatusettepanekute hindamisel arvesse eespool esitatud järeldusi.

---

<sup>1</sup> Lõpphääletuse ajal olid kohal: Pavel Svoboda (esimees), Mady Delvaux (aseesimees) Axel Voss (arvamuse koostaja), Max Andersson, Joëlle Bergeron, Marie-Christine Boutonnet, Geoffroy Didier, Pascal Durand, Angel Dzhambazki, Heidi Hautala, Mary Honeyball, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Gilles Lebreton, Evelyn Regner, Tiemo Wölken, Francis Zammit Dimech, Tadeusz Zwiefka, Olle Ludvigsson (Enrico Gasbarra asemel vastavalt kodukorra artikli 200 lõikele 2).

Lugupidamisega

Pavel Svoboda