



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
YVES BOT
esitatud 10. septembril 2013¹

Kohtuasi C-43/12

**Euroopa Komisjon
versus
Euroopa Parlament,**

Euroopa Liidu Nõukogu

Direktiiv 2011/82/EL — Piiriülene teabevahetus liiklusohutusega seotud liiklusnõuete rikkumise kohta — Õigusliku aluse valik — ELTL artikli 87 lõike 2 punkt a — ELTL artikli 91 lõike 1 punkt c

1. Käesoleva hagiga vaidlustab Euroopa Komisjon õigusliku aluse, millest lähtuvalt võeti vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2011. aasta direktiiv 2011/82/EL, millega hõlbustatakse piiriülest teabevahetust liiklusohutusega seotud liiklusnõuete rikkumise kohta² (edaspidi „direktiiv”).
2. Selle direktiiviga on loodud teabevahetuse süsteem, mis võimaldab selle liikmesriigi pädeval asutusel, kus liikluseeskirjade rikkumine on toime pandud, saada registreerimiskohaks olevalt liikmesriigilt andmeid, mille põhjal tal on võimalik kindlaks teha tuvastatud rikkumise eest vastutav isik.
3. Esiialgu rajas komisjon oma ettepaneku võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega hõlbustatakse karistuste piiriülest täitmist liiklusohutuse valdkonnas,³ EÜ artikli 71 lõike 1 punktile c, mis vastab nüüd ELTL artikli 91 lõike 1 punktile c.
4. Viimati nimetatud säte kuulub EL toimimise lepingu kolmanda osa VI jaotisesse, mis reguleerib transporti, ning on sõnastatud järgmiselt:

„Euroopa Parlament ja [Euroopa Liidu N]õukogu, toimides seadusandliku tavamenetluse kohaselt ning pärast konsulteerimist [Euroopa] majandus- ja sotsiaalkomitee ning [Euroopa Liidu] regioonide komiteega, kehtestavad transporti iseärasusi arvesse võttes artikli 90 rakendamiseks:

[...]

c) meetmed transporti ohutuse tõhustamiseks;

[...]”

1 — Algkeel: prantsuse.

2 — ELT L 288, lk 1.

3 — KOM(2008) 151 (lõplik).

5. Pärast pikki ja keerulisi läbirääkimisi, mille tulemusel vähendati direktiivi sisu, leidis nõukogu, et direktiiv tuleb vastu võtta mitte ühise transpordipoliitika raames, vaid ELTL artikli 87 lõike 2 alusel, mis kuulub EL toimimise lepingu kolmanda osa V jaotise („Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala”) 5. peatükki („Politseikoostöö”). Parlamendi nõusolekul jäädigi lõpuks selle õigusliku aluse juurde.

6. ELTL artikli 87 lõikes 1 on sätestatud, et „[l]iit seab kõikide liikmesriikide pädevate asutuste, sealhulgas politsei-, tolli- ja teiste õiguskaitseasutuste vahel sisse politseikoostöö, mis hõlmab kuritegude ennetamist, avastamist ja uurimist”.

7. ELTL artikli 87 lõikes 2 on ette nähtud:

„Lõikes 1 osutatud eesmärgil võivad Euroopa Parlament ja nõukogu seadusandliku tavamenetluse kohaselt kehtestada meetmeid seoses:

a) asjakohaste andmete kogumise, säilitamise, töötlemise, analüüsi ja vahetusega;

[...]”

8. Selleks et põhjendada oma seisukohta, mille kohaselt direktiiv oleks pidanud põhinema ELTL artikli 91 lõike 1 punktis c, toob komisjon esile asjaolu, et direktiivi põhieesmärk on parandada liiklusohutust ning et see eesmärk kuulub ühise transpordipoliitika valdkonda. Direktiiviga loodud teabevahetuse mehhanism on üksnes sellise eesmärgi saavutamise vahend.

9. Ta väidab samuti, et ELTL artikli 87 lõike 2 kohaldamisala on piiratud kriminaalasjadega, mistõttu saab see säte olla õiguslik alus ainult kuritegusid puudutava teabevahetuse süsteemi loomisel. Selleks et määratleda, mida hõlmab kriminaalaja mõiste liidu õiguses, tuleb säilitada viide siseriiklikus õiguses kehtestatud kvalifikatsioonidele. Ainult süütegude kohta, mis formaalselt kuuluvad liikmesriikide karistusõigusesse, saab seega teavet vahetada ELTL artikli 87 lõike 2 alusel.

10. Pidades silmas käsitlust, mis komisjonil on kõnealuse sätte kohaldamisalast, ei kuulu direktiiviga loodud teabevahetuse mehhanism tema hinnangul ELTL artikli 87 tähenduses politseikoostöö valdkonda. Direktiivis osutatud liiklussüüteod ei ole nimelt liikmesriikide õiguses kvalifitseeritud ainult „kuriteoks”. Nende riikide õigussüsteemide analüüsimisel ilmneb, et kõnealused süüteod kuuluvad nendes riikides kohati haldusõiguse, kohati karistusõiguse kohaldamisalasse. Asjaolu, et liiklussüüteod võib teatud liikmesriikides käsitada haldusõigusrikkumistena, takistab Euroopa Liitu seega ELTL artikli 87 lõike 2 alusel liiklussüüteodid puudutavat teabevahetuse süsteemi loomast.

11. Parlament ja nõukogu ning kõik käesolevasse menetlusse astunud liikmesriigid vaidlevad komisjoni lähenemisviisile vastu.⁴

12. Põhjustel, mis ma esitan allpool, leian ma samuti, et komisjon lähtub ELTL artikli 87 lõike 2 kohaldamisala liiga kitsast käsitlusest ning et see säte on direktiiviga loodud teabevahetuse süsteemi jaoks sobilik õiguslik alus.

4 — Tegemist on Belgia Kuningriigi, Iirimaa, Ungari, Poola Vabariigi, Slovaki Vabariigi, Rootsi Kuningriigi ning Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigiga.

I. Hinnang

13. Käesolevas menetluses on vaja kindlaks teha, kas teabevahetuse süsteem, mis võimaldab tuvastada isikuid, kes on liiklussüüteo toime pannud mõnes teises liikmesriigis kui nende registreerimiskohaks olev riik, kuulub ELTL artikliga 87 reguleeritava politseikoostöö valdkonda või mitte, kuigi niisuguse süsteemi eesmärk on parandada liiklusohutust ja kuigi kõnealuseid süütegusid ei kvalifitseerita kõigis liikmesriikides „kuriteoks”.

14. Kuigi seda võib pidada iseenesest mõistetavaks, täpsustan siiski kõigepealt, et direktiivi vastuvõtmiseks sobiva õigusliku aluse kindlaksmääramist ei tohi mingil viisil mõjutada institutsioonilised eripärad, mis veel pärast Lissaboni lepingutki eristavad EL toimimise lepingu kolmanda osa V jaotist, mis reguleerib vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala, teistest poliitikavaldkondadest. Ma pean silmas eriti EL lepingule ja EL toimimise lepingule lisatud protokollid (nr 21) Ühendkuningriigi ja Iirimaa seisukoha kohta vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suhtes ning samadele lepingutele lisatud protokollid (nr 22) Taani seisukoha kohta.

15. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peab liidu õigusakti õigusliku aluse valik põhinema objektiivsetel asjaoludel, mis on kohtulikult kontrollitavad ja mille hulka kuuluvad selle õigusakti eesmärk ja sisu. Kui meetme kontrollimise käigus selgub, et sellega taotletakse kahte eesmärki või et sellega reguleeritakse kahte valdkonda ning üks neist eesmärkidest või valdkondadest on määratletav peamisena, samas kui teine on kõrvalise tähtsusega, peab õigusaktil olema üksainus õiguslik alus, see tähendab peamisest või olulisemast eesmärgist või valdkonnast tulenev õiguslik alus.⁵

16. Nagu on direktiivi artiklis 1 märgitud, on selle „eesmärk [...] tagada kõigi liidu liiklejate kaitstuse kõrge tase, hõlbustades piiriülest teabevahetust liiklusohutusega seotud liiklusnõuete rikkumise kohta ning seeläbi karistuste täitmist, juhul kui need õigusrikkumised on toime pandud sõidukiga, mis on registreeritud muus liikmesriigis kui õigusrikkumise toimumise liikmesriik”.

17. Kuivõrd liidu seadusandja soovis seega tagada kõigi liidu liiklejate kaitstuse kõrge taseme, on vaieldamatu, et tema taotletav eesmärk on parandada ohutust liikmesriikide teedel liiklejate jaoks, vähendades liikluses hukkunute ja vigastatute arvu ning varalist kahju. See eesmärk on nimelt esile toodud direktiivi põhjendustes 1, 6, 15 ja 26.

18. Vastab tõele – nagu direktiivi põhjenduses 1 on täpsustatud –, et „[l]iiklusohutuse parandamine on liidu transpordipoliitika peamine eesmärk”. Peale selle võib Euroopa Kohtu praktikast tuletada, et liidu seadusandjal on ELTL artikli 91 lõike 1 punkti c alusel õigus võtta vastu ühiseid eeskirju liiklusohutuse parandamiseks.⁶

19. Samas ei anna tõdemus, et direktiivi eesmärk on parandada liiklusohutust, minu hinnangul piisavalt alust selle transpordipoliitika valdkonda kuulumiseks ja ELTL artikliga 87 reguleeritud politseikoostöö valdkonnast väljajäämiseks.

20. Nimelt võib eesmärki tagada kõigi liidu liiklejate kaitstuse kõrge tase minu meelest seostada ka EL toimimise lepingu kolmanda osa V jaotises – mis käsitleb vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala – taotletava eesmärgiga, milleks ELTL artikli 67 lõike 3 kohaselt on tagada kõrge turvalisuse tase.

21. Pealegi, kuna ELTL artikli 87 alusel politseikoostöö rakendamine võimaldab teatud liiki süütegude eest tõhusamalt karistada, võib see vabalt taotleda üldistes huvides olevat eesmärki, mida tahetakse saavutada ka sellises poliitikavaldkonnas nagu transpordipoliitika.

5 — Vt eelkõige 19. juuli 2012. aasta otsus kohtuasjas C-130/10: parlament vs. nõukogu (punktid 42 ja 43).

6 — Vt 9. septembri 2004. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-184/02 ja C-223/02: Hispaania ja Soome vs. parlament ja nõukogu (EKL 2004, lk I-7789, punkt 30).

22. Olgu selle kohta märgitud, et naabervaldkonnas ehk õigusalasest koostöös kriminaalasjades võimaldab ELTL artikli 83 lõige 2 liidul kehtestada kuritegude ja karistuste määratlemise miinimumeeskirjad, kui kriminaalõiguse alaste õigus- ja haldusnormide lähendamine osutub möödapääsmatuks liidu poliitika tulemusliku elluviimise tagamiseks valdkonnas, kus on rakendatud ühtlustamismeetmeid.⁷ Asjaolu, et on olemas õiguslik alus, mis võimaldab liikmesriikide karistusõigust ühtlustada, kui see on teatud poliitikavaldkonnas taotletavate eesmärkide saavutamiseks vajalik, annab tunnistust sellest, et piir ühelt poolt poliitikavaldkondade õiguslike aluste ja teiselt poolt selliste õiguslike aluste vahel, mis võimaldavad EL toimimise lepingu kolmanda osa V jaotise alusel kehtestada politsei- või õiguslasest koostöö, ei ole n-ö õhutihe. Nii taotleksid liidu õigusnormid, mille eesmärk on liikluse valdkonnas kehtestada kuritegude ja karistuste määratlemise miinimumeeskirjad, küll eesmärki parandada liiklusohutust, kuid kuuluksid ometi ELTL artikli 83 lõike 2 kohaldamisalasse.

23. Sama mõttekäigu jätkuks viitan allpool teisele õiguse aktile, mis kuulub õiguslasest koostöö valdkonda kriminaalasjades, ehk nõukogu 24. veebruari 2005. aasta raamotsusele 2005/214/JSK rahaliste karistuste vastastikuse tunnustamise põhimõtte kohaldamise kohta⁸, mis võimaldab tunnustada liiklussüütegude eest määratavaid rahalisi karistusi ning aitab seega vaeeldamatult kaasa liiklusohutuse parandamise eesmärgi saavutamisele.

24. Neist asjaoludest tuleb seega järeldada, et Lissaboni lepingus välja töötatud õiguslasest koostöö kriminaalasjades võib taotleda poliitikavaldkondade üldise huvi eesmärgi. Ma ei näe, miks see peaks politseikoostöö puhul teisiti olema.

25. Nendest esmastest kaalutlustest järeldub, et asjaolu, et direktiivi eesmärk on parandada liiklusohutust, ei ole iseenesest määrava tähtsusega otsustamisel, kas direktiivi sobiv õiguslik alus on ELTL artikli 87 lõige 2 või artikli 91 lõike 1 punkt c.

26. Seega tuleb direktiiviga taotletavaid eesmärgi analüüsida põhjalikumalt, piirdumata esile toodud eesmärgiga parandada liiklusohutust.

27. Kui liidu seadusandja otsustas direktiivi vastu võtta, lähtus ta lihtsast tõdemusest, et liidus isikute vaba liikumise areng on tihti võrdsustatav liiklussüütegude eest karistamatusega.

28. Nagu eespool viidatud direktiivi ettepaneku põhjendustes on märgitud, tekkis vajadus luua teabevahetuse süsteem seetõttu, et liiklussüütegude eest jääb karistus tihti määramata, kui need pannakse toime mõnes muus liikmesriigis kui see, kus sõiduk on registreeritud. Eriti terav on see probleem süütegude puhul, mis tuvastatakse automaatselt statsionaarsete liikluskaamerate abil ning mille puhul puudub otsene kontakt juhi ja politseitöötajate vahel.⁹

29. Direktiivi põhjenduses 2 tõdeb liidu seadusandja seega, et „teatavate liiklusalaste õigusrikkumiste eest määratud rahalised karistused [jäävad] tihti täitmata, kui õigusrikkumine on toime pandud sõidukiga, mis on registreeritud muus liikmesriigis kui õigusrikkumise toimumise liikmesriik”. Sellest tõdemusest lähtuvalt püütakse „direktiiviga [...] tagada, et ka sellistel juhtudel oleks tagatud liiklusohutusega seotud liiklusnõuete rikkumiste uurimise tõhusus”.

7 — Selle kohta, mida saab kvalifitseerida „täiendavaks karistusõiguse ühtlustamiseks”, vt Bernardi, A., „L'harmonisation pénale accessoire”; Tricot, J., „Discussion – L'harmonisation pénale accessoire: question(s) de méthode – Observations sur l'art et la manière de légiférer pénalement selon l'Union européenne”, ja Gindre, E., „Discussion – L'harmonisation pénale accessoire. Éléments de réflexion sur la place du droit pénal au sein de l'Union européenne”, *Le droit pénal de l'Union européenne au lendemain du Traité de Lisbonne*, Société de législation comparée, Pariis, 2012, vastavalt lk 153, 185 ja 197.

8 — ELT L 76, lk 16.

9 — Direktiivi ettepaneku lk 2.

30. Direktiivi põhjenduses 6 on märgitud, et „[s]elleks et parandada liiklusohutust kõikjal liidus ja tagada juhtide, nimelt residendist ja mitteresidendist õigusrikkujate võrdne kohtlemine, tuleks hõlbustada karistuste täitmist olenemata sellest, millises liikmesriigis sõiduk on registreeritud. Sel eesmärgil tuleks luua piiriülese teabevahetuse süsteem, mis hõlmab teatud kindlaksmääratud liiklusohutusega seotud liiklusnõuete rikkumisi olenemata sellest, kas kõnealuses liikmesriigis karistatakse selliseid õigusrikkumisi kriminaal- või halduskorras, võimaldades õigusrikkumise toimumise liikmesriigile juurdepääsu registreerimiskohaks oleva liikmesriigi sõidukite riiklikele registreerimisandmetele”.

31. Lisaks on direktiivi põhjenduses 7 leitud, et „[t]õhusam piiriülene juurdepääs sõidukite riiklikele registreerimisandmetele, mis peaks lihtsustama isikute tuvastamist, keda kahtlustatakse liiklusohutusega seotud liiklusnõuete rikkumises, võib mõjuda tõkestavalt ja ajendada käituma ettevaatlikumalt juhte, kes sõidavad sõidukiga, mis on registreeritud muus liikmesriigis kui õigusrikkumise toimumise liikmesriigis, hoides seeläbi ära liiklussurmasid”.

32. Need põhjendused väljendavad direktiivi põhieesmärki, milleks on võimaldada liiklussüütegude eest tõhusamalt karistada, luues politseikoostöö mehhanismi. Mehhanism seisneb teabevahetuses, mis võimaldab tuvastada liiklussüütegude eest vastutavad isikud – mis on vältimatult vajalik eeldus nende suhtes menetluse alustamiseks ja nende karistamiseks liikmesriikide pädevate asutuste poolt.

33. Liiklussüütegude eest tõhusamalt karistamisest, mis hoiatava mõju tõttu ajendab mitteresidentidest sõidukijuhte järgima nende läbitavate liikmesriikide liikluseeskirju, tulenebki liiklusohutuse parandamine. Selline on igal juhul liidu seadusandja väljendatud soov. Liiklusohutuse parandamine kujutab endast seega lõppeesmärki ja soovitatavat mõju ning liiklussüütegude eest tõhusamalt karistamine vahetumat ja otsesemat eesmärki, kusjuures need kaks eesmärki on loomulikult omavahel tihedalt seotud.

34. Minu hinnangul on eesmärk, mis on määrava tähtsusega, et teha kindlaks direktiivi sobiv õiguslik alus, seega eesmärk võimaldada liiklussüütegude eest tõhusamalt karistada, luues pädevate siseriiklike õiguskaitseasutuste vahelise koostöö mehhanismi. Niisugust põhieesmärki taotleb õigusakt peab minu hinnangul kuuluma ELTL artikli 87 tähenduses politseikoostöö valdkonda.

35. Selline õigusakt kuulub täielikult liidu tegevusvaldkonda, mille eesmärk on vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomine. Kuigi selles väljendis sisalduv sõna „vabadus” viitab vaieldamatult isikute vabale liikumisele liidus, ei piirdu selle tähendus siiski sellega.¹⁰ Nagu on märgitud nõukogu ja komisjoni tegevuskavas, mis käsitleb Amsterdami lepingu sätete parimaid rakendusvõimalusi vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomiseks¹¹ ja mille „Justiits- ja siseküsimuste” nõukogu võttis 3. detsembril 1998 vastu, on tegemist ka „vabadusega elada keskkonnas, kus järgitakse seadusi, arvestades, et ametiasutused eraldi või koos (liikmesriigi ja Euroopa Liidu tasandil ja sealt edasigi) annavad kõik oma oskused nende isikute suhtes menetluse läbiviimise ja nende karistamise teenistusse, kes püüavad kõnealust vabadust eirata või kuritarvitada”.¹² Lisaks on „õigusel” rajaneva ala eesmärk selle dokumendi kohaselt „anda kodanikele ühine õiglustunne kogu liidus”.¹³ Nagu aga direktiivi põhjendusest 6 ilmneb, püütakse direktiiviga kõrvaldada just ebaõiglustunne, mille võib tekitada nende juhtide karistamatus, kes sõidavad sõidukiga, mis on registreeritud muus kui õigusrikkumise toimumise liikmesriigis.

36. Analüüsigem nüüd, kas direktiivi sisu kinnitab ELTL artikli 87 lõike 2 valimist selle sobivaks õiguslikuks aluseks.

10 — Vt selle kohta Labayle, H., „Espace de liberté, sécurité et justice – Cadre général”, *Jurisclasseur Europe*, 2625. kd, 2012, punkt 9.

11 — EÜT 1999, C 19, lk 1.

12 — Punkt 6.

13 — Punkt 15.

37. Vastavalt direktiivi artiklile 2 kohaldatakse direktiivi liiklusohutusega seotud kaheksa süüteo korral, milleks on lubatud sõidukiiruse ületamine, turvavöö kinnitamata jätmine, foori punase tule eiramine, sõiduki juhtimine alkoholihoobes, sõiduki juhtimine narkojoobes, kiivri mittekasutamine, keelatud sõiduraja kasutamine ning mobiiltelefoni või muu sidevahendi ebaseaduslik kasutamine juhtimise ajal.

38. Kuna nende süütegude koosseisu tunnused ei ole liidu tasandil ühtlustatud,¹⁴ määravad need tunnused ning samuti selliste süütegude eest ette nähtud karistused kindlaks liikmesriigid.¹⁵

39. Direktiiviga loodud teabevahetuse süsteem ei ole seega selliste meetmete täiendus, mis liit oleks võtnud teatud süütegude koosseisu tunnuste ja nende eest määratavate karistuste ühtlustamiseks, vaid see on loodud üksnes eesmärgiga võimaldada paremini kohaldada liikluseeskirju, mis iga liikmesriik on iseseisvalt kindlaks määranud.

40. Nagu direktiivi sisu analüüsimisel ilmneb, on selle ainus eesmärk luua süsteem, mis võimaldab liikmesriikide pädevatel õiguskaitseasutustel vahetada teavet liiklussüütegude kohta. Seega antakse siseriiklikele asutustele, kelle ülesanne on tagada siseriiklike liikluseeskirjade järgimine, abinõu välismaiste õigusrikkujate isiku tuvastamiseks. See abinõu võimaldab liikmesriikidel täiendada vahendeid, mis on nende käsutuses liiklussüüteo uurimise staadiumis, võimaldades neil saada vajalikku teavet süüteo toimepanija isiku tuvastamiseks ja seega tema karistamiseks.

41. Liikmesriikidel liiklussüütegude eest tõhusamalt karistada aitamiseks loodud süsteemi tuum asub direktiivi artiklites 4 ja 5.

42. Direktiivi artikkel 4 käsitleb liikmesriikidevahelise teabevahetuse korda. Selle lõikes 1 on ette nähtud, et direktiivi artiklis 2 osutatud liiklusohutusega seotud liiklusnõuete rikkumise uurimise eesmärgil võimaldavad liikmesriigid teiste liikmesriikide riiklikele kontaktpunktile juurdepääsu järgmistele sõidukite riiklikele registreerimisandmetele koos õigusega sooritada automatiseeritud otsingut järgmise kohta: sõidukitega seotud andmed ning sõidukite omanike või valdajatega seotud andmed. Direktiivi artikli 4 lõike 2 esimeses lõigus on täpsustatud, et need otsingud „viib läbi õigusrikkumise toimumise liikmesriigi riiklik kontaktpunkt, kasutades täielikku registreerimisnumbrit”.

43. Direktiivi artikli 4 lõike 2 viimases lõigus on sätestatud, et „õigusrikkumise toimumise liikmesriik [kasutab] saadud andmeid selleks, et välja selgitada isik, kes on vastutav artiklites 2 ja 3 osutatud liiklusohutusega seotud liiklusnõuete rikkumise eest”.

44. Direktiivi artikli 4 lõikes 4 on lisaks ette nähtud, et teabe vahetamiseks kasutavad liikmesriigid eelkõige rakendustarkvara, mis on nõukogu 23. juuni 2008. aasta otsuse 2008/615/JSK piiriülese koostöö tõhustamise kohta, eelkõige seoses terrorismi- ja piiriülese kuritegevuse vastase võitlusega¹⁶, artikli 12 kohaselt spetsiaalselt välja töötatud. Tegemist on asjaoluga, mis annab tunnistust sellest, et direktiiv kujutab endast liiklussüütegude valdkonnas täiendust politseikoostöö muudele instrumentidele, nagu Prümi otsused, mille eesmärk on muu hulgas võidelda terrorismi ja piiriülese kuritegevuse vastu.¹⁷ See käsitlus ilmneb ka direktiivi põhjendustest 2, 9 ja 10.

14 — Tuleb siiski märkida, et on olemas turvavöö mittekasutamist käsitlev nõukogu 16. detsembri 1991. aasta direktiiv 91/671/EMÜ alla 3,5-tonnistes sõidukites turvavööde kohustusliku kasutamist käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta (EÜT L 373, lk 26; ELT eriväljaanne 07/01, lk 353), muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 8. aprilli 2003. aasta direktiiviga 2003/20/EÜ (ELT L 115, lk 63).

15 — Nagu annab tunnistust direktiivi artiklis 3 sisalduvates määratlustes tehtud viide õigusrikkumise toimumise liikmesriigi õigusele.

16 — ELT L 210, lk 1. See otsus on seotud nõukogu 23. juuni 2008. aasta otsusega 2008/616/JSK, millega rakendatakse otsust 2008/615/JSK (ELT L 210, lk 12). Nende otsuste üldlevinud nimetus on „Prümi otsused”.

17 — Direktiivis aluseks võetud mudel lähtub seega otsuse 2008/615 artikli 12 lõike 1 esimesest lõigust, milles on ette nähtud, et „[k]uritegude ärahoidmise ja uurimise eesmärgil ja muude otsingut sooritava liikmesriigi kohtute või riigiprokuratuuri jurisdiktsiooni alla kuuluvate õigusrikkumistega tegelemiseks ning samuti avaliku julgeoleku tagamiseks võimaldavad liikmesriigid [...] teiste liikmesriikide riiklikele kontaktpunktile juurdepääsu järgmistele riiklikele sõidukite registreerimisandmetele [...]:

a) omanike või kasutajatega seotud andmed ja

b) sõidukitega seotud andmed.”

45. Kui isik, keda kahtlustatakse liiklussüüteo toimepanemises, on tuvastatud, on õigusrikkumise toimumise liikmesriigi ülesanne otsustada, kas alustada menetlust või mitte. Juhuks kui menetlust alustatakse, on direktiivi artiklis 5 määratletud kord, mille kohaselt tuleb seda isikut süüteost teavitada. Vastavalt direktiivi artikli 5 lõikele 2 sisaldab teatis „kogu asjakohas[t] tea[vet] (eelkõige [...] rikkumise olemus, õigusrikkumise toimumise koht, kuupäev ja kellaaeg, rikutud siseriiklike õigusaktide nimetus ja karistus) ning vajaduse korral tea[vet] selle kohta, millise seadmega tuvastati õigusrikkumine”. Peale selle on direktiivi artikli 5 lõikes 3 ette nähtud, et õigusrikkumise toimumise liikmesriik „saadab [...] põhiõiguste austamise tagamiseks teatise keeles, milles on välja antud sõiduki registreerimisdokument (kui see on teada), või registreerimiskohaks oleva liikmesriigi ühes ametlikus keeles”.

46. Direktiivi artiklitega 4 ja 5 on seega loodud tüüpiline politseikoostöö mehhanism ehk pädevate õiguskaitseasutuste vahel teabe vahetamise süsteem, mis on mõeldud liiklussüütegusid puudutavate politseiurimiste tõhusaks läbiviimiseks ja nende süütegude eest karistuste määramise võimaldamiseks, tagades süütegude eest vastutavate isikute tuvastamise.

47. Euroopa Kohtu praktika sisaldab andmeid, mis võimaldavad mõista, mis kuulub politseikoostöö valdkonda. Nii märkis Euroopa Kohus oma 10. veebruari 2009. aasta otsuses kohtuasjas C-301/06: Iirimaa vs. parlament ja nõukogu¹⁸ seoses Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta direktiiviga 2006/24/EÜ, mis käsitleb üldkasutatavate elektrooniliste sideteenuste või üldkasutatavate sidevõrkude pakkujate tegevusega kaasnevate või nende töödeldud andmete säilitamist ja millega muudetakse direktiivi 2002/58/EÜ¹⁹, et selle direktiiviga „reguleeritakse [...] toiminguid, mis ei sõltu mis tahes võimaliku politseikoostöö ja kriminaalasjades tehtava õiguslase koostöö rakendamisest”. Euroopa Kohus mainib selle kohta, et „[s]ellega ei ühtlustata kriminaalasjades pädevate riiklike asutuste juurdepääsu andmetele ega ka kõnealuste andmete kasutamist ja vahetamist selliste asutuste vahel”, ning märgib, et need küsimused „kuuluvad põhimõtteliselt EL lepingu VI jaotise valdkonda”.²⁰

48. Lisaks märkis Euroopa Kohus oma 26. oktoobri 2010. aasta otsuses kohtuasjas C-482/08: Ühendkuningriik vs. nõukogu²¹, et nõukogu 23. juuni 2008. aasta otsus 2008/633/JSK, mis käsitleb liikmesriikide määratud ametiasutuste ja Europol juurdepääsu viisainfosüsteemile (VIS) terroriaktide ja muude raskete kuritegude vältimise, avastamise ja uurimise eesmärkidel²², „taotleb [...] eesmärke, mis sellistena kuuluvad politseikoostöö alla”.²³ Otsuse 2008/633 sisu kohta märkis Euroopa Kohus, et „see puudutab nii liikmesriikide poolt nende sisejulgeoleku eest vastutavate asutuste määramise korda, kes on volitatud VIS-ga tutvuma, kui ka eespool mainitud eesmärkidel kasutatavatele andmetele juurdepääsu, nende edastamise ja säilitamise tingimusi”.²⁴ Kohus järeldas sellest, et „kõnealuse otsuse sätteid [võib] põhimõtteliselt vaadelda kui sätteid, mis reguleerivad teatavat politseikoostöö vormi”.²⁵ Euroopa Kohus tugines otsuse 2008/633 eesmärki ja sisu puudutavatele asjaoludele, kui ta asus seisukohale, et õigusliku aluse valiku seisukohalt kuulub see otsus tõepoolest politseikoostöö valdkonda, kuigi see kujutab endast samuti meetet, mis arendab edasi Schengeni *acquis'* ühist viisapoliitikat reguleerivaid sätteid.²⁶

49. Minu hinnangul võimaldavad eespool viidatud kohtuotsustes Iirimaa vs. parlament ja nõukogu ning Ühendkuningriik vs. nõukogu sisalduvad andmed asuda seisukohale, et direktiiv kuulub politseikoostöö valdkonda ning et see on õigesti ELTL artikli 87 lõike 2 alusel vastu võetud.

18 — EKL 2009, lk I-593.

19 — ELT L 105, lk 54.

20 — Kohtuotsuse punkt 83.

21 — EKL 2010, lk I-10413.

22 — ELT L 218, lk 129.

23 — Kohtuotsuse punkt 50.

24 — Kohtuotsuse punkt 51.

25 — *Idem*.

26 — Eespool viidatud kohtuotsus Ühendkuningriik vs. nõukogu, punktid 67 ja 68.

50. Lisaks tuleb märkida, et kuna tegemist on ELTL artikli 87 kohaldamisalasse kuuluva politseikoostööga, on andmekaitset käsitlevas direktiivi artiklis 7 ette nähtud nõukogu 27. novembri 2008. aasta raamotsuse 2008/977/JSK kriminaalasjades tehtava politsei- ja õiguslase koostöö raames töödeldavate isikuandmete kaitse kohta²⁷ kohaldamine andmetele, mida töödeldakse direktiivis ette nähtud teabevahetuse süsteemi raames.

51. Lõpuks kinnitab direktiivi artikli 11 sõnastus, et liikmesriikide määratletavaid liiklussüütegusid puudutava teabe vahetamise süsteemi loomine kujutab endast direktiivi põhivaldkonda. Sellest artiklist ilmnevad meetmed, mis liit võib tulevikus võtta, näiteks ühtsed standardid liiklusohutuse automaatsete kontrolliseadmete ja menetluste jaoks või ka liikluseeskirjade ühtlustamine. Selline ei ole aga kehtiv liidu õigus, mistõttu ei saa direktiiviga loodud teabevahetuse süsteemi käsitada meetmena, millega on täiendatud liikluseeskirjade ühtlustamise meetmeid, mis liit on võtnud ühise transpordipoliitika valdkonnas. Teisisõnu ei kujuta see süsteem endast täiendavat meetet muudele meetmetele, mis liidu seadusandja on ühise transpordipoliitika valdkonnas võtnud. Kõnealuse süsteemi eesmärk ei ole seega tagada liidu poolt selles valdkonnas kehtestatud normide täielikku tõhusust. Pealegi mainisin ma juba, et direktiiviga ei ole ühtlustatud liiklussüütegude koosseisu tunnuseid ega ka nende eest määratlevaid karistusi, mis jäävad liikmesriikide pädevusalasse. Neil põhjustel ei saa arutluskäik, mis lähtub Euroopa Kohtu arutluskäigust 13. septembri 2005. aasta otsuses kohtuasjas C-176/03: komisjon vs. nõukogu²⁸ ja 23. oktoobri 2007. aasta otsuses kohtuasjas C-440/05: komisjon vs. nõukogu²⁹, minu hinnangul õigustada ELTL artikli 91 lõike 1 punkti c kasutamist direktiivi õigusliku alusena. Olgu lisaks märgitud, et need kohtuotsused on tehtud Lissaboni lepingule eelnenud õiguslikus kontekstis, milles EL artikliga 47 oli prioriteet antud poliitikavaldkondi puudutavatele õiguslikele alustele.

52. Liiklussüütegusid puudutava teabe vahetamise süsteem, mis on direktiiviga loodud, kuulub politseikoostöö instrumendina, mis ei sõltu ühestki süütegude ega karistuste ühtlustamise meetmest, mille liit oleks ühise transpordipoliitika valdkonnas võtnud, seega minu hinnangul ELTL artikli 87 lõike 2 kohaldamisalasse.

53. Sellele analüüsile väidab komisjon vastu, et ELTL artikkel 87 on mõeldud ainult politseikoostöö jaoks, mis puudutab tegusid, mis on liikmesriikide õiguses kvalifitseeritud kuriteoks. Seega, kuna liiklussüüteod kuuluvad kohati liikmesriikide haldusõiguse, kohati karistusõiguse kohaldamisalasse³⁰, ei saa ELTL artikkel 87 olla sobiv õiguslik alus neid süütegusid puudutava teabe vahetamise süsteemile.

54. Ma ei nõustu komisjoni arvamusega ning seda mitmel põhjusel.

55. Esiteks ei leia kitsas käsitus, mis komisjonil on ELTL artikli 87 kohaldamisalast, piisavat toetust EL toimimise lepingu kolmanda osa V jaotise 5. peatüki pealkirjast endast, kuivõrd see piirdub politseikoostööga, ilma et oleks sõnaselgelt märgitud, et kõnealune koostöö puudutab ainult kriminaalasju.

27 — ELT L 350, lk 60.

28 — EKL 2005, lk I-7879.

29 — EKL 2007, lk I-9097.

30 — Vt sellega seoses direktiivi põhjendused 6 ja 8.

56. Mis puudutab ELTL artikli 87 lõike 1 sõnastust, siis see on eriti lai, kuivõrd selles on märgitud, et „[l]iit seab kõikide liikmesriikide pädevate asutuste [...] vahel sisse politseikoostöö”.³¹ Märge, mille kohaselt nende asutuste hulka kuuluvad „politsei-, tolli- ja teis[ed] õiguskaitseasutus[ed, kelle töö] hõlmab kuritegude ennetamist, avastamist ja uurimist”, väljendab ideed, et neid asutusi on nimetatud üksnes näitena, mitte ammendava loeteluna. Pealegi, nagu nähtub ka asjaomase sätte teistest keeleversioonidest, näib viide kuritegudele olevat seotud üksnes „teiste õiguskaitseasutustega”, mitte aga puudutavat politsei- ja tolliasutusi või veel vähem „kõiki liikmesriikide pädevaid asutusi”.³²

57. ELTL artikli 87 lõike 1 tõlgendamisel ei ole seega välistatud, et selle sätte kohaldamisalasse kuuluv politseikoostöö võib toimuda asutuste vahel, kelle ülesanne ei ole karistusõiguse rakendamine liikmesriikides, kuna nad täidavad ülesandeid, mis kuuluvad laias tähenduses politsei valdkonda – olgu tegemist haldus- või kriminaalpolitseiga.³³ Teisisõnu tuleb ELTL artikli 87 lõikes 1 nimetatud politseikoostööd mõista funktsionaalselt ehk nii, et see on seotud koostööga liikmesriikide asutuste vahel, kelle ülesanne on süütegude ennetamine ja avastamine ning nende eest karistamine.

58. Seega on väär väita – nagu komisjon teeb –, et formaalne käsitus, mis tal on ELTL artikli 87 kohaldamisalast ja mille kohaselt see artikkel puudutab üksnes tegusid, mis on erinevate liikmesriikide õiguses kvalifitseeritud kuriteoks, saab sellest artiklist piisavalt kinnitust.

59. Kui analüüsida muid liidu õigusakte, mille ese on teabevahetus politseikoostöö valdkonnas, siis räägib ka see analüüs funktsionaalse lähenemisviisi kasuks, mille kohaselt kõnealuse koostöö eesmärk on laiemalt avaliku korra säilitamine ja süütegude vastu võitlemine, ilma et need süüteod oleksid sõnaselgelt piiratud tegudega, mis on liikmesriikide õiguses kvalifitseeritud kuriteoks.

60. Lisaks otsuse 2008/615 artikli 12 lõike 1 esimesele lõigule, millele ma eespool viitasin³⁴ ja milles on ette nähtud, et sõidukite registreerimisandmete automatiseeritud otsinguid tehakse „[k]uritegude ärahoidmise ja uurimise eesmärgil ja muude otsingut sooritava liikmesriigi kohtute või riigiprokuratuuri jurisdiktsiooni alla kuuluvate õigusrikkumistega tegelemiseks ning samuti avaliku julgeoleku tagamiseks”, võib osutada ka nõukogu 30. novembri 2009. aasta otsusele 2009/917/JSK infotehnoloogia tollialase kasutamise kohta³⁵, mille artikli 1 lõikes 2 on sätestatud, et „[t]olliinfosüsteemi eesmärk [...] on aidata kaasa siseriiklike õigusaktide tõsiste rikkumiste ennetamisele, uurimisele ja kohtulikule menetlemisele, kiirendades andmete kättesaadavust ning suurendades seega liikmesriikide tolliametite koostöö- ja kontrollimenetluste tõhusust”.

61. Teiseks kaasneb komisjoni pooldatava formaalse käsitlusega teatud hulk ebamugavusi. Kõigepealt läheb see vastuollu liidu õiguse ühetaolise kohaldamise nõudega, tuues kaasa politseikoostöö mehhanismide – nagu see, mis on ette nähtud direktiivis – ebaühtlase rakendamise nii ruumis kui ka ajas. Nimelt lähtuks niisuguse mehhanismi rakendamine sellest, kuidas direktiivi artiklis 2 osutatud iga süütegu siseriiklikul tasandil kvalifitseeritakse. Pealegi võivad liikmesriikide antud kvalifikatsioonid aja jooksul varieeruda, mistõttu muutuks direktiivi kohaldamisala ebaselgeks. Lisaks võib liiklussüüteo kvalifikatsioon liikmesriigis menetluse käigus muutuda – haldusõigusrikkumisest võib saada kuritegu näiteks juhul, kui süüteo toime pannud isik ei tasu määratud trahvi.

31 — Kohtujuristi kursiiv.

32 — Vt eelkõige ELTL artikli 87 lõike 1 saksa- ja ingliskeelne versioon:

Die Union entwickelt eine polizeiliche Zusammenarbeit zwischen allen zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, einschließlich der Polizei, des Zolls und anderer auf die Verhütung oder die Aufdeckung von Straftaten sowie entsprechende Ermittlungen spezialisierter Strafverfolgungsbehörden.

The Union shall establish police cooperation involving all the Member States' competent authorities, including police, customs and other specialised law enforcement services in relation to the prevention, detection and investigation of criminal offences.

33 — Vt politseikoostöö funktsionaalse määratluse kasuks rääkiv De Biolley, S., „Coopération policière dans l'Union européenne”, *Jurisclasseur Europe*, 2680. kd, 2010, punkt 5.

34 — Vt 17. joonealune märkus.

35 — ELT L 323, lk 20.

62. ELTL artikli 87 kohaldamisala piiramine tegudega, mis liikmesriikide õiguses on kvalifitseeritud kuriteoks, tooks samuti kaasa selle artikli kasuliku mõju olulise vähendamise. Kui järgida komisjoni seisukohta, siis mitte ainult ei saaks seda artiklit kasutada, kui politseikoostöö aitab kaasa poliitikavaldkonda kuuluva üldise huvi kaitsmisele, vaid selle artikli kohaldamine oleks lisaks piiratud süütegudega, mis kuuluvad kõikides liikmesriikides formaalselt karistusõiguse kohaldamisalasse.

63. Olgu sellega seoses täpsustatud, et ELTL artikli 87 kohaldamisala funktsionaalne lähenemisviis võimaldab tagada selle artikli kasuliku mõju, kahjustamata samas – vastupidi komisjoni väidetele – ELTL artikli 91 lõike 1 punkti c kohaldamisala. Viimati nimetatud säte võib olla aluseks paljudele õigusaktidele, mis aitavad liiklusohutust parandada – näiteks aktidele, mis reguleerivad teede omadusi ja nende hooldust, sõidukite tehnölevaatust, mootorsõidukijuhtide tööaega ja koolitust või ka liikluseeskirjade ühtlustamist.

64. Kolmandaks, isegi kui tuleks asuda seisukohale, et ELTL artikli 87 kohaldamisalasse kuuluv politseikoostöö puudutab ainult kriminaalasju, tuleks viimati nimetatud mõiste igal juhul määratleda funktsionaalselt, mitte formaalselt viitega siseriiklikele kvalifikatsioonidele, nagu väidab komisjon. Niisugune funktsionaalne lähenemisviis on vajalik nii liidu õiguse ühetaolise kohaldamise nõuete tõttu, mida ma juba eespool mainisin, kui ka loodud politseikoostöö tõhususe tagamiseks. Sellest lähtuvalt võib politseikoostöö, mis puudutab süütegusid, mille eest määratakse karistusi, mis on korruga nii karistuslikud kui ka hoiatavad, põhineda ELTL artiklil 87. Seega tuleb lähtuda pigem liiklussüütegude eest määratavate karistuste „karistuslikust eesmärgist”³⁶, mitte nende süütegude ja karistuste kuulumisest liikmesriikide karistusõiguse kohaldamisalasse.

65. Ma leian selle kohta, et funktsionaalset lähenemisviisi, mille Euroopa Inimõiguste Kohus võttis aluseks selle määratlemisel, mis kuulub 4. novembril 1950 Roomas allakirjutatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni artikli 6 raames kriminaalrajade valdkonda, võib kasutada ELTL artikli 87 kohaldamisala kindlaksmääramisel lähteallikana. Ma viitan täpsemalt Euroopa Inimõiguste Kohtu 21. veebruari 1984. aasta otsusele kohtuasjas *Öztürk vs. Saksamaa*³⁷, mis käsitleb liiklussüütegusid. Sellist funktsionaalset lähenemisviisi järgides puuduvad kahtlused, et direktiivi artiklis 2 loetletud liiklussüüteod on karistusõiguslikku laadi, kuna nende eest määratakse liikmesriikides karistusi, mis on korruga nii karistuslikud kui ka hoiatavad. Seega ei ole tähtsust, kas need karistused kuuluvad liikmesriikide halduskaristusõiguse või karistusõiguse kohaldamisalasse.

66. Neljandaks kaasneb komisjoni pakutava formaalse käsitlusega oluline ebamugavus, mis seisneb selles, et politseikoostöö rakendusala välistatakse terve süütegude valdkond ehk käesoleval juhul liiklussüüteod. Seda süütegude vormi iseloomustavad nimelt tihti suhteliselt „väikesed”³⁸ rikkumised, mis ei kuulu tingimata liikmesriikide karistusõiguse kohaldamisalasse, vaid mille eest võib tõhususe huvides määrata karistuse haldusasutus, mitte kriminaalrajade lahendamiseks pädev kohus. Miski ei viita sellele, et EL toimimise lepingu autorid kavatsesid piirata ELTL artikli 87 lõike 2 punkti a kohaldamisala süütegudega, mis nende raskuse tõttu kuuluvad liikmesriikide karistusõiguse, mitte halduskaristusõiguse kohaldamisalasse.

67. Olgu lisaks märgitud, et kuigi liiklussüüteod kuuluvad kohati liikmesriikide halduskaristusõiguse ja kohati karistusõiguse kohaldamisalasse, on neid juba reguleeritud teistes õigusaktides, mis on vastu võetud kriminaalrajades tehtava õigusala koostöö raames. Sellega seoses on huvipakkuv viidata raamotsusele 2005/214, mida ma mainisin eespool³⁹ ja mis täiendab direktiiviga loodud teabevahetuse süsteemi.

36 — 5. juuni 2012. aasta otsus kohtuasjas C-489/10: Bonda (punkt 39).

37 — A-seeria, nr 73, eriti punktid 53–56.

38 — Ma lähtun siinkohal omadussõnast, mida liidu seadusandja on kasutanud just seoses üldlevinud liiklussüütegudega esiteks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. oktoobri 2010. aasta direktiivis 2010/64/EL õiguse kohta suulisele ja kirjalikule tõlele kriminaalmenetluses (ELT L 280, lk 1; vt põhjendus 16 ja artikli 1 lõige 3) ning teiseks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. mai 2012. aasta direktiivis 2012/13/EL, milles käsitletakse õigust saada kriminaalmenetluses teavet (ELT L 142, lk 1; vt põhjendus 17 ja artikli 2 lõige 2).

39 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 23.

68. Raamotsuse põhjenduses 4 on täpsustatud, et see otsus „peaks samuti hõlmama liiklussüütegude eest määratud rahalisi karistusi”. Vastavalt raamotsuse artikli 5 lõikele 1 hõlmab selle kohaldamisala muu hulgas süütegusid, mis seisnevad „käitumi[ses], millega rikutakse liikluseeskirja”. Raamotsuses 2005/214 ei ole aga liiklussüütegude eest määratud rahaliste karistuste vastastikust tunnustamist seatud sõltuvusse tingimusest, et need süüteod kuuluvad formaalselt liikmesriikide karistusõiguse kohaldamisalasse.

69. Euroopa Kohtus pooleli olevas kohtuasjas Baláž⁴⁰ pooldab komisjon siiski sarnast formaalset lähenemisviisi nagu see, mida ta kaitseb käesolevas menetluses. Kõnealune kohtuasi puudutab raamotsuse 2005/214 artikli 1 punkti a alapunktis iii osutatud mõiste „eelkõige kriminaalasjades pädev kohus” tõlgendamist. Vastavalt sellele sättele, mis puudutab eelkõige liiklussüütegusid, on vastastikku tunnustatav otsus määratletud kui „lõplik otsus, mille alusel nõutakse füüsiliselt või juriidiliselt isikult rahalise karistuse summa tasumist ning otsuse vastuvõtjaks oli [...] muu asutus kui kohus otsuse teinud riigis, siseriikliku õiguse kohaselt süüteona karistatavate tegude suhtes ning *tingimusest, et asjaomasel isikul on olnud võimalus juhtumi arutamisele eelkõige kriminaalasjades pädevas kohtus*”.⁴¹ Oma seisukohtades väidab komisjon, et kõnealuses sättes ette nähtud tingimus on täidetud, kui huvitatud isikul on võimalik asjaga pöörduda kohtusse, kes teeb otsuseid süütegude kohta, mis liikmesriikides on formaalselt kvalifitseeritud kuritegudeks. Eespool viidatud kohtuasjas Baláž 18. juulil 2013 esitatud ettepanekus leiab kohtujurist Sharpston, et komisjoni väljapakutud tõlgendusega ei saa nõustuda, asudes sisuliselt seisukohale, et niisugune tõlgendus läheks vastuollu liidu seadusandja tahtega kaasata vastastikuse tunnustamise mehhanismi rahalised karistused sõltumata küsimusest, kas süütegusid, mille eest neid määratakse, kvalifitseeritakse asjaomastes liikmesriikides „kuriteoks”.⁴² Selline analüüs ühtib funktsionaalse lähenemisviisiga, mida mina toetan käesolevas menetluses.

70. Kokkuvõtteks tuleb märkida, et raamotsus 2005/214 nagu ka direktiiv annab tunnistust liidu seadusandja tahtest lähtuda politsei- ja õiguslase koostöö valdkonnas kriminaalasjade mõiste sisustamisel funktsionaalsest lähenemisviisist, et mitte seada koostöömehhanismide tõhusust sõltuvusse erinevustest, mis esinevad liikmesriikide õigussüsteemide ja -õigustavade vahel. Samast ideest lähtub ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv 2011/99/EL Euroopa lähenemiskeelu kohta.⁴³

71. Paljud elemendid Stockholmi programmis, mille Euroopa Ülemkogu võttis vastu 2010. aastal,⁴⁴ välistavad samuti komisjoni pakutava formaalse käsitluse. Nimelt olgu mainitud, et punktis 3.1.1 „Kriminaalõigus” märgib Euroopa Ülemkogu, et „[v]astastikuse tunnustamise põhimõtet võiks laiendada igat liiki kohtuotsustele ja õigusliku iseloomuga otsustele, mis õigussüsteemist sõltuvalt võivad olla tehtud kriminaalasjades või haldusasjades”. Samas kriminaalõigusele pühendatud punktis kutsub Euroopa Ülemkogu komisjoni üles „viima läbi põhjaliku analüüsi olemasolevate õiguslike ja halduslike takistuste kohta seoses liikluseeskirjade rikkumisi käsitlevate karistuste ja haldusotsuste piiriülese jõustamisega ja tegema vajaduse korral täiendavaid seadusandlikke ja muid algatusi liiklusohutuse parandamiseks liidus”. Need asjaolud annavad minu hinnangul tunnistust esiteks sellest, et eesmärk parandada liidus liiklusohutust on vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomise lahutamatu osa, ning teiselt sellest, et koostöö- ja vastastikuse tunnustamise mehhanismid kriminaalasjades võivad funktsionaalse lähenemisviisi kasutamise korral olla rakendatavad liiklussüütegude suhtes, mille eest määratakse karistusi liikmesriikide halduskaristusõiguse raames.

40 — C-60/12.

41 — Kohtujuristi kursiiv.

42 — Vt ettepaneku punktid 52–54.

43 — ELT L 338, lk 2. Vt eriti direktiivi põhjendused 3, 8, 10 ja 20.

44 — Stockholmi programm – Avatud ja turvaline Euroopa kodanike teenistuses ja nende kaitsel (ELT 2010, C 115, lk 1).

72. Pealegi märgib komisjon ise oma 10. juuni 2009. aasta teatises Euroopa Parlamendile ja nõukogule „Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala kodanike teenistuses”⁴⁵ arutluskäigus, mis ta pühendab vastastikusele tunnustamisele kriminaalasjades, et seda „tuleks laiendada ka muud liiki otsustele, mis võivad olenevalt liikmesriigist olla kas kriminaal- või haldusotsused”. Sellega seoses tõdeb ta nimelt, et „kõikides liikmesriikides [peab saama] võrdsetel alustel sisse nõuda teatavaid trahve, mis olenevalt liikmesriigist kuuluvad kriminaal- või haldusõiguse valdkonda. Eelkõige on see vajalik liiklusohutuse suurendamiseks ning EL poliitika järgimise tagamiseks üldisemas plaanis.”⁴⁶

73. Ma järeldan kõigist neist asjaoludest, et liiklussüütegude eest karistamise suhtes võib rakendada kriminaalasjades toimuva politsei- ja õigusalase koostöö mehhanisme EL toimimise lepingu sätete alusel, mis reguleerivad vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala, olenemata sellest, kas need süüteod kuuluvad liikmesriikide halduskaristusõiguse või karistusõiguse kohaldamisalasse.

74. Lõpetuseks tuleb täpsustada, et see, kui kasutada funktsionaalset lähenemisviisi määratlemisel, mis politsei- ja õigusalase koostöö valdkonnas kuulub kriminaalasjade mõiste alla, ei too kaasa igasuguse formaalse lähenemisviisi kadumist. Nagu eespool selgus, on funktsionaalse lähenemisviisi kasutamine vajalik, et tagada politsei- või õigusalase koostöö mehhanismide tõhusus ja ühetaoline rakendamine seoses selliste süütegude ja karistustega, mille kvalifitseerimise suhtes ei ole liidu tasandil võetud ühtlustamismeetmeid ja mis seega kuuluvad olenevalt liikmesriikide õigussüsteemidest ja -tavadest kas nende haldusõiguse või karistusõiguse kohaldamisalasse.

75. Seevastu formaalne lähenemisviis jääb asjakohaseks juhul, kui liit otsustab ELTL artikli 83 lõigete 1 ja 2 alusel kehtestada kuritegude ja karistuste määratlemise miinimumeeskirjad nendes lõigetes nimetatud valdkondades. Sellises olukorras on süütegude formaalse kuriteoks kvalifitseerimise ühtlustamine otseselt nõutav. Kuriteo mõistet tuleb siis käsitada formaalses tähenduses, välistades ohu, et liikmesriikides esinevad erinevused, kuivõrd liikmesriigid on sunnitud konkreetset süütegu samamoodi kvalifitseerima.

II. Ettepanek

76. Kõiki eespool esitatud kaalutlusi silmas pidades teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

- jätta hagi rahuldamata ning
- mõista kohtukulud välja Euroopa Komisjonilt ja jätta Belgia Kuningriigi, Iirimaa, Ungari, Poola Vabariigi, Slovaki Vabariigi, Rootsi Kuningriigi ning Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi kohtukulud nende endi kanda.

45 — KOM(2009) 262 (lõplik).

46 — Punkt 3.1.