



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
ELEANOR SHARPSTON
esitatud 11. aprillil 2019¹

Kohtuasi C-482/17

Tšehhi Vabariik
versus
Euroopa Parlament

Euroopa Liidu Nõukogu

Tühistamishagi – Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2017/853, millega muudetakse nõukogu direktiivi 91/477/EMÜ relvade omandamise ja valduse kontrolli kohta – Pädevuse andmise, proportsionaalsuse, õiguskindluse ja diskrimineerimiskeelu põhimõtte rikkumine –
Institutsioonidevaheline parema õigusloome kokkulepe – Mõjuhindang

1. Pärast mitut traagilist sündmust, mille hulka kuuluvad Pariisis ja Kopenhaagenis toimunud rünnakud,² võttis Euroopa Komisjon vastu ettepaneku³ muuta relvade kontrolli, omandamist ja valdamist käsitlevaid liidu õigusnorme⁴. Tšehhi Vabariik palub 9. augustil 2017 ELTL artikli 263 alusel esitatud hagi⁵ tühistada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. mai 2017. aasta direktiiv (EL) 2017/853, millega muudetakse nõukogu direktiivi 91/477/EMÜ, mis sisaldab seda valdkonda reguleerivaid liidu õigusnorme⁶.

2. Tšehhi Vabariik esitab oma hagi neli väidet. Ta väidab, et direktiivi 2017/853 vastuvõtmisel rikkusid parlament ja nõukogu (edaspidi „liidu seadusandja“) järgmisi liidu õiguse põhimõtteid: pädevuse andmise põhimõtet osas, milles ELTL artiklit 114 kasutati sellise akti kehtestamise alusena, mille tegelik eesmärk on kuritegevuse ja eelkõige terrorismi ärahoidmine (esimene väide); proportsionaalsuse põhimõtet (teine väide); õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtet (kolmas väide); ja diskrimineerimiskeelu põhimõtet (neljas väide).

1 Algeel: inglise.

2 Kopenhaagenis toimus 14. ja 15. veebruaril 2015 kolm eraldi tulistamist. Tapeti kaks ohvrit ja tulistaja, viis politseinikku said haavata. 13. novembril 2015 hukkus Pariisis koordineeritud terrorirünnakute seerias rohkem kui 120 inimest.

3 COM(2015) 750 final: Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse nõukogu direktiivi 91/477/EMÜ relvade omandamise ja valduse kontrolli kohta, 18.11.2015 (edaspidi „ettepanek COM(2015) 750“).

4 Nõukogu 18. juuni 1991. aasta direktiiv 91/477/EMÜ relvade omandamise ja valduse kontrolli kohta (EÜT 1991, L 256, lk 51; ELT eriväljaanne 13/11, lk 3), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. mai 2008. aasta direktiiviga 2008/51/EÜ (ELT 2008, L 179, lk 5).

5 Paralleelselt ja samal ajal esitas Tšehhi Vabariik vastavalt ELTL artiklile 278 hagi ajutiste meetmete kohaldamiseks, nõudes direktiivi 2017/853 toime peatamist. See taotlus jäeti rahuldamata Euroopa Kohtu asepresidendi 27. veebruari 2018. aasta kohtumäärusega Tšehhi Vabariik vs. parlament ja nõukogu, C-482/17 R, ei avaldata, EU:C:2018:119.

6 Direktiiv relvade omandamise ja valduse kontrolli kohta (ELT 2017, L 137, lk 22).

Õiguslik taust

Euroopa Liidu leping

3. ELL artikli 4 lõike 2 kohaselt austab Euroopa Liit liikmesriikide võrdsust aluslepingute ees. Samuti austab ta nende „riigi põhifunktsioone“, sealhulgas riigi territoriaalse terviklikkuse tagamist, avaliku korra säilitamist ja riigi julgeoleku kaitsmist. Eelkõige viimati nimetatud on jäetud iga liikmesriigi ainupädevusse.

4. ELL artikli 5 lõikes 2 on sätestatud, et pädevuse andmise põhimõtte kohaselt tegutseb liit aluslepingutes seatud eesmärkide saavutamiseks talle liikmesriikide poolt aluslepingutega antud pädevuse piires.

5. ELL artikli 5 lõikes 4 sätestatud proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt ei või liidu meetme sisu ega vorm minna aluslepingute eesmärkide saavutamiseks vajalikust kaugemale.

Euroopa Liidu toimimise leping

6. ELTL artikliga 18 on aluslepingutes käsitletud valdkondades keelatud igasugune diskrimineerimine.

7. Üldteada asjaoluna võtab Euroopa Liit ELTL artikli 26 kohaselt meetmeid siseturu (mis hõlmab sisepiirideta ala) rajamiseks või selle toimimise tagamiseks vastavalt aluslepingute asjakohastele sätetele.

8. ELTL artiklis 84 on sätestatud, et ehkki liidu seadusandja võib kehtestada meetmeid liikmesriikide tegevuse edendamiseks ja toetamiseks kuritegevuse ennetamise alal, on liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamine selles valdkonnas sõnaselgelt Euroopa Liidu tegutsemisalast välistatud.

9. ELTL artikli 114 lõikes 1 on kehtestatud üksikasjalikud sätted artiklis 26 seatud eesmärkide saavutamiseks. Liidu seadusandjat volitatakse seal võtma õigus- ja haldusnormide ühtlustamiseks meetmeid, mille eesmärk on siseturu rajamine ja selle toimimine. ELTL artikli 114 lõikes 3 on sätestatud, et tervishoidu, ohutust, keskkonnakaitset ja tarbijakaitset käsitlevates ettepanekutes võtab komisjon aluseks kaitstuse kõrge taseme, eriti võttes arvesse kõiki uusi teaduslikel faktidel põhinevaid suundumusi, ning et oma vastavate volituste piires püüavad ka Euroopa Parlament ja nõukogu saavutada sama eesmärki.

Euroopa Liidu põhiõiguste harta

10. Euroopa Liidu põhiõiguste harta⁷ artiklis 17 on sätestatud, et igal inimesel on õigus vallata, kasutada, käsutada ja pärandada oma seaduslikul teel saadud omandit. Seda õigust on täpsustatud sellisel, et isikult võib omandi ära võtta üldistes huvides ja seaduses ettenähtud juhtudel ja tingimustel. Samuti võib omandi kasutamist reguleerida seadusega niivõrd, kui see on vajalik üldistes huvides.

⁷ ELT 2010, C 83, lk 391.

Direktiiv 91/477

11. Direktiivi 91/477 põhjendused sisaldavad järgmisi seisukohti.⁸ Siseturg on sisepiirideta ala, kus on tagatud kaupade, isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumine kooskõlas asutamislepingu sätetega. Kontrolli ja formaalsuste täielik kaotamine ühenduse sisepiiridel eeldab teatavate põhitingimuste täitmist, sealhulgas relvi käsitlevate õigusaktide ühtlustamist.⁹ Kui selliste tulirelvade liike, mille omandamine või valdus on eraisikutele keelatud või lubatud ainult loa või deklaratsiooniga, reguleerivad õigusnormid ühtlustatakse, siis suurendab see liikmesriikidevahelist vastastikust usaldust inimeste turvalisuse kaitsel.¹⁰

12. Direktiivi 91/477 I peatükk käsitleb selle reguleerimisala. Artikli 1 lõike 1 esimese punkti kohaselt tähendab „tulirelv“ „igasugust kaasaskantavat relvarauaga relva, mis laengu toimel laseb välja haavli, kuuli või lendkeha või mis on selleks ette nähtud või mida on võimalik selleks kohandada, [välja arvatud kui see on] välistatud ühel I lisa III osas loetletud põhjustest“. Tulirelvad on I lisa II osas jaotatud nelja klassi: keelatud tulirelvad (A-klass), luba eeldavad tulirelvad (B-klass), deklareeritavad tulirelvad (C-klass), ja muud tulirelvad (D-klass).

13. Artikli 3 kohaselt võivad liikmesriigid kehtestada direktiivi 91/477 omadest rangemaid sätteid.

14. Teine peatükk sisaldab tulirelvi käsitlevaid õigusakte ühtlustavaid sätteid, sealhulgas Euroopa Liidus tsiviilkasutuses olevate eri klasside tulirelvade omandamist, valdamist, liikumist ja üleandmist reguleerivaid eeskirju,¹¹ nähes samas ette paindlikumad reeglid küttimise ja sportlaskmise eesmärgil kasutatavate relvade jaoks.¹² Direktiivi 91/477 ei kohaldata nende relvade ja sellise laskemoona omandamise või valduse suhtes, mille on omandanud või mida valdavad kooskõlas siseriikliku õigusega relvajõud, politsei, ametivõimud või oma asukohaliikmesriigi tunnustatud kollektiivõigused ja organid, keda huvitab relvade kultuuriline või ajalooline külg, ning samuti ei kohaldata seda lahingurelvade ja -laskemoona kaubandusliku võõrandamise suhtes.¹³

15. Kolmas peatükk sisaldab sätteid relvade liikumist liidus käsitlevate formaalsuste kohta. Artikli 11 kohaselt võib tulirelvi viia ühest liikmesriigist teise ainult selles artiklis sätestatud korras. Nende tingimuste hulka kuulub sellise teabe andmine nagu tulirelva müüja ja ostja andmed ning üleandmiseks loa andnud liikmesriigi poolt vajalikku teavet sisaldava litsentsi väljastamine. Artiklis 12 on sätestatud, et kui artiklis 11 sätestatud menetlust ei kasutata, ei ole tulirelva valdamine kahte või enam liikmesriiki läbiva reisi ajal lubatud, välja arvatud juhul, kui asjaomane isik on saanud asjaomastelt liikmesriikidelt loa. Luba tuleb kanda Euroopa tulirelvapassi, mille reisija peab nõudmisel esitama.

8 Direktiivi 2008/51 põhjendustes 2 ja 3 viidatakse samuti sõnaselgelt direktiivile 91/477, mida muudeti pärast Euroopa Liidu otsust allkirjastada vastavalt nõukogu 16. oktoobri 2001. aasta otsusele 2001/748/EÜ (EÜT 2001, L 280 lk 5) tulirelvade, nende osade, lisaseadiste ja laskemoona ebaseadusliku valmistamise ja nendega kauplemise vastu võitlemise ÜRO protokoll (edaspidi „tulirelvade ebaseadusliku valmistamise ja nendega kauplemise vastu võitlemise ÜRO protokoll“); vt direktiivi 2008/51 artikkel 1 ja käesoleva ettepaneku 2. joonealune märkus.

9 Direktiivi 91/477 põhjendused 1–3.

10 Direktiivi 91/477 põhjendus 5.

11 Need sätted on põhimõtteliselt: artikkel 4 (tulirelvade turule toomist käsitlevad sätted); artikkel 5 (tulirelvade omandamiseks ja valdamiseks loa andmist käsitlevad sätted); artikkel 6 (keeld omandada ja vallata A-klassi tulirelvi); artikkel 7 (B-klassi tulirelvade omandamist käsitlevad sätted); ja artikkel 8 (C-klassi tulirelvade valdamist käsitlevad sätted). D-klassi tulirelvi mainitakse artikli 4 lõikes 5 (enne muutmist direktiiviga 2017/853: vt käesoleva ettepaneku punkt 24), milles märgitakse, et alates 28. juulist 2010 peavad liikmesriigid olema kehtestanud asjakohased meetmed tulirelvade liikumise jälgimiseks, mis võimaldavad sellised tooted mis tahes hetkel seostada nende omanikuga.

12 Artikli 2 lõige 1.

13 Artikli 2 lõige 2.

16. Artikli 17 (mis asub 4. peatükis) kohaselt peab komisjon esitama parlamendile ja nõukogule aruande ja/või uuringu: 1) hiljemalt 28. juuliks 2015 direktiivi 91/477 kohaldamisest tulenenud olukorra kohta; 2) hiljemalt 28. juuliks 2012 selle kohta, millised plussid ja miinused võivad olla tulirelvaklasside arvu vähendamisel kahele klassile (vastavalt A- ja B-klassi tulirelvad) eesmärgiga parandada siseturu toimimist; ja 3) hiljemalt 28. juuliks 2010 aruande järeletehtud tulirelvade turuletoomist käsitleva uuringu järelduste kohta, et otsustada, kas selliste toodete võtmine direktiivi 91/477 reguleerimisalasse on võimalik ja soovitav.

Direktiiv 2017/853

17. Direktiivi 2017/853 põhjendustes sisalduvad järgmised seisukohad:

- direktiiviga 91/477 kehtestati siseturu kaasmeetmed. Direktiiviga loodi olukord, kus omavahel on tasakaalus ühelt poolt kohustus tagada teatavate tulirelvade ja tulirelva oluliste osade vaba liikumine liidus ja teiselt poolt vajadus seada sellele vabadusele piirid kõnealustele toodetele kohandatud turvalisusnõuetega.¹⁴
- Teatavaid selle direktiivi aspekte on vaja proportsionaalsel viisil täiendavalt parandada, et käsitleda tulirelvade väärkasutamist kuritegelikel eesmärkidel, võttes arvesse hiljutisi terrorirünnakuid.¹⁵
- Kõigi tulirelvade ja tulirelva oluliste osade jälgitavuse parandamiseks ning nende vaba liikumise hõlbustamiseks tuleks kõik tulirelvad ja tulirelva olulised osad märgistada selge, alalise ja ainulaadse märgistusega ning registreerida need liikmesriikide andmekogumissüsteemides.¹⁶
- Tulirelvade (ja nende oluliste osade) ohtlikkust ja vastupidavust arvestades ning selle tagamiseks, et pädevad asutused saaksid haldus- ja kriminaalmenetluste huvides ning riiklike menetlusnormide täitmiseks tulirelvade ja tulirelva oluliste osade liikumist jälgida, on vaja andmekogumissüsteemi kirjeid säilitada.¹⁷
- Direktiivis 91/477 tuleks kõige ohtlikumate tulirelvade suhtes kehtestada rangemad normid, mis tagavad, et peale mõne üksiku ja piisavalt põhjendatud erandi ei ole kõnealuste tulirelvade omandamine, valdamine ja nendega kauplemine lubatud.¹⁸
- Kuna hinnati, et valitseb suur oht, et akustilisi relvi ja muid paukpadroneid laskvaid tulirelvi ehitatakse ümber tegelikeks tulirelvadeks, lisati sellised relvad direktiivi 91/477 kohaldamisalasse.¹⁹
- Võttes arvesse suurt ohtu, et nõuetele mittevastavalt laskekõlbmatuks muudetud tulirelvad muudetakse taas laskekõlblikuks, ja eesmärgiga tõhustada turvalisust kogu liidus, peaksid sellised tulirelvad kuuluma direktiivi 91/477 kohaldamisalasse.²⁰

14 Põhjendus 1.

15 Põhjendus 2; vt ka käesoleva ettepaneku 2. joonealune märkus.

16 Põhjendus 6.

17 Põhjendus 9.

18 Põhjendus 15.

19 Põhjendus 20.

20 Põhjendus 21.

- Teatavaid poolautomaatseid tulirelvi saab kergesti ümber ehitada automaattulirelvadeks ja see ohustab turvalisust. Isegi kui tulirelva ei ole selliselt ümber ehitatud, võivad teatavad poolautomaatsed tulirelvad olla väga ohtlikud, kui need võimaldavad lasta korraga suure arvu padruneid. Seetõttu peaksid sellised korraga suurt arvu padruneid lasta võimaldavad kinnitatud laadimisseadmega poolautomaatsed tulirelvad olema tsiviilkasutuseks keelatud.²¹
- Direktiiv 2017/853 on kooskõlas põhiõigustega ja järgib iseäranis hartas tunnustatud põhimõtteid.²²
- Šveitsi puhul kujutavad direktiiv 2017/853 ja direktiiv 91/477 endast Schengeni *acquis'* sätete edasiarendamist.²³

18. Artikli 1 punkti 3 kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et 14. septembril 2018 või hiljem toodetud või liitu imporditud tulirelvade puhul on sellised tooted varustatud selge, püsiva ja ainulaadse märgistusega ja registreeritud vastavalt direktiivile 91/477. Selle direktiivi artiklisse 4 lisati uus lõige 2a. Selle sätte kohaselt võtab komisjon vastu rakendusaktid, millega kehtestatakse märgistamise tehnilised nõuded. Direktiivi 91/477 artikli 4 lõige 4 reguleerib elektroonilist andmekogumissüsteemi. Muudetud sõnastuse kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et pädevad asutused säilitavad tulirelvade andmeid, mis on vajalikud nende toodete liikumise jälgimiseks ja nende kindlakstegemiseks, 30 aasta jooksul pärast tulirelva hävitamist.

19. Artikli 1 punktiga 6 asendati direktiivi 91/477 artiklite 5 ja 6 senine sõnastus. Käesolevas asjas asjakohases ulatuses on artikli 5 lõike 1 muudetud tekstis sätestatud, et liikmesriigid peavad lubama tulirelvi omandada ja vallata üksnes isikutel, kellel on selleks mõjuv põhjus ja kes on vähemalt 18 aastat vanad. Alla 18-aastased isikud võivad omandada tulirelvi kütümise ja sportlaskmise eesmärgil, näiteks sellistel tingimustel, et neil on selleks vanemate luba või nad tegutsevad oma vanemate juhendamisel või kehtivat tulirelva- või jahiluba omava täiskasvanu juhendamisel. Artikli 5 lõike 2 kohaselt peab liikmesriikidel olema jälgimissüsteem, et tagada siseriiklikus õiguses sätestatud loa andmise tingimuste täitmine kogu loa kehtivuse ajal ning muu hulgas tagada asjaomase meditsiinilise ja psühholoogilise teabe hindamine. Artikli 5 lõikes 3 on sätestatud:

„Liikmesriigid tagavad, et luba omandada ja luba vallata B-klassi liigitatud tulirelva tunnistatakse kehtetuks, kui ilmneb, et isik, kellele luba on antud, valdab laadimisseadet, mis sobib kinnitamiseks poolautomaatsetele kesktule tulirelvadele või manuaalse süsteemiga ümberlaetavatele mitmelasulistele tulirelvadele, ning mis:

- a) mahutavad rohkem kui 20 padrunit või
- b) mahutavad pika tulirelva puhul rohkem kui 10 padrunit,

välja arvatud juhul, kui isikule on antud luba artikli 6 alusel või luba on artikli 7 lõike 4a alusel kinnitatud, uuendatud või pikendatud.“

21 Põhjendus 23.

22 Põhjendus 31.

23 Põhjendus 36; vt lisaks Euroopa Liidu, Euroopa Ühenduse ja Šveitsi Konföderatsiooni vaheline leping (Šveitsi Konföderatsiooni osalemiseks Schengeni *acquis'* sätete rakendamises, kohaldamises ja edasiarendamises), mille kohaselt kuuluvad nimetatud direktiivid nõukogu otsuse 1999/437/EÜ (EÜT 1999, L 176, lk 31) artiklis 1, loetuna koostoimes nõukogu otsuse 2008/146/EÜ (ELT 2008, L 53, lk 1) artikliga 3, osutatud valdkondadesse. Liechtenstein, Island ja Norra osalevad samuti (koos Šveitsiga) Schengeni *acquis'* vastavalt kahepoolsetele lepingutele Euroopa Liiduga (edaspidi „neli Schengeni riiki“).

20. Direktiivi 91/477 artiklisse 6 on tehtud järgmised, käesolevas asjas eriti asjakohased muudatused:

„(1) Ilma et see piiraks artikli 2 lõike 2 kohaldamist, võtavad liikmesriigid kõik asjakohased meetmed, et keelata A-klassi tulirelvade, tulirelva oluliste osade ja laskemoona omandamine ja valdamine. Nad tagavad, et need tulirelvad, tulirelva olulised osad ja laskemoon, mille valdamine on ebaseaduslik ja rikub kõnealust keeldu, konfiskeeritakse.

(2) Elutähtsa taristu, kaubalaevade, väärtuslike konvoide ja tundlike rajatiste turvalisuse tagamise eesmärgil, samuti riigikaitse, hariduslikel, kultuurilistel, teaduslikel ja ajaloolistel eesmärkidel ning ilma et see piiraks lõike 1 kohaldamist, võivad liikmesriigi pädevad asutused A-klassi tulirelvade, tulirelva oluliste osade ja laskemoona osas anda loa, tehes seda üksikjuhtudel, erandkorras ja piisavalt põhjendades ning juhul, kui see ei ohusta avalikku julgeolekut ega avalikku korda.

[...]

(6) Liikmesriigid võivad lubada sportlaskjatel omandada ja vallata A-klassi punkti 6 või 7 alla kuuluvaid poolautomaatseid tulirelvi järgmistel tingimustel: [...]

A-klassi punkti 6 alla liigituvate tulirelvade puhul võivad need liikmesriigid, kes rakendavad üldisel ajateenistusel põhinevat sõjaväeteenistust ning kus on viimase 50 aasta jooksul kehtinud kord, mille kohaselt antakse sõjaväe tulirelvad üle isikutele, kes lahkuvad relvajõududest pärast kohustusliku sõjaväeteenistuse täitmist, lubada kõnealustel isikutel kui sportlaskjatel jätta enda valdusse üks tulirelv, mida nad kasutasid kohustusliku ajateenistuse ajal. Avaliku sektori asutus ehitab need tulirelvad ümber poolautomaatseteks tulirelvadeks ning kontrollib korrapäraselt, et kõnealuseid tulirelvi kasutavad isikud ei kujuta endast ohtu avalikule julgeolekule. Kohaldatakse esimese lõigu punktide a, b ja c sätteid.²⁴

[...]“.

21. Artikli 1 punktiga 7 lisati direktiivi 91/477 artiklile 7 järgmine lõige: „[...] 4a. Liikmesriigid võivad otsustada kinnitada, uuendada või pikendada A-klassi punktide 6, 7 või 8 alla liigituvate tulirelvade lube tulirelvale, mis oli liigitatud B-klassi ning seaduslikult omandatud ja registreeritud enne 13. juunit 2017, tehes seda vastavalt käesolevas direktiivis sätestatud tingimustele. Samuti võivad liikmesriigid lubada kõnealuseid tulirelvi omandada vastava loa saanud muudel isikutel kooskõlas käesoleva direktiiviga, nagu seda on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga (EL) 2017/853 [...]“.

22. Direktiivi 91/477 artikliga 8 oli enne muutmist keelatud C-klassi tulirelva valdamine, kui asjaomane isik ei ole deklareerinud seda relva oma asukohaliikmesriigi ametiasutustele.²⁵ Nüüd muudeti direktiivi 91/477 artiklit 8 artikli 1 punktiga 8, lisades artikli 8 uue lõike 3, milles on sätestatud, et kui liikmesriik keelab B- või C-klassi tulirelva omandamise ja valdamise oma territooriumil või võimaldab seda üksnes loa alusel, teatab ta sellest teistele liikmesriikidele, kes teevad vastava selgesõnalise märke igasse Euroopa tulirelvapassi, mille nad selle relva kohta välja annavad. Artikli 1 punktiga 12 tehakse muudatusi direktiivi 91/477 artiklis 11. Selles on sätestatud menetlus tulirelvade viimiseks ühest liikmesriigist teise. Artikli 1 punktiga 13 muudetakse nimetatud direktiivi artiklit 12, nähes ette uue korra, mille kohaselt võivad liikmesriikide vahel reisivad jahimehed ja ajalooliste sündmuste taastendamises osalejad kasutada oma üritustel teatavaid tulirelvi. Artikli 1 punktiga 14 muudetakse direktiivi 91/477 artiklit 13, võimaldades liikmesriikide pädevatel asutustel vahetada elektrooniliselt teavet tulirelvade teise liikmesriiki viimiseks antud lubade kohta.

²⁴ Viitan artikli 6 lõike 6 teisele punktile käesolevas ettepanekus kui „Šveitsi erandile“.

²⁵ Vt käesoleva ettepaneku 11. joonealune märkus.

23. Artikli 1 punktis 18 (millega asendati direktiivi 91/477 artikkel 17) antakse komisjonile juhised esitada hiljemalt 14. septembril 2020 ning seejärel iga viie aasta järel Euroopa Parlamendile ja nõukogule direktiiviga 2017/853 muudetud direktiivi 91/477 kohaldamise kohta aruanne, käsitledes selles eelkõige eri tulirelvaklassidega ning Euroopa tulirelvapassiga, märgistamisega ja uue tehnoloogiaga, nt 3D-printimisega seotud küsimusi.²⁶

24. Artikli 1 punktiga 19 muudetakse direktiivi 91/477 I lisa. Muudatusega vähendatakse tulirelvade neli klassi (A–D) kolmele. Käesolevas asjas on eriti asjakohased artikli 1 punktiga 19 tehtud järgmised muudatused direktiivi 91/477 I lisa II osas, niivõrd kui kõnealuste sätete kohaldamisala on laiendatud paljudele relvadele:

- A-klassi (keelatud tulirelvad) on lisatud uued punktid 6, 7 ja 8. Vastavalt kuuluvad nüüd sellesse klassi järgmised relvad: automaattulirelvad, mis on ümber ehitatud poolautomaatseteks tulirelvadeks; teatavad ilma ümberlaadimiseta ja rohkem kui 10 padrunit mahutava vahetatava laadimiseseadmega lühikesed ja pikad tulirelvad; ja poolautomaatsed pikad tulirelvad (st tulirelvad, mis on algelt mõeldud õlalt laskmiseks), mille pikkust on võimalik kas kokkupandava kaba, teleskoopkaba või ilma tööriistadeta eemaldatava kaba abil vähendada pikkuseni alla 60 cm;
- B-klassi (luba eeldavad tulirelvad) kuuluvad nüüd poolautomaatsed tulirelvad ja kõik B-klassi kuuluvad tulirelvad pärast nende ümberehitamist paukpadrunite, ärritavate või muude toimeainete või pürotehnilise laskemoona tulistamiseks või saluudiks kasutatavateks või akustilisteks relvadeks;
- C-klassi (deklareeritavad tulirelvad) kuuluvad nüüd A-, B- ja C-klassi kuuluvad tulirelvad, mis on muudetud laskekõlbmatuks kooskõlas rakendusmäärusega (EL) 2015/2403;²⁷ ja
- Direktiivi 91/477 I lisa III osa sõnastus asendati järgmise tekstiga: „[k]äesoleva lisa kohaldamisel ei hõlma tulirelva määratlus sellele määratlusele vastavaid esemeid, kui need: a) on ette nähtud häire või märguandmiseks, elupäästmiseks, loomatapuks, harpuunkalastuseks või tööstuslikuks või tehniliseks kasutamiseks, tingimusel et neid saab kasutada üksnes sel otstarbel; b) on käsitletavad antiikrelvadena, juhul kui need ei kuulu II osas sätestatud klassidesse ja kui nende suhtes kohaldatakse siseriiklikke õigusakte. [...]“

Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni vahel sõlmitud institutsioonidevaheline parema õigusloome kokkulepe

25. Kolm liidu institutsiooni võtsid 13. aprillil 2016. aastal ELTL artikli 295 alusel vastu Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni vahel sõlmitud institutsioonide parema õigusloome kokkuleppe.²⁸ Selle kokkuleppe kohaselt teevad need kolm institutsiooni lojaalselt ja läbipaistvalt koostööd kogu õigusloometsükli.²⁹ Nad tuletavad meelde Euroopa Liidu kohustust arvestada seadusandluses eelkõige proportsionaalsuse põhimõtet.³⁰ I osas (pealkirjaga „Ühised kohustused ja eesmärgid“) on kolm institutsiooni kokku leppinud, et nad järgivad vastavalt sellele kokkuleppele „parema õigusloome tava“ ja lähtuvad oma volitusi teostades aluslepingutest ja liidu õiguse üldpõhimõtetest, mille hulka kuulub proportsionaalsuse põhimõte.³¹ III osa (pealkirjaga „Paremad õigusloomevahendid“) sisaldab sätteid mõjuhinnangute kohta õigusloomeprotsessis. Punktis 12 märgitakse, et mõjuhinnang on vahend, mis peaks aitama kolmel institutsioonil teha

26 Vt lisaks artikli 1 punkt 15 ning muudetud artikkel 13a ja lisatud artikkel 13b.

27 Komisjoni 15. detsembri 2015. aasta rakendusmäärus (EL) 2015/2403, millega kehtestatakse tulirelvade laskekõlbmatuks muutmise norme ja meetodeid käsitlevad ühised suunised, et tagada laskekõlbmatuks muudetud tulirelvade jäädav kasutuskõlbmatkus (ELT 2015, L 333, lk 62).

28 ELT 2016, L 123, lk 1 (edaspidi „institutsioonidevaheline kokkulepe“).

29 Põhjendus 1.

30 Põhjendus 3.

31 Vastavalt punktid 1 ja 2.

asjatundlikke otsuseid. Ent need ei tohi kaasa tuua põhjendamatuid viivitusi õigusloomeprotsessis ega piirata kaaseadusandja võimet esitada muudatusettepanekuid. Komisjon koostab mõjuhindanguid muu hulgas oma seadusandlike ja muude kui seadusandlike algatuste, delegeeritud õigusaktide ja rakendusmeetmete puhul, millel on tõenäoliselt märkimisväärne majanduslik, keskkonnavalne või sotsiaalne mõju. Euroopa Parlament ja nõukogu võtavad komisjoni seadusandlike ettepanekute vaagimisel komisjoni mõjuhindanguid täiel määral arvesse. Kui nad peavad seda õigusloomeprotsessi jaoks asjakohaseks ja vajalikuks, teevad Euroopa Parlament ja nõukogu nende poolt komisjoni ettepanekule tehtavate sisuliste muudatuste mõjuhindangu. ³² Punktis 18 märgitakse, et „[k]omisjoni algne mõjuhindang ja igasugune täiendav institutsioonide poolt õigusloomeprotsessis tehtud mõju hindamise töö avalikustatakse õigusloomeprotsessi lõpuks ja seda saab kokkuvõetuna kasutada hindamise alusena“.

Menetlus Euroopa Kohtus ning menetlusosaliste nõuded

26. Tšehhi Vabariik palub Euroopa Kohtul:

- tühistada direktiiv 2017/853;
- mõista kohtukulud välja Euroopa Parlamendilt ja nõukogult.

Teise võimalusena palub Tšehhi Vabariik Euroopa Kohtul:

- tühistada direktiivi 2017/853 artikli 1 punkt 6 osas, milles sellega lisatakse direktiivi 91/477 artikli 5 lõige 3 ja artikli 6 lõike 6 teine lõik;
- tühistada direktiivi 2017/853 artikli 1 punkt 7 osas, milles sellega lisatakse direktiivi 91/477 artikli 7 lõige 4a;
- tühistada direktiivi 2017/853 artikli 1 punkt 19 osas, millega tehakse direktiivis 91/477 järgmised muudatused:
 - lisatakse I lisa II osa A-klassi punktid 6, 7 ja 8;
 - muudetakse I lisa II osa B-klassi;
 - lisatakse I lisa II osa C-klassi punkt 6;
 - muudetakse I lisa III osa;
- mõista kohtukulud välja Euroopa Parlamendilt ja nõukogult.

27. Parlament palub Euroopa Kohtul:

- jätta hagi rahuldamata; ja
- mõista kohtukulud välja Tšehhi Vabariigilt.

28. Nõukogu palub Euroopa Kohtul:

- jätta hagi täielikult rahuldamata; ja

³² Kolme ELi institutsiooni (parlamendi, nõukogu ja komisjoni) vastavad rollid sisalduvad punktides 13–17.

- mõista kohtukulud välja Tšehhi Vabariigilt;
- rangelt teise võimalusena, kui Euroopa Kohus peaks leidma, et direktiiv 2017/853 tuleb tühistada, siis säilitada direktiivi mõju piisavaks ajaks, mille jooksul on võimalik vastu võtta vajalikud meetmed.

29. Euroopa Kohtu presidendi 5. jaanuari 2018. aasta kohtumäärusega anti Ungarile ja Poolale luba astuda menetlusse Tšehhi Vabariigi nõuete toetuseks. Sama kuupäeva määrusega anti Prantsusmaale luba astuda menetlusse parlamendi ja nõukogu toetuseks. Komisjonile anti kohtusekretäri 10. novembri 2017. aasta otsusega luba astuda menetlusse kostjate toetuseks.

30. Kirjalikud seisukohad esitasid Tšehhi Vabariigi, Prantsusmaa, Ungari ja Poola valitsus ning parlament, nõukogu ja komisjoni.

31. Kohtuistungil, mis peeti 5. märtsil 2019, esitasid kõik menetlusosalised suulised seisukohad.

Esimene väide: pädevuse andmise põhimõte ja õiguslik alus

Argumendid

32. Tšehhi Vabariik väidab esimeses väites, et liidu seadusandja rikkus pädevuse andmise põhimõtet ja ELL artikli 5 lõikes 2 sätestatud volitusi, kuna ELTL artikkel 114 ei ole direktiivile 2017/853 kohane õiguslik alus. Tšehhi Vabariik väidab, et direktiiviga 2017/853 ei taotleta siseturu takistuste kõrvaldamise eesmärki. Pigem on selle ainsaks eesmärgiks kuritegevuse ja terrorismi ennetamine ning sellega seoses avaliku julgeoleku ja turvalisuse tõhustamine. ELTL artiklist 84 tuleneb, et ehkki liidu seadusandja võib kehtestada meetmeid liikmesriikide tegevuse edendamiseks ja toetamiseks kuritegevuse ennetamise alal, ei anna aluslepingud Euroopa Liidule volitusi sellekohaste ühtlustamismeetmete kehtestamiseks.

33. Tšehhi Vabariik märgib, et meetme õigusliku aluse valikul tuleb lähtuda objektiivsetest, kohtulikult kontrollitavatest teguritest, mis hõlmavad asjaomase meetme eesmärki ja sisu. Ehkki direktiiv 2017/853 võeti vastu ELTL artikli 114 alusel (mis on direktiivi 91/477 aluseks olnud EMÜ artikli 100a õigusjärglane), on direktiiviga 2017/853 seonduvad asjaolud ja eesmärgid oluliselt erinevad direktiivi 91/477 omadest. Lisaks ei põhjenda asjaolu, et direktiiv 91/477 võeti vastu siseturu õiguslikust alusest lähtudes, sama õigusliku aluse valimist direktiivi 2017/853 kehtestamiseks, kuna viimati nimetatuga taotletakse väga erinevaid eesmärke. Ning viimasena väidab hageja, et ehkki on tõsi, et direktiiviga 2008/51 muudeti direktiivi 91/477 eesmärgiga parandada avalikku julgeolekut, tehti direktiiviga 2008/51 põhiliselt tehnilisi muudatusi tulenevalt Euroopa Liidu rahvusvahelistest kohustustest seoses tulirelvade ebaseadusliku valmistamise ja nendega kauplemise vastu võitlemise ÜRO protokolliga. Direktiivi 2017/853 mõju läheb aga palju kaugemale sellistest pelgalt tehnilistest muudatustest.

34. Euroopa Parlament ja nõukogu vaidlevad neile väidetele vastu ja väidavad, et Tšehhi Vabariik mõistab õigusnorme valesti ja tõlgendab ELTL artiklit 114 ja direktiivi 2017/853 ebaõigesti. Avaliku julgeoleku (ja samamoodi ka rahvatervise) tagamine on liidu õiguses tunnustatud üldine huvi ning see kujutab endast õiguspärast alust sellise meetme kehtestamiseks. Hindamaks seda, kas on kasutatud õiget õiguslikku alust, on vaja analüüsida direktiivi 91/477 ning samuti direktiivi 2017/853. Isegi kui vaadelda direktiivi 2017/853 eraldi direktiivist 91/477, ei olnud liidu seadusandja kohustatud esimesena nimetatud kehtestamise alusena viitama siseturu toimimise takistuste kõrvaldamisele.

Direktiiv 2017/853 ei muuda direktiivi 91/477 eesmärke. Sellega taotletakse lihtsalt tasakaalu vaba liikumise ja avaliku julgeoleku vahel, et võtta arvesse (selle vastuvõtmise ajal) äsjaseid terrorirünnakuid, tagades samas endiselt siseturu tõrgeteta toimimise. Nõukogu väidab lisaks, et avalik julgeolek ei ole direktiivi 2017/853 täiendav eesmärk.

35. Ungari ja Poola väidavad Tšehhi Vabariigi toetuseks, et direktiivi 2017/853 ainus eesmärk on kuritegevuse ennetamine. Mõlemad liikmesriigid on seisukohal, et sellise muutmisdirektiivi nagu direktiiv 2017/853 õiguspärasuse hindamisel on vaja analüüsida seda akti tervikuna, aga sellest ei tulene, et samuti on vaja arvesse võtta muudetava meetme (milleks käesoleval juhul on direktiiv 91/477) eesmärke. Selline lähenemine looks muret tekitava pretsedendi, mis võib laiendada liidu seadusandja kaalutlusruumi ulatust. Ungari märgib, et direktiivi 2017/853 on õige tõlgendada selliselt, et tegelikult on siseturu toimimise tagamine täiendav eesmärk võrreldes põhieesmärgiga, milleks on kuritegevuse ennetamine. Poola väidab, et tegelikult puudub igasugune seos selle direktiivi eesmärkide ja siseturu toimimise vahel. Pigem on direktiiviga 2017/853 kehtestatud takistusi, mis on selle eesmärgi suhtes vastupidised, kuna need piiravad tulirelvade liikumist, kusjuures tulirelvi ei loeta liidu õiguses ohtlikeks kaupadeks.

36. Prantsusmaa väidab parlamendi ja nõukogu toetuseks vastupidi, et kõnealuse õigusakti ettevalmistavatest materjalidest ilmneb, et direktiivi 2017/853 eesmärk on kõrvaldada põhivabaduste takistused, mis vahetult mõjutavad siseturu toimimist. Asjaolu, et direktiivi 2017/853 eesmärk on edendada ka avalikku julgeolekut, ei mõjuta selle siseturuga seotud eesmärke. Sellist lähenemist kajastavad ka teised ELTL artikli 114 alusel vastu võetud aktid.

37. Komisjon väidab samuti kostjate toetuseks esiteks, et liidu seadusandjal on lai kaalutlusruum seoses meetmetega, mille ta võib kehtestada ELTL artikli 114 alusel. Teiseks ei või seadusandjat tema ülesannete täitmisel keelata kasutamast siseturu õiguslikku alust pelgalt seetõttu, et asjaomase meetme eesmärk on ka avaliku julgeoleku kaitsmine. Kolmandaks tõendab rida uuringuid ja aruandeid siseturuga seotud aluste olemasolu direktiivi 2017/853 kehtestamiseks.

Hinnang

38. Minu arvates põhineb Tšehhi Vabariigi esimene väide ELTL artikli 114 ja direktiivi 2017/853 ekslikul tõlgendusel. Seetõttu on see põhjendamatu.

Sissejuhatavad märkused

39. Käesolevas menetluses tõstatatud küsimused, mis puudutavad ELTL artikli 114 kohaldamisala ning seadusandja volitusi võtta vastu ühtlustavaid meetmeid siseturu rajamiseks või toimimise tagamiseks, ei ole täiesti uued.³³ Sellistel kaalutlustel nagu avalik julgeolek (koos näiteks keskkonna- ja tarbijakaitsega) on iseenesestmõistetavalt teatav mõju siseturu toimimisele. Ent kuhu tuleks tõmmata piir erinevate aluste vahel, mis on aluslepingutes ette nähtud siseturuga seotud meetmete ja muid (soovitavaid) eesmärke taotlevate meetmete kehtestamiseks? Kas on õige, et ELTL artikkel 114 hõlmab õigusakti, mis kehtestati avaliku julgeoleku edendamiseks vahetult pärast liikmesriikide territooriumil 2015. aastal toime pandud terroriakte?³⁴

33 Selles suhtes vt Euroopa Kohtu kohtupraktika suunda, mis käsitleb tubakatooteid ja nende reklaamimist. Euroopa Kohus otsustas 5. oktoobri 2000. aasta kohtuotsuses Saksamaa vs. parlament ja nõukogu, C-376/98, EU:C:2000:544, punkt 82, et siseturg on sisepiirideta ala, mille ulatuses tagatakse vastavalt aluslepingu sätetele kaupade, isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumine, ning et seda iseloomustab kõikide liikmesriikide vaheliste vaba liikumise piirangute kaotamine nimetatud valdkondades.

34 Vt käesoleva ettepaneku 2. joonealune märkus.

40. Volitused reguleerida siseturgu puudutavad suurt hulka teisi teemasid. ETLT artikli 114 kohaldamisala on seetõttu liikmesriikidele eriti oluline kahel peamisel põhjusel. Esiteks on tundlik küsimus, kas sellel sättel põhinevad aktid sekkuvad valdkondadesse, mida aluslepingutes *ei ole* liidu seadusandja pädevusse antud (nagu Tšehhi Vabariik käesolevas asjas väidab). Teiseks võetakse selle sätte alusel liidu aktid vastu seadusandlikus tavamenetluses (kasutades seega kvalifitseeritud häälteenamust), mis tähendab, et ühelgi liikmesriigil ei ole võimalik ühtegi ettepanud akti vetostada.

41. Puudub vaidlus selle üle, et ETLT artikkel 84 ei oleks olnud direktiivile 2017/853 kohane õiguslik alus. Selle aluslepingu sätte alusel ei antud liidu seadusandjale volitusi võtta vastu ühtlustavaid õigusakte kuritegevuse ennetamise valdkonnas. See on endiselt liikmesriikide pädevuses. Seega, kui ETLT artikkel 114 *ei ole* direktiivile 2017/853 kohane õiguslik alus, siis tuleb nimetatud õigusakt tühistada.

42. Samuti puudub vaidlus selle üle, et direktiivi 91/477 (mis oli selle valdkonna algne meede) kehtestamise õiguslikku alust ei ole vaidlustatud.³⁵ Lisaks on direktiiv 91/477 minimaalse ühtlustamise meede, milles on sätestatud tulirelvade kontrolli, omamise ja valdamise eeskirjad.³⁶ Seega oli liikmesriikidel teatav kaalutusõigus võtta selles valdkonnas vastu lahknevaid eeskirju küsimustes, mida see direktiiv enne muutmist ei reguleerinud,³⁷ näiteks laskekõlbmatuks muudetud tulirelvi käsitlevaid meetmeid.

ETLT artikkel 114

43. Euroopa Kohtu praktikas, mis käsitleb ETLT artikli 114 lõike 1 alusel vastu võetud seadusandlikke akte, on paika pandud järgmised põhimõtted. Esiteks, kuigi üksnes sellest, et siseriiklike õigusnormide vahel esinevad erinevused, ei piisa ETLT artiklile 114 tuginemise põhjendamiseks, tuleb asuda teistsugusele seisukohale olukorras, kus erinevused liikmesriikide õigus- ja haldusnormide vahel võivad kahjustada põhivabadusi ja mõjutada seeläbi otseselt siseturu toimimist. Teiseks, õigusliku alusena ETLT artiklile 114 tuginemine on võimalik, kui soovitakse vältida kaubavahetusele tulevikus tekkida võivaid takistusi, mis tulenevad siseriiklike õigusnormide erinevast arengust (selliste takistuste tekkimine peab olema tõenäoline ja asjaomase meetme eesmärk peab olema nende ennetamine). Kolmandaks, kui ETLT artiklile 114 kui õiguslikule alusele tuginemise tingimused on täidetud, ei saa liidu seadusandjat takistada sellele õiguslikule alusele tuginemast põhjendusel, et muud asjaolud, näiteks üldine tervisekaitse, on valikute tegemisel määrav faktor.³⁸

44. ETLT artikli 114 kohaselt on seadusandja pädevuses kõrvaldada vaba liikumise takistused ning parandada siseturu toimimist. Viimati nimetatut viitab sisuliselt konkurentsmoonutuste kõrvaldamisele, mis ei ole käesolevas asjas teemaks. Pigem on Tšehhi Vabariigi esimese väite tuumaks esimene element, nimelt see, kas direktiiviga 2017/853 kõrvaldatakse vaba liikumise takistusi ja/või välditakse tulevikus tekkida võivaid takistusi.

45. ETLT artiklis 114 kasutatud väljendiga „ühtlustamise meetmed“ tahtsid aluslepingu koostajad anda liidu seadusandjale sõltuvalt üldisest kontekstist ning ühtlustatava valdkonna erilistest asjaoludest hindamisruumi, et valida soovitud tulemuseni jõudmiseks sobivaim ühtlustamistehnika, ning seda eriti keerulisi tehnilisi üksikasju puudutavates valdkondades. Olenevalt olukorrast võivad need meetmed

35 Vt lisaks 23. jaanuari 2018. aasta kohtuotsus Buhagiar jt, C-267/16, EU:C:2018:26, punkt 60.

36 Vt direktiivi 91/477 artikkel 3 ja käesoleva ettepaneku punkt 13.

37 Vt analoogia alusel 10. detsembri 2002. aasta kohtuotsus British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 66.

38 4. mai 2016. aasta kohtuotsus Philip Morris Brands jt, C-547/14, EU:C:2016:325, punktid 57–60 ja seal viidatud kohtupraktika.

seisneda liikmesriikide kohustuses kehtestada eeskirjad, mis (käesoleva asja kontekstis) tagavad, et olemuslikult ohtlikud kaubad (tulirelvad) tähistatakse jälgitavuse huvides, ning mis reguleerivad selliste kaupade omandamist või isegi muudavad rangemaks kontrolli iseäranis ohtlikeks peetavate relvade üle.³⁹

46. Muud ELTL artikli 114 alusel vastu võetud meetmed, mille eesmärgid on lahutamatu seotud siseturu toimimisega, olid loetletud niinimetatud uue lähenemisviisi õigusaktides.⁴⁰ Nende meetmete hulka kuulub rida akte, mis ulatuvad ohutusest⁴¹ tsiviilõhkeainete⁴² ja isikukaitsevahenditeni⁴³. Seejuures viidatakse õigusliku alusena süstemaatiliselt ELTL artiklile 114 (või vastavale varasemale sättele eelmistes aluslepingutes). Kõik need meetmed sisaldavad sätteid selliste muude aspektide nagu tarbijakaitse ja avalik julgeolek või töötervishoid ja tööhutus kohta, mida tuleb arvesse võtta, et tasakaalustada ja täiendada kaupade vaba liikumist. Ehkki selliste meetmete ülevaade ei tõenda tingimata, et direktiivi 2017/853 eesmärgid on samuti hõlmatud ELTL artikliga 114, illustreerib sellise liidu õigusaktide korpuse olemasolu laia liikumisruumi, mis liidu seadusandjal on nimetatud aluslepingu sätte alusel.

47. Juhiksin siin tähelepanu ka ELTL artikli 114 lõikele 3, milles on ette nähtud, et komisjon peab oma ühtlustamist käsitlevates ettepanekutes arvesse võtma muu hulgas ohutust.

48. Seega, kui esineb kaubavahetuse takistusi või on tõenäoline, et sellised takistused tulevikus tekivad, kuna liikmesriigid on võtnud või võtmas teatud kauba või kaupade kategooria suhtes erisisulisi meetmeid eesmärgiga tagada erineva ulatusega kaitse ning takistada seeläbi liidu piires asjaomase toote või toodete vaba ringlemist, lubab ELTL artikkel 114 liidu seadusandjal siseturu reguleerimiseks sekkuda, võttes vastu sobivaid meetmeid, järgides esiteks artikli 114 lõiget 3 ja teiseks ELTLis nimetatud (või kohtupraktikas väljendatud) õiguspõhimõtteid.⁴⁴

49. Tubakatooteid käsitlevast Euroopa Kohtu praktikast leiab seoses ELTL artikli 114 kohaldamisalaga eriti kasulikke juhiseid, mida saab kohaldada käesolevas asjas analoogia alusel, sest kõnealune regulatsioon on suunatud nii siseturuga seotud eesmärkide saavutamisele kui ka rahvatervise ja tarbijate kaitsmisele.⁴⁵ On muidugi tõsi, et kohtuotsuses Saksamaa vs. parlament ja nõukogu⁴⁶ tegi Euroopa Kohus selgeks, et ELTL artiklis 114 antud volitused ei ole piiramatud⁴⁷. See kohtuasi puudutas varasema EÜ artikli 95 (nüüd ELTL artikkel 114) alusel kehtestatud õigusakti, millega kehtestati täielik keeld tubakatoodete reklaamimisele. Euroopa Kohus otsustas, et sellist absoluutset

39 Vt analoogia alusel 12. detsembri 2006. aasta kohtuotsus Saksamaa vs. parlament ja nõukogu, C-380/03, EU:C:2006:772, punktid 42 ja 43, ning 4. mai 2016. aasta kohtuotsus Poola vs. parlament ja nõukogu, C-358/14, EU:C:2016:323, punktid 37 ja 38.

40 Niinimetatud uus lähenemisviis hõlmas umbes 22 liidu meedet, mille eesmärk oli parandada siseturgu ja tugevdada paljude toodete liidu turule viimise tingimusi. Sisuliselt kehtestab Euroopa Liit õigusakte, milles on määratletud põhilised avalikest huvidest tulenevad ohutus- ja muud nõuded, millele siseturul müüvad tooted peavad vastama: vt nt KOM(2003) 240 (lõplik) „Uue lähenemisviisi direktiivide rakendamise soodustamine“. Need direktiivid on tänapäeval hõlmatud „uue seadusandlusraamistikuga“, mida reguleerib muu hulgas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. juuli 2008. aasta otsus nr 768/2008/EÜ toodete turustamise ühise raamistiku kohta ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu otsus 93/465/EMÜ (ELT 2008, L 218, lk 82).

41 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. juuni 2009. aasta direktiiv 2009/48/EÜ mänguasjade ohutuse kohta (ELT 2009, L 170, lk 1).

42 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiiv 2014/28/EL tsiviilotstarbeliseks kasutamiseks mõeldud löhkematerjalide turul kättesaadavaks tegemist ja järelevalvet käsitlevate liikmesriikide õigusaktide sätete ühtlustamise kohta (ELT 2014, L 96, lk 1).

43 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta määrus (EL) 2016/425, mis käsitleb isikukaitsevahendeid ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 89/686/EMÜ (ELT 2016, L 81, lk 51).

44 4. mai 2016. aasta kohtuotsus Philip Morris Brands jt, C-547/14, EU:C:2016:325, punkt 61. Käesolev tsitaat on seotud muu hulgas selliste õiguspõhimõtetega nagu proportsionaalsus, õiguskindlus ja diskrimineerimiskeeld.

45 Vt käesoleva ettepaneku 38. joonealune märkus.

46 5. oktoobri 2000. aasta kohtuotsus C-376/98, EU:C:2000:544.

47 14. detsembri 2004. aasta kohtuotsuses Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, kasutas Euroopa Kohus erinevat lähenemist. Selles asjas lükkas ta tagasi argumendi, et kõikide suukaudseks kasutamiseks mõeldud tubakatoodete, sealhulgas *snus*'i (teatavat liiki Rootsi populaarne tubakatoode, mis pannakse igeme ja huule vahele) keeld ei edendanud siseturgu. Euroopa Kohus otsustas, et selliseid tubakatooteid reguleerivad liikmesriikide õigusnormid arenesid eri suundades, mis tekitas kaubavahetuses takistusi. Sellises olukorras oli põhimõtteliselt õiguspärane tugineda õigusliku alusena EÜ artiklile 95 (ELTL artikli 114 eellane) (vt punktid 37–42).

keeldu ei saa pidada kauplemist hõlbustavaks ning seega läks selles asjas vaidluse all olnud direktiiv kaugemale sellest, mis oli vajalik inimeste tervise kaitseks.⁴⁸ Käesolevas asjas on olukord muidugi selgelt erinev, kuivõrd direktiiviga 2017/853 ei ole kehtestatud sellist absoluutset keeldu tulirelvade vabale liikumisele.⁴⁹

50. Vastavalt tuleb direktiivi 2017/853 hindamisel lähtuda kriteeriumist, kas see direktiiv selle sisu tervikuna arvesse võttes kõrvaldab vaba liikumise takistusi ja/või hoiab ära tulevikus tekkida võivaid takistusi.

Direktiiv 2017/853

51. Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peab liidu õigusakti õigusliku aluse valik põhinema objektiivsetel asjaoludel, mis on kohtulikult kontrollitavad ning mille hulka kuuluvad õigusakti eesmärk ja sisu. Kui õigusakti kontrollimise käigus selgub, et see taotleb kahte eesmärki või et sellega reguleeritakse kahte valdkonda ning üks neist on määratletav peamise või ülekaalukana, samas kui teine on kõrvalise tähtsusega, peab õigusaktil olema üksainus õiguslik alus, see tähendab peamise või ülekaaluka eesmärgi või valdkonna tõttu nõutav õiguslik alus.⁵⁰ Seega on vaja tuvastada direktiivi 2017/853 peamine eesmärk ja analüüsida selle sisu.⁵¹

52. Tšehhi Vabariik, Ungari ja Poola märgivad, et eelkõige põhjendustes 2 ja 23 rõhutatakse direktiivi 2017/853 avaliku julgeolekuga seotud eesmärke, võttes arvesse „tulirelvade väärkasutamist kuritegelikel eesmärkidel“ ja 2015. aasta terrorismrünnakuid.⁵²

53. Kas sellest järeldub, et neid eesmärke taotledes ületas liidu seadusandja oma volitusi ja võttis vastu õigusakti, mis ühtlustab liikmesriikide õigus- ja haldusnorme kuritegevuse ennetamise valdkonnas?

54. Ma ei arva seda.

55. Direktiivi 2017/853 peamise eesmärgi tuvastamiseks on kõigepealt vaja tõlgendada selle põhjendusi ja regulatiivseid õigusnorme tervikuna.⁵³

56. Teatavates põhjendustes deklareeritakse eesmärke, mis on selgelt seostatavad siseturuga. Nii märgitakse põhjenduses 1, et „direktiiviga 91/477 kehtestati siseturu kaasmeetmed“. Direktiiviga „loodi olukord, kus omavahel on *tasakaalus* ühelt poolt *kohustus tagada* teatavate tulirelvade ja tulirelva oluliste osade *vaba liikumine* liidus ja teiselt poolt *vajadus seada sellele vabadusele piirid kõnealuste toodetele kohandatud turvalisusnõuetega*“ (kohtujuristi kursiiv). Põhjenduses 6 selgitatakse, et nõue, mille kohaselt tuleks kõik tulirelvad ja tulirelva olulised osad märgistada „selge, alalise ja ainulaadse märgistusega“ ning registreerida need liikmesriikide andmekogumissüsteemides, on mõeldud „kõigi tulirelvade ja tulirelva oluliste osade jälgitavuse parandamiseks ning nende vaba liikumise hõlbustamiseks“.

57. Lisaks sellele mainitakse teatavates põhjendustes kahtlemata ka julgeolekuga seotud eesmärki. Nii märgib põhjendus 15, et „[d]irektiivis 91/477 tuleks kõige ohtlikumate tulirelvade suhtes kehtestada rangemad normid, mis tagavad, et peale mõne üksiku ja piisavalt põhjendatud erandi ei ole kõnealuste tulirelvade omandamine, valdamine ja nendega kauplemine lubatud“. Põhjendustest 16–18 nähtub, et

48 5. oktoobri 2000. aasta kohtuotsus Saksamaa vs. parlament ja nõukogu, C-376/98, EU:C:2000:544, punktid 99–105.

49 Vt käesoleva ettepaneku punktid 18–21.

50 23. jaanuari 2018. aasta kohtuotsus Buhagiar jt, C-267/16, EU:C:2018:26, punkt 42 ja seal viidatud kohtupraktika.

51 21. juuni 2018. aasta kohtuotsus Poola vs. parlament ja nõukogu, C-5/16, EU:C:2018:483, punkt 49.

52 Tšehhi Vabariik viitab mitmele dokumendile, mis koostati enne direktiivi 2017/853 vastuvõtmist ja milles nimetatakse eesmärkidena kuritegevuse ennetamist ja turvalisust. Nende hulka kuuluvad Technopolise poolt komisjonile koostatud dokument „Tulirelvade direktiivi hinnang“, mis kannab 11. detsembri 2014 kuupäeva, ning ettepanek COM(2015) 750 final.

53 27. jaanuari 2000. aasta kohtuotsus DIR International Film jt vs. komisjon, C-164/98 P, EU:C:2000:48, punkt 26.

tulirelvade rangema kontrolli osas nähakse ette erandid kolleksionääridele, vahendajatele ja relvakaupmeestele. Põhjenduses 20 märgitakse, et direktiivi 91/477 kohaldamisala tuleks laiendada ja hõlmata sellesse paupadruneid laskvad tulirelvad, mis võidakse ehitatakse ümber tegelikeks tulirelvadeks. Ning viimasena rõhutatakse põhjenduses 21 suurt ohtu, mida avaldavad nõuetele mittevastavalt laskekõlbatuks muudetud tulirelvad, ning vajadust võtta arvesse tulirelvade ebaseadusliku valmistamise ja nendega kauplemise vastu võitlemise ÜRO protokoll. ⁵⁴

58. Mida siis direktiivi 2017/853 materiaalõiguslikud sätted reguleerivad?

59. Artikli 1 punktiga 1 lisatakse direktiivi 91/477 artiklisse 1 rida uusi mõisteid, nagu „laskekõlbatuks muudetud tulirelvad“, „kolleksionäär“, „vahendaja“, „relvakaupmees“ ja „ebaseaduslik valmistamine“. ⁵⁵ Artikli 1 punktiga 3 muudetakse direktiivi 91/477 artiklit 4, ühtlustades sätted turule lastavate tulirelvade märgistamise kohta. Komisjonile pannakse kohustus võtta vastu rakendusaktid, millega kehtestatakse tulirelvade märgistamise tehnilised nõuded. ⁵⁶

60. Direktiivi 2017/853 artikli 1 punktiga 6 asendatakse täielikult direktiivi 91/477 varasemad artiklid 5 (tulirelvade omandamine ja valdamine) ja 6 (A-klassi tulirelvade omamise keeld). Liikmesriikidelt nõutakse, et nad kehtestaksid jälgimissüsteemi, et tagada riigisisises õiguses sätestatud loa andmise tingimuste täitmine ja loa kehtetuks tunnistamine, kui need tingimused ei ole enam täidetud. Kui A-, B- või C-klassi tulirelvi omandatakse kaugmüügilepingu alusel, tuleb tuvastada ostja isik ja kontrollida tal loa olemasolu. Uue artikliga 6 kehtestatakse A-klassi tulirelvade, tulirelva oluliste osade ja laskemoona omandamise ja valdamise üldine keeld. Liikmesriikidele nähakse ette võimalus lubada piiratud erandeid (üksikjuhtudel, erandlikult ja piisavalt põhjendades). See hõlmab ka elutähtsa taristu, kaubalaevade, väärtuslike konvoide ja tundlike rajatiste turvalisuse tagamist (juhul, kui ei ohustata avalikku julgeolekut ega avalikku korda), spetsiifilisi lubasid kolleksionääridele, kutsetegevuse raames tegutsevatele relvakaupmeestele ja vahendajatele ning lubasid muuseumidele ja sportlaskjatele. Viimati nimetatute suhtes kehtivad teatavad tingimused. ⁵⁷

61. Direktiivi 2017/853 artikli 1 punktiga 7 muudetakse direktiivi 91/477 artiklit 7, mis keelab ilma eelneva loata B-klassi tulirelvade omandamise. Pärast direktiivi 2017/853 jõustumist ei kuulu poolautomaatsed tulirelvad enam B-klassi, vaid nüüd kuuluvad nad A-klassi. Artikli 1 punkti 7 alapunktiga b lisatakse direktiivi 91/477 artiklile 7 uus lõige 4a, mis lubab liikmesriikidel kinnitada, uuendada või pikendada varem B-klassi liigitatud ning seaduslikult omandatud ja enne 13. juunit 2017 (mis on direktiivi 2017/853 jõustumiskuupäev) registreeritud poolautomaatsete tulirelvade lube.

62. Direktiivi 2017/853 artikli 1 punktiga 8 muudetakse C-klassi tulirelvi käsitlevaid direktiivi 91/477 sätteid. Artikli 1 punktis 12 sätestatakse tulirelvade ühest liikmesriigist teise viimise reeglid. Artikli 1 punktis 13 määratletakse tingimused, mille kohaselt sellised üksikisikud nagu jahimehed võivad „hoida [...] oma valduses ühte või mitut [...] tulirelva [...] kui nad on teekonnal läbi kahe või enama

54 Koostatud on rida aruandeid, mille hulka kuuluvad COM(2013) 716 final, komisjoni 21. oktoobri 2013. aasta teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile „Tulirelvad ja ELi sisejulgeolek: kodanike kaitse ja salakaubandusele lõpu tegemine“, Euroopa Komisjoni koostatud dokument „Uuring, mis toetab mõjuhindangut võimaliku algatuse kohta, mis on seotud ELi tulirelvade laskekõlbatuks muutmise, hävitamis- ja märgistamismenetlusi ning hoiatusrelvi ja järeletehtud relvi käsitlevate eeskirjade parandamisega“, juuni 2014; ja COM(2015) 751 final, komisjoni 18. novembri 2015. aasta teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile „Nõukogu 18. juuni 1991. aasta direktiivi 91/477/EMÜ (relvade omandamise ja valduse kontrolli kohta), mida on muudetud 21. mai 2008. aasta direktiiviga 2008/51/EÜ, REFITi kohane hindamine“ (COM(2015) 751).

55 Vt vastavalt direktiivi 2017/853 artikli 1 punktid 1, 6, 8, 9, 10 ja 11.

56 Direktiivi 91/477 artikli 4 lõige 2a, vastavalt direktiiviga 2017/853 tehtud muudatusele.

57 Nende tingimuste hulka kuuluvad: kinnitus, et isiku meditsiinilist ja psühholoogilist seisundit on hinnatud vastavalt direktiivi 91/477 artikli 5 lõikele 2; tõend osalemise kohta laskevõistlustel, mida on tunnustanud ametlik spordiorganisatsioon; ning tõend selle kohta, et isik on laskekubi liige, on harjutanud regulaarselt täpsuslaskmist vähemalt 12 kuud ning et asjaomane tulirelv vastab nõutavatele tingimustele.

liikmesriigi, et tegeleda oma harrastusega⁵⁸. Artikli 1 punktis 14 nähakse ette koostöö kord liikmesriikide vahel.⁵⁹ Artikli 1 punktis 18 kohustatakse komisjoni esitama aruandeid direktiivi 2017/853 kohaldamise kohta koos ettepanekutega, mis võtavad arvesse nt 3D-printimisega seotud tehnoloogia arengut.

63. Mulle näib, et artikli 1 punktide 3, 6, 7, 8, 12–14 ja 18 *ülekaalukas* seadusandlik mõju seisneb ühtlustatud reeglite kehtestamises tagamaks, et liikmesriikidel ei oleks vaja võtta individuaalseid (ja järelikult potentsiaalselt erinevaid) meetmeid. Seega on nad peamiselt suunatud siseturu toimimise tagamisele.

64. Artikli 1 punktiga 19 tehakse muudatusi direktiivi 91/477 I lisas. Käesoleva ettepaneku kontekstis on olulisteks muudatusteks, et A-klassi lisatakse automaattulirelvad, mis on ümber ehitatud poolautomaatseteks tulirelvadeks, poolautomaatsed kesktule tulirelvad ja poolautomaatsed pikad tulirelvad. Nagu juba märgitud, viidi teatavad poolautomaatsed relvad B-klassist üle A-klassi, laskekõlblmatuks muudetud tulirelvad kuuluvad nüüd C-klassi ja muudetud on direktiivi 91/477 kohaldamisalast välja arvatud tulirelvade mõistet.⁶⁰

65. Minu arvates tuleneb nende sätete analüüsist ja direktiivi 2017/853 üldisest sisust, et direktiivis 91/477 paika pandud *üldist* tasakaalu ühelt poolt siseturu toimimise tagamise ja teiselt poolt avaliku turvalisuse ja julgeoleku kaitsmise vahel ei ole põhimõtteliselt muudetud. Seda järeldust ei muuda asjaolu, et komisjon märgib oma ettepanekus, viidates Pariisi 13. novembri 2015. aasta terrorirünnakutes tapetuile, et kodanike julgeolek on võtmetähtsusega murekoht ning et teatavates põhjendustes rõhutatakse avalikku julgeolekut. Lõppkokkuvõttes loeb direktiivi 2017/853 õiguslik mõju.

66. Lisaksin, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt kujutab rahvusvaheline terrorismivastane võitlus rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamiseks endast üldist huvi pakkuvat eesmärki. Sama kehtib seoses võitlusega raske kuritegevuse vastu avaliku julgeoleku tagamiseks.⁶¹ Need mõlemad elemendid on otseselt hõlmatud ELTL artikliga 114.

67. Esiteks (ilmne mõte): tulirelvad on oma olemuselt ohtlikud kaubad. Nad on ohtlikud nii nende kasutajatele kui ka üldsusele. Seepärast ongi seadusandja kehtestanud selliste relvade märgistamise ja nende jaoks loa omamise kohustuse koos sätetega, mis piiravad nende valdamist ja omandamist.⁶² Direktiiv 2017/853 sisaldab põhimõtteliselt klassikalisi meetmeid, mida kasutatakse siseturu loomise edendamiseks olukorras, kus on vaja kehtestada toote suhtes (ohutusprobleemide tõttu) piiranguid, et vältida piirikontrolle ning edendada kaupade ja isikute vaba ringlust.⁶³ Sellest tulenevalt lükkan kategooriliselt tagasi Poola väite, et tulirelvad ei ole liidu õiguse kohaselt ohtlikud kaubad.

68. Teiseks on siseturu loomise võtmeaspektiks olnud kaupade vaba liikumise füüsiliste tõkete kõrvaldamine, mille üheks silmatorkavamaks näiteks olid tollipunktid piiridel.⁶⁴ Rahvusvaheline terrorism, mis ohustab liidu kodanike turvalisust, on lahutamatult seotud selliste oma olemuselt ohtlike kaupade nagu tulirelvad ringlusega 28 liikmesriigi territooriumil (kus elab 512,6 miljonit inimest). Pärast 2015. aasta jaanuaris Pariisis toimunud terrorirünnakuid võtsid ELi sise- ja/või justiitsministrid vastu Pariisi deklaratsiooni, milles kinnitati veel kord oma riikide kohustust vähendada tulirelvade ebaseaduslikku tarnimist kogu Euroopas. Vastuseks võttis komisjon vastu Euroopa

58 Vt käesoleva ettepaneku punkt 22.

59 Muude direktiivi 2017/853 sätetega tehakse formaalseid muudatusi. Nii volitatakse näiteks komisjoni võtma vastu delegeeritud õigusakte (artikli 1 punkt 14) ja sõna „ühenduse“ asendatakse sõnaga „liidu“ (artikli 1 punkt 17).

60 Vt käesoleva ettepaneku punkt 24.

61 8. aprilli 2014. aasta kohtuotsus Digital Rights Ireland jt, C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, punkt 42 ja seal viidatud kohtupraktika.

62 23. jaanuari 2018. aasta kohtuotsus Buhagiar jt, C-267/16, EU:C:2018:26, punkt 54.

63 Vt käesoleva ettepaneku punktid 60 ja 61.

64 Vt siseturu rajamise valge raamat, 14. juuni 1985, KOM(85) 310, punkt 10 jj.

Julgeoleku tegevuskava, et tagada esilekerkivatele ja üha keerukamatele julgeolekuohtudele Euroopa tasandil tõhus ja kooskõlastatud vastus.⁶⁵ Ühtlasi toonitati Euroopa julgeoleku tegevuskavas, et erinevused riikide õigusaktides takistavad tõhusaid kontrolle ja politseikoostööd Euroopa Liidus. Mulle näib, et selles kontekstis oleksid erinevad liikmesriikide meetmed takistanud kaupade vaba ringlust. Liidu seadusandja pidi võtma meetmeid, et saavutada liidu tasandil tasakaal kaupade vaba liikumise ja avaliku julgeoleku vahel.⁶⁶ Pealegi on just seepärast, et direktiiv 2017/853 ühtlustab veelgi kontrolli tulirelvade üle, sellega täiendatud direktiivis 91/477 liikmesriikide vastastikust usaldust edendavaid sätteid ja sellega vähendatud liikmesriikide vajadust võtta omaenda meetmeid.⁶⁷

69. Kolmandaks on üheks selliseks usaldust edendavaks meetmeks komisjonile direktiivi 2017/853 artikli 1 punktis 3 pandud kohustus võtta vastu tehnilisi nõudeid käsitlevad rakendusaktid. Kaubavahetuse tehniliste tõkete ühtlustamine (mis hõlmab tehnilisi nõudeid) on üks pikaajalisi siseturu eesmärke.⁶⁸ Veel üheks näiteks selle kohta, kuidas direktiiv 2017/853 reguleerib äritegevust siseturul, on direktiivi 91/477 uue, kauglepinguid käsitleva sätte lisamine.⁶⁹

70. Neljandaks on direktiivis 2017/853 ette nähtud liikmesriikide koostöö tõhustamine siseturul riikide vahel liikuvate tulirelvade jälgimise ja teabevahetuse osas.⁷⁰

71. Ning lõpuks ei saa mõistlikult lugedes väita, et direktiiv 2017/853 ühtlustaks oma sisu poolest kuritegevuse ennetamist mingiski sisulises tähenduses.

72. Parlament ja nõukogu märkisid kohtuistungil (ning selles võib ka ise veenduda), et liidu standardse õigusloomepraktika kohaselt näidatakse muutmisakti tekstis, kas tegemist on muudetava sätte täiendamisega või selle asendamisega.⁷¹ Sel põhjusel ei ole varasema akti (direktiivi 91/477) põhjendusi direktiivi 2017/853 põhjendustes korratud, ehkki need põhjendused kehtivad samavõrd ka selle akti suhtes. Lisaksin veel kõrvalmärkusena, et muutmisaktide lugejatele oleks abiks, kui nende põhjendustes oleks siiski lisatud lühike kinnitus selle kohta, et algse akti põhjendusi ei muudeta ning et need kehtivad samaväärselt ka muutmisakti suhtes, kuna see ei ole praeguses praktikas täiesti ilmne.

73. Ungari ja Poola väidavad, et direktiivi 2017/853 õiguspärasuse hindamisel ei ole vaja analüüsida direktiivi 91/477 eesmärke. Nad on mures, et selline lähenemine tooks kaasa ELTL artiklis 114 ette nähtud seadusandja kaalutlusruumi põhjendamatu laiendamise.

74. Vaidlustatud akt on direktiiv 2017/853. Järelikult peab kohtulik kontroll selle hindamisel, kas nimetatud akt võeti vastu *ultra vires*, keskendumata direktiivile 2017/853 ja selle õiguslikule mõjule. Samas on niisama selge, et direktiiviga 2017/853 muudetakse direktiivi 91/477 ning miski direktiivi 2017/853 põhjendustes ei anna põhjust väita, et sellega on soovitud kõrvaldada varasema direktiivi siseturuga seotud eesmärgid. Minu arvates oleks seetõttu kunstlik hinnata muutmisdirektiivi nii, nagu muudetavat akti ei eksisteeriks.⁷²

65 Komisjoni 28. aprilli 2015. aasta teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Euroopa julgeoleku tegevuskava“, COM(2015) 185 final.

66 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta määrus (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieskirjad) (ELT 2016, L 77, lk 1), lubab liikmesriikidel ajutiselt taastada piirikontrolli, kui on tuvastatud, et riigi avalikku korda või sisejulgeolekut ähvardab tõsine oht. Ehkki direktiivi 2017/853 põhjendustes sellele ei viidata, on samuti võimalik, et liidu seadusandja oli teadlik, et mõni liikmesriik (Prantsusmaa ja Malta) oli 2015. aastal taastanud piirikontrolli sisejulgeolekuho tu tõttu, mille põhjustas edasiste terrorirünnakute võimalus Prantsusmaal või selliste rünnakute võimalus Maltal (vt „Liikmesriikide teatised piirikontrolli ajutise taastamise kohta sisepiiridel vastavalt Schengeni piirieskirjade artiklile 25 j j“, punktid 54 ja 48).

67 Vt käesoleva ettepaneku punkt 11 ja direktiivi 91/477 põhjendus 5 ning direktiivi 2017/853 artikli 1 punkt 14.

68 Vt siseturu rajamise valge raamat, 14. juuni 1985, KOM(85) 310, punktid 57–59.

69 Vt direktiivi 2017/853 artikli 1 punkt 6, millega on direktiivile 91/477 lisatud uus säte, artikkel 5b.

70 Vt käesoleva ettepaneku punkt 62.

71 Vt Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni ühine praktiline juhend isikutele, kes tegelevad liidu institutsioonides õigusaktide koostamisega, eelkõige selle punkt 18.12.

72 10. veebruari 2009. aasta kohtuotsus Iirimaa vs. parlament ja nõukogu, C-301/06, EU:C:2009:68, punktid 65–72.

75. Kokkuvõttes ma leian, et liidu seadusandja on kehtestanud direktiivis 2017/853 meetmed, mis edendavad tasakaalukalt siseturuga seotud eesmäärke, võttes ühtlasi arvesse vajadust tõhustada avaliku julgeoleku kaitset.

76. Seetõttu ma leian, et esimene väide ei ole hästi põhjendatud ning tuleb tagasi lükata.

Teine väide: proportsionaalsus

77. Tšehhi Vabariigi teine väide on jaotatud kahte ossa. Esiteks väidetakse selles, et direktiivi 2017/853 vastuvõtmisel jättis liidu seadusandja täielikult lahendamata vaidlusaluse regulatsiooni proportsionaalsuse küsimuse ega hankinud tahtlikult piisavat teavet (näiteks koostades mõjuhinnangu), et teha teadlik otsus, kas nimetatud liidu õiguse põhimõtet on järgitud. Teiseks väidab ta, et liidu seadusandja otsustas kehtestada järgmised ilmselgelt ebaproportsionaalsed meetmed: i) keeld teatavate poolautomaatsete relvade suhtes, mida ei kasutatud 2015. aasta terroriaktide läbiviimisel; ii) rangemad piirangud teatavate minimaalselt ohtlike relvade (ajaloolised relvad või relvad, mis on tõendatult laskekõlbmatuks muudetud) suhtes; ja iii) piirangud teatava laskemoona valdamise suhtes.

Esimene osa

Menetlusosaliste argumendid

78. Tšehhi Vabariik väidab, et liidu seadusandja lai kaalutlusruum ei ole piiritu. Liidu seadusandja käsutuses ei olnud seadusandliku menetluse ajal vajalikku teavet hindamaks direktiivi 2017/853 proportsionaalsust. Põhimõtteliselt on seadusandja kohustatud koostama mõjuhinnangu (või sellega võrdväärse uuringu). Sellise hinnangu puudumine tähendab, et puudub igasugune analüüs direktiivi 2017/853 sekkumise kohta tulirelvi omavate ja valdavate isikute omandiõigusse. Komisjoni poolt tema ettepanekus mainitud erinevad uuringud ja aruanded ei sisalda piisavat teavet tõendamaks seost relvade seadusliku tsiviilkasutuses valdamise ja nende kuritegelikul või terroristlikult eesmärgil kuritarvitamise vahel.

79. Ungari väidab, et institutsioonidevaheline kokkulepe on kõigile kolmele asjaomasele liidu institutsioonile õiguslikult siduv. Komisjon ei järginud käesoleval juhul oma kohustust koostada seoses direktiivi 2017/853 ettepanekuga mõjuhinnang. Samuti on selle direktiivi teatavad sätted ebaproportsionaalsed. Nende hulka kuulub artikli 1 punkt 3, millega muudetakse direktiivi 91/477 artikli 4 lõiget 4, lisades nõude registreerida kogu selline teave tulirelvade kohta, mida on vaja nende toodete liikumise jälgimiseks ja nende kindlakstegemiseks. Pärast seda muudatust lubatakse pädevatel asutustel säilitada 30 aastat andmeid tulirelvade ja nende oluliste osade kohta, sealhulgas nendega seotud isikuandmeid. Need andmed peavad olema kättesaadavad 10 aastat või seoses kuritegude ennetamise, uurimise, avastamise või nende eest vastutusele võtmise või kriminaalkaristuste täitmisele pööramisega 30 aasta jooksul pärast tulirelva või tulirelva oluliste osade hävitamist. Varasemas direktiivi 91/477 artikli 4 punktis 4 sellist nõuet ei olnud, selles pelgalt lubati pädevatel asutustel andmeid andmekogumissüsteemi kanda ja neid selles säilitada 20 aasta jooksul.

80. Poola lisab, et institutsioonidevaheline kokkulepe sisaldab nii siduvaid kui ka mittesiduvaid sätteid. Üldiselt tuleb koostada mõjuhinnang, kui ei ole kohaldatav nimetatud kokkuleppes sisalduv erand, mis kehtib kiireloomulistel juhtudel.

81. Parlament, nõukogu ja komisjon väidavad, et institutsioonidevaheline kokkulepe ei kehtesta õiguslikku kohustust liidu õigusloomemenetluses mõjusid hinnata. Direktiivi 2017/853 eesmärk on luua kohane uus tasakaal teatavate tulirelvade vaba ringluse ja avaliku julgeoleku tagamise vahel. Kriteerium, mida Euroopa Kohus peaks kohaldama otsustamisel, kas direktiiv 2017/853 on proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas, seisneb selles, kas sellega kehtestatud piirangud on ilmselgelt sobimatud taotletud eesmärki arvestades.

Vastuvõetavus

82. Nõustun parlamendi ja nõukoguga, et Ungari argument, mille kohaselt olevat direktiiv 2017/853 ebaproportsionaalne osas, milles selle artikli 1 punktiga 3 muudetakse direktiivi 91/477 artiklit 4, on vastuvõetamatu. Euroopa Liidu Kohtu kodukorra artikli 129 lõikes 1 on sätestatud, et menetlusse astumise eesmärgiks võib olla üksnes nõuete täielik või osaline toetamine. Artikli 129 lõikes 3 lisatakse, et menetlusse astuja peab nõustuma menetlusega selles staadiumis, milles see on hetkel, kui ta menetlusse astub.

83. Käesolevas asjas *ei* hõlma Tšehhi Vabariigi esitatud nõue direktiivi 2017/853 artikli 1 punkti 3.⁷³ Seetõttu leian ma, et Ungari seisukohad direktiivi 2017/853 artikli 1 punkti 3 ja proportsionaalsuse põhimõtte osas on vastuvõetamatud, ning ma neid rohkem ei käsitle.

Sisu

84. Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et proportsionaalsuse põhimõtte (mis on üks liidu õiguse üldpõhimõtteid) kohaselt on nõutav, et liidu õigusnormidega rakendatavad meetmed oleksid vastava õigusaktiga taotletavate õiguspärase eesmärkide saavutamiseks sobivad ega läheks kaugemale sellest, mis on nende saavutamiseks vajalik. Euroopa Kohus on talle aluselepingutega antud kohtuliku kontrolli pädevuse teostamisel tunnustanud liidu seadusandja ulatuslikku kaalutusõigust niisugustes valdkondades, kus ta peab tegema keerulisi poliitilisi, majanduslikke ja sotsiaalseid valikuid.⁷⁴ Seega ei tule välja selgitada mitte seda, kas niisuguses valdkonnas võetud meede oli ainus või parim võimalik, kuna selle meetme õiguspärasust saab mõjutada üksnes see, kui niisugune meede on pädevate institutsioonide poolt taotletavat eesmärki arvestades ilmselgelt sobimatu.⁷⁵

85. Siiski peab liidu seadusandja ka niisuguse ulatusliku kaalutusõiguse olemasolul võtma tehtava valiku puhul aluseks objektiivsed kriteeriumid. Lisaks peab ta erinevate võimalike meetmetega seotud piiranguid hinnates uurima, kas meede, mille ta on otsustanud võtta, võib taotletavaid eesmärgi arvestades põhjendada isegi meetmest tulenevaid negatiivseid isiklikke, sotsiaalseid või majanduslikke tagajärgi mõnele isikule.⁷⁶

86. Nagu ma seoses esimese väitega juba selgitasin, taotleb direktiiv 2017/853 minu hinnangul õiguspäraseid eesmärgi.⁷⁷ Seega seisneb tegelik küsimus seoses proportsionaalsusega selles, kas võetud meetmed on sobivad ja vajalikud siseturu toimimise saavutamiseks, kui nad samal ajal taotleavad väljakuulutatud üldist huvi pakkuvat eesmärki (milleks käesolevas asjas on võitlus terrorismi vastu, et kaitsta rahu ja julgeolekut).

⁷³ Vt käesoleva ettepaneku punkt 26.

⁷⁴ 8. juuni 2010. aasta kohtuotsus Vodafone jt, C-58/08, EU:C:2010:321, punktid 51 ja 52 ja seal viidatud kohtupraktika.

⁷⁵ 21. juuni 2018. aasta kohtuotsus Poola vs. parlament ja nõukogu, C-5/16, EU:C:2018:483, punkt 150.

⁷⁶ 8. juuni 2010. aasta kohtuotsus Vodafone jt, C-58/08, EU:C:2010:321, punkt 53 ja seal viidatud kohtupraktika.

⁷⁷ Vt käesoleva ettepaneku punktid 75 ja 76.

87. Tulirelvad on oma olemuselt ohtlikud. Liidu seadusandja otsustas vastavalt reguleerida kogu relva elutsükli selle tootmisest kuni müügi, omamise ja valdamise, laskekõlbmatuks muutmise ja hävitamiseni.⁷⁸

88. Tšehhi Vabariigil on õigus, kui ta väidab, et ehkki kohtulik kontroll on käesoleval juhul piiratud, peavad liidu institutsioonid olema võimelised tõendama, et direktiivi 2017/853 vastu võttes nad ka tegelikult kasutasid oma kaalutusõigust. See omakorda tähendab, et nad olid kohustatud arvesse võtma kõiki asjakohaseid tegureid ja asjaolusid seoses olukorraga, mida uus seadusandlik meede pidi kavakohaselt reguleerima. Sellest tuleneb, et institutsioonid peavad olema vähemalt suutelised esitama ning selgelt ja ühemõtteliselt ära näitama põhilised faktilised asjaolud, mida tuli direktiivi 2017/853 alusena arvesse võtta.

89. Selleks, et Euroopa Kohus saaks teostada kohtulikku kontrolli, ei ole tal minu meelest vaja ise hinnata, kas teatavaid tulirelvi, mille kontrolli on direktiiviga 2017/853 tugevdatud, 2015. aasta terrorirünnakutes tegelikult kasutati või kas sellised relvad on tõesti täpselt nii ohtlikud nagu asjaomased kolm institutsiooni väidavad. Pigem on hindamise mõõdupuuks vaidlustatud akti, st direktiivi 2017/853 (ja mitte direktiivi 91/477) sõnastatud eesmärgid.

90. Uudne aspekt seisneb käesolevas asjas selles, et direktiivi 2017/853 vastu võttes ei koostanud liidu seadusandja mõjuhinnangut. Tavaliselt saavad liidu institutsioonid tugineda sellisele hindamisele tõendamaks, et vastuvõetud meetmed on nii sobivad kui ka vajalikud. Käesolevas asjas ei ole neil see ilmselt võimalik.

91. Kas sellest tuleneb automaatselt, et direktiivis 2017/853 ette nähtud meetmed tuleks tühistada, kuna kolm institutsiooni ei koostanud vastavalt institutsioonidevahelisele kokkuleppele mõjuhinnangut?

92. Ma ei arva seda.

93. Institutsioonidevahelise kokkuleppe aluseks oli ELTL artikkel 295, milles on sätestatud, et kõnealused kolm institutsiooni konsulteerivad üksteisega ning korraldavad oma koostööd ühisel kokkuleppel. Selleks võivad nad kooskõlas aluslepingutega sõlmida institutsioonidevahelisi kokkuleppeid, mis võivad olla siduvad.⁷⁹ See, kas käesolev institutsioonidevaheline kokkulepe on siduv, tuleb kindlaks määrata, kaaludes selle kokkuleppe sõnastust ja konteksti. Euroopa Kohus on igatahes otsustanud, et varem on nõukogu ja komisjoni koostöökokkulepetest tulenenud siduvaid kohustusi.⁸⁰ Mulle näib, et asjaomased kolm institutsiooni kavatsesid institutsioonidevahelise parema õigusloome kokkuleppe näol sõlmida omavahelise siduva lepingu.⁸¹ Ent sellest ei järeldu minu meelest tingimata, et institutsioonidevahelise kokkuleppega oleks kehtestatud siduv kohustus koostada alati ja igal juhul mõjuhinnang.

94. Mõjuhinnanguid käsitlevad eeskirjad sisalduvad institutsioonidevahelise kokkuleppe III osas („Paremad õigusloomevahendid“). Punkti 12 teises lõigus on sätestatud, et „[m]õjuhinnang on vahend, mis peaks aitama kolmel institutsioonil teha asjatundlikke otsuseid, mitte poliitiliste otsuste aseaine demokraatlikus otsustusprotsessis. Mõjuhinnangud ei tohi kaasa tuua põhjendamatuid viivitusi õigusloomeprotsessis ega piirata kaasseadusandja võimet esitada muudatusettepanekuid“. Punktis 13 on sätestatud, et „[k]omisjon koostab mõjuhinnangud oma seadusandlike ja muude kui seadusandlike

78 Ettepanek COM(2015) 750, lk 2.

79 Vt nt Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni 2. detsembri 2013. aasta institutsioonidevaheline kokkulepe (eelarvedistsipliini, eelarvealase koostöö ning usaldusväärse finantsjuhtimise kohta) (ELT 2013, C 373, lk 1).

80 Vt analoogia alusel 19. märtsi 1996. aasta kohtuotsus komisjon vs. nõukogu, C-25/94, EU:C:1996:114, punkt 49. Juhtude kohta, milles institutsioonidevahelise koostöö raames kokku lepitu ei pruugi olla siduv, vt minu ettepanek liidetud kohtuasjades VG Wort, C-457/11–C-460/11, EU:C:2013:34, punkt 32, mis käsitleb 22. detsembri 1998. aasta institutsioonidevahelist kokkulepet ühenduse õigusaktide koostamise üldiste kvaliteedisuuniste kohta (ELT 1999, C 73, lk 1).

81 Vt põhjendused 1 ja 2 ning punktid 1 ja 2, mis on ära toodud käesoleva ettepaneku punktis 25.

algatuste, delegeeritud õigusaktide ja rakendusmeetmete puhul, millel on tõenäoliselt märkimisväärne majanduslik, keskkonnaalane või sotsiaalne mõju. Komisjoni tööprogrammis või ühisavalduses sisalduvatele algatustele lisatakse üldjuhul mõjuhinnang“. (Sellest näib *a contrario* tulenevat, et sellistele seadusandlikele algatustele, millel „tõenäoliselt märkimisväärne majanduslik, keskkonnaalane või sotsiaalne mõju“ *puudub*, ei pea tingimata lisama mõjuhinnangut – ehkki võib muidugi vaielda, kust täpselt läheb nende kahe kategooria vaheline piir.)

95. Punktis 14 on sätestatud, et „[p]arlament ja nõukogu võtavad komisjoni seadusandlike ettepanekute vaagimisel komisjoni mõjuhinnanguid täiel määral arvesse. Sel eesmärgil koostatakse mõjuhinnangud viisil, mis hõlbustab Euroopa Parlamendil ja nõukogul komisjoni tehtud valikute kaalumist“. Kui nad peavad seda asjakohaseks ja vajalikuks, võivad parlament ja nõukogu koostada nende poolt komisjoni ettepanekule tehtavate sisuliste muudatuste mõjuhinnangu (punkt 15).⁸²

96. Seega ei ole institutsioonidevaheline kokkulepe mõjuhinnangute osas sõnastatud imperatiivselt. Sõnu „tuleb“ või „peab“, millega nähtaks ette kohustus koostada mõjuhinnang alati ja igal juhul, kasutatud ei ole. On muidugi täielikult tõsi, et mõjuhinnangud on „parema õigusloome“ protsessis oluline ja kasulik vahend. Nad aitavad kaasa põhjendatud ja läbipaistvale õigusloomeprotsessile. Samas *ei* nähtu institutsioonidevahelisest kokkuleppest, et neid oleks peetud õigusaktide suhtes ettepanekute tegemise või nende aktide vastuvõtmise eeltingimuseks *kõikides* olukordades.

97. Seetõttu ei ole tõsi, et mõjuhinnangu puudumisel ei saa liidu seadusandja toimida. Selline institutsioonidevahelise kokkuleppe absoluutne tõlgendus kammitseks põhjendamatuult seadusandjale aluslepingutes antud volitusi. See muudaks seadusandluse võimatuks isegi siis, kui asjaoludest nähtub selgelt kiire tegutsemise vajadus.⁸³ Lisaksin veel täielikkuse huvides, et Euroopa Kohus on juba otsustanud, et mõjuhinnang ei ole siduv ei parlamendile ega nõukogule.⁸⁴

98. Sellest tuleneb, et minu meelest ei muuda mõjuhinnangu puudumine ilma selleta vastu võetud õigusakti automaatselt kehtetuks.

99. Pigem on kõnealused kolm institutsiooni institutsioonidevahelises kokkuleppes kokku leppinud, et liidu õigusaktide kohta ettepanekute tegemisel ja/või nende aktide vastuvõtmisel on mõjuhinnangu koostamine menetluses eeldatav (või tavaline) samm. Kui see samm jäetakse vahele, siis tekivad kaks küsimust menetluslike ja sisuliste tagajärgede kohta, kuivõrd mõjuhinnangu puudumine muudab liidu institutsioonide ülesande vaidlustamise korral märkimisväärselt raskemaks. Esiteks peavad nad tõendama, et esines oluline põhjus mitte järgida tavalist korda ja mitte koostada mõjuhinnangut. Teiseks peavad nad tuginema muudele materjalidele, et võimaldada Euroopa Kohtul teha kohtulikku kontrolli.⁸⁵

100. Mis puudutab esimest tingimust, siis võimaldab institutsioonidevahelise kokkuleppe punkti 12 teine lõik institutsioonidel loobuda mõjuhinnangust kiireloomulistel juhtudel. Komisjon märkis direktiivi 2017/853 ettepaneku seletuskirjas sõnaselgelt, et „[k]una hiljutisi sündmusi arvestades on ettepanek kiireloomuline, esitatakse see ilma mõjuhinnanguta“. ⁸⁶ Euroopa Kohtule esitatud materjali valguses ei näe ma põhjust sellele seisukohale vastu vaielda. Selle põhjal ma leian, et esimene tingimus on täidetud.

82 2016. aasta institutsioonidevahelise kokkuleppega asendati eelmine, 2003. aasta kokkulepe ning 2005. aasta institutsioonidevaheline kokkulepe mõjuhinnangu kohta. Ka viimati nimetatud kokkulepe ei olnud sõnastatud imperatiivselt.

83 Vt analoogia alusel kohtujurist Kokott'i ettepanek kohtuasjas Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2015:854), punkt 72.

84 21. juuni 2018. aasta kohtuotsus Poola vs. parlament ja nõukogu, C-5/16, EU:C:2018:483, punkt 159.

85 Mõjuhinnangu puudumisel ei ole institutsioonidel ilmselt võimalik viidata sellisele dokumendile, mis oleks Euroopa Kohtule aluseks vaidlustatud akti hindamisel, nagu on ette nähtud institutsioonidevahelise kokkuleppe punktis 18.

86 Ettepanek COM(2015) 750, lk 7. Mõjuhinnangu olulisust on konkreetselt mainitud Euroopa Parlamendi aruandes komisjoni ettepaneku kohta: raportöör väljendas selles kahetsust mõjuhinnangu puudumise üle ja märkis (lisan austusega, et täiesti mõistlikult), et kui nimetatud hinnang oleks esitatud, siis oleks see muutnud parlamendi töö hõlpsamaks.

101. Mis puudutab teist tingimust, siis viitavad kolm institutsiooni erinevatele aruannetele ja uuringutele, mis nende väitel tõendavad, et direktiiv 2017/853 on nii sobiv kui ka vajalik.⁸⁷ Direktiivi 91/477 artiklis 17 oli juba ette nähtud komisjoni kohustus esitada regulaarselt aruandeid selle direktiivi kohaldamise kohta.⁸⁸ Institutsioonid viitavad teatavatele aruannetele, mis olid koostatud vastavalt neile kohustustele. Kuivõrd direktiiv 2017/853 on muutmisakt, on see seotud „parema õigusloome“ initsiatiiviga, mille kohta kasutatakse akronüümi „REFIT“ (*Regulatory Fitness programme*; õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programm, mille raames analüüsitakse, kuidas on kõige parem muuta liidu õigust). Nii koostati direktiivi 91/477 kohaldamise kohta enne direktiivi 2017/853 vastuvõtmist terve rida aruandeid.⁸⁹

102. Direktiivi 2017/853 põhjendustes viidatakse üldisele eesmärgile saavutada tasakaal vaba liikumise ja vajaduse vahel seada sellele vabadusele piirid turvalisusnõuetega, mida on kohandatud ohtlikele toodetele, mida võidakse kuritarvitada kriminaalsetel eesmärkidel.⁹⁰ Neid eesmärke arvestades näib mulle, et osas, milles direktiivi 2017/853 esemeks on kontrolli tugevdamine tulirelvade turule laskmise ning nende omandamise ja valdamise, märgistamise ja jälgitavuse eeskirjade, tulirelvade liigitamise, tulirelvade laskekõlbmatuks muutmise ning selliste toodete liikmesriikide vahel liikumise üle, on vastuvõetud meetmed sobivad ega lähe kaugemale vajalikust. Seadusandja ei ole kehtestanud ühegi tulirelvaklassi suhtes lauskeeldu. Isegi A-klassi tulirelvade (mida seadusandja peab kõige ohtlikumaks) üldise keelu suhtes kehtivad erandid. Lisaks nähtub ettevalmistavatest materjalidest, et ettepanekut koostades võttis komisjon vaidlusaluste meetmete kontseptsioonis arvesse nii siseturuga seotud eesmärke kui ka samuti julgeolekunõudeid.⁹¹

103. Lükkan seetõttu tagasi väite, et liidu seadusandja ei ole seadusandliku menetluse käigus hinnanud, kas direktiiv 2017/853 on proportsionaalne. Seda järeldust ei muuda väide, et direktiiv 2017/853 kujutab endast põhjendamatu sekkumist tulirelvi omavate isikute omandiõigusse.

104. Esiteks ei nõua direktiiv 2017/853 kõikide seaduslikult omatavate tsiviilkasutuses tulirelvade konfiskeerimist. Sellega pelgalt tugevdatakse kontrolli selliste relvade üle. Seega ei ole direktiiv 2017/853 suunatud isikutelt omandi (tulirelvade) äravõtmisele. Kõrvalmärkusena märgiksin, et liidu õiguses puudub eraldiseisev relva omamise põhiõigus, samuti ei tulene see „liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest traditsioonidest“. Teiseks ei ole harta artiklis 17 sätestatud omandiõigus absoluutne õigus.⁹² Lisaks omandiõiguse kaitsmisele on selles artiklis samuti ette nähtud, et isikutelt võib omandi ära võtta üldistes huvides ja seaduses ette nähtud juhtudel ja tingimustel. Kuivõrd direktiiv 2017/853 näeb ette, et selle teatavate sätete vastaselt vallatavad tulirelvad tuleb konfiskeerida, näib see direktiiv olevat nende tingimustega kooskõlas. Kaalun konkreetseid Tšehhi Vabariigi poolt vaidlustatud sätteid allpool.⁹³

105. Seetõttu leian, et teise väite esimene osa ei ole põhjendatud.

Teine osa

106. Teise võimalusena palub Tšehhi Vabariik Euroopa Kohtul tühistada teatavas osas direktiivi 2017/853 artikli 1 punktid 6, 7 ja 19.⁹⁴

87 Vt nt ettepanek COM(2015) 750, lk 5.

88 Vt käesoleva ettepaneku punkt 16.

89 Vt nt COM(2015) 751 Technopolise poolt komisjonile koostatud 11. detsembri 2014. aasta aruanne „Tulirelvade direktiivi hinnang“, mida mainitakse käesoleva ettepaneku 52. joonealune märkuses.

90 Vt põhjendused 1, 2 ja 9.

91 Vt COM(2015) 751, eelkõige punktid 20, 27 ja 34.

92 13. juuni 2017. aasta kohtuotsus Florescu jt, C-258/14, EU:C:2017:448, punktid 49–51 ja seal viidatud kohtupraktika. Harta artiklis 17 ette nähtud õigus omandile vastab õigusele, mida kaitsakse Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni protokoll nr 1 artikliga 1.

93 Vt käesoleva ettepaneku punkt 106 jj.

94 Vt käesoleva ettepaneku punktid 18, 19, 20 ja 23.

107. Tšehhi Vabariik väidab, et artikli 1 punkt 6 on kehtetu osas, milles sellega lisatakse direktiivile 91/477 artikli 5 lõige 3 ja artikli 6 lõike 6 teine lõik. Artikli 5 lõikes 3 on sätestatud B-klassi tulirelvade omandamise ja valdamise loa tühistamise eeskirjad, kui asjaomane isik valdab laadimisseadet, mis sobib kinnitamiseks poolautomaatsetele kesktule tulirelvadele või manuaalse süsteemiga ümberlaetavatele mitmelasulistele tulirelvadele ja mis mahutab rohkem kui 20 padrunit (või pika tulirelva puhul rohkem kui 10 padrunit). Selle sätte suhtes kehtib erand muudetud direktiivi 91/477 artiklis 6 ja artikli 7 lõikes 4a.

108. Muudetud artikli 5 lõike 3 eesmärki selgitatakse direktiivi 2017/853 põhjenduses 23. Selle põhjenduse kohaselt „võivad teatavad poolautomaatsed tulirelvad olla väga ohtlikud, kui need võimaldavad lasta korraga suure arvu padruneid“. Esimesel lugemisel parlamendis lisati komisjoni ettepanekule uus tekst, milles märgitakse, et luba omandada ja luba vallata tulirelvi tunnistatakse kehtetuks, kui ei järgita artikli 5 tingimusi (mille kohaselt peab relvakandja olema 18-aastane ja tõendama, et ta ei ole ohuks endale ega üldsusele). Teksti muudeti, et täita lünka, mis tuvastati komisjoni ettepanekus nõukogus peetud läbirääkimiste käigus.⁹⁵ Põhjendus 23 lisati pärast lepitusmenetlust asjaomase kolme institutsiooni vahel. Ehkki põhjendus 23 viitab vaieldamatult turvalisuse ja ohutusega seotud kaalutlusele, on need küsimused lahutamatu seotud selliste siseturu toimimise kaalutlusega⁹⁶ nagu eesmärk muuta direktiivi 91/477 täpsemaks, et vältida erisuguste eeskirjade kohaldamist liikmesriikide poolt. Neid tegureid arvestades oli B-klassi tulirelvade suhtes rangemate sätete kehtestamine sobiv nimetatud eesmärgi saavutamiseks.

109. Direktiivi 2017/853 artikli 1 punktiga 6 muudetud direktiivi 91/477 artikkel 6 lubab liikmesriikidel anda sportlaskjatele luba omandada ja vallata teatavaid poolautomaatseid tulirelvi. Artikli 6 lõike 6 teises lõigus on ette nähtud konkreetne erand neile liikmesriikidele, kes rakendavad üldisel ajateenistusel põhinevat sõjaväeteenistust ning kus on viimase 50 aasta jooksul kehtinud kord, mille kohaselt antakse sõjaväe tulirelvad üle isikutele, kes lahkuvad relvajõududest pärast kohustusliku sõjaväeteenistuse täitmist. Sellisel juhul võib asjaomane liikmesriik lubada kõnealustel isikutel – kui nad on ühtlasi „sportlaskjad“ – jätta enda valdusse üks tulirelv, mida nad kasutasid kohustusliku ajateenistuse ajal. On üldteada, et ainsana vastab neile kriteeriumidele Šveits.⁹⁷

110. See säte lisati nõukogus peetud läbirääkimiste käigus. Seda lugedes tuleb silmas pidada ka üldisemat erandit A-klassi tulirelvadele direktiivi 91/477 (muudetud) artikli 6 lõikes 2, mis lubab pädevatel asutustel anda luba teatavatel kindlatel juhtudel, „kui see ei ohusta avalikku julgeolekut ega avalikku korda“. Kaaluti ka eraldi sätte lisamist seoses reservväelastega, mille kohaselt asjaomased riigid oleksid pidanud kehtestama süsteemi, et kontrollida, kas A-klassi tulirelvi valdavad isikud ei kujuta endast ohtu avalikule julgeolekule.⁹⁸

111. Seetõttu näib mulle, et kaaludes erinormi kehtestamist reservväelaste suhtes, võttis liidu seadusandja arvesse asjakohaseid faktilisi sotsiaalseid ja kultuurilisi kaalutlusi ning kehtestas sobivad meetmed tasakaalu tagamiseks siseturu toimimise ja kõrgetasemelise avaliku julgeolekuga seotud eesmärkide vahel.

112. Direktiivi 91/477 artikkel 7 keelab B-klassi tulirelvade omandamise ilma asjaomase liikmesriigi pädevate asutuste loata. Enne direktiiviga 2017/853 tehtud muudatusi kuulusid B-klassi ka poolautomaatsed relvad. Nimetatud direktiiv muutis seda olukorda. Poolautomaatsed relvad liigitati ümber keelatud tulirelvadeks ning nad kuuluvad nüüd A-klassi (mis hõlmab ka automaattulirelvi, mis on ümber ehitatud poolautomaatseteks relvadeks).

95 Vt 8. juuni 2016. aasta institutsioonidevaheline dokument 2015/0269 (COD), 9841/16.

96 Vt COM(2015) 751, lk 11 ja 13.

97 Vt käesoleva ettepaneku punkt 17 ja 23. joonealune märkus.

98 Vt 8. juuni 2016. aasta institutsioonidevaheline dokument 2015/0269 (COD), 9841/16.

113. Läbirääkimistel nõukogus võttis eesistujariik arvesse seda, et mitu liikmesriiki olid teatanud vastuseisust poolautomaatsete tulirelvade klassi muutmisele.⁹⁹ Seetõttu pandi 8. juunil 2016 ette muudetud tekst, mis lubas liikmesriikidel varem B-klassi kuulunud ja nüüd A-klassi ümber liigitatud tulirelva luba pikendada. Seda teksti täiendati veelgi ning see lisati direktiivi 2017/853. Nii muudab direktiivi 2017/853 artikli 1 punkt 7 selle vastuvõetud kujul direktiivi 91/477 artiklit 7, lisades sellesse muu hulgas artikli 7 lõike 4a, mis sisuliselt lubab liikmesriikidel otsustada kinnitada, uuendada või pikendada selliste poolautomaatsete relvade lube, mis olid varem liigitatud B-klassi ning seaduslikult omandatud ja registreeritud enne 13. juunit 2017.

114. Sel taustal näib mulle, et liidu seadusandja võttis praegust artikli 7 lõiget 4a kehtestades nõuetekohaselt arvesse asjakohaseid faktilisi asjaolusid. Seadusandja *leevendas* nimetatud meetmega tagajärgi, mida omas tsiviilkasutuses relvade keelu laiendamine poolautomaatsetele tulirelvadele. See lubab selliste relvade seaduslikel omanikel, kes olid need hankinud sisuliselt enne direktiivi 2017/853 jõustumist, need relvad liikmesriikide pädevate asutuste järelevalve all endale hoida. Minu arvates vastab selline lahendus nii proportsionaalsuse põhimõttele kui ka austab sellega seotud subsidiaarsuse põhimõtet.

115. Tšehhi Vabariik taotleb ka direktiivi 2017/853 artikli 1 punkti 19 tühistamist osas, milles sellega on tugevdatud kontrolli teatavate tulirelvade üle. Vaidlustatud on järgmised konkreetset muudatused: i) teatavad poolautomaatsed tulirelvad on üle viidud keelatud relvade klassi; ii) B-klassi kuuluvad nüüdsest mitmelasulised lühikesed tulirelvad, teatavad poolautomaatsed pikad ja lühikesed tulirelvad ning kõik C-klassi tulirelvad pärast nende ümberehitamist paukpadrunite, ärritavate või muude toimeainete või pürotehnilise laskemoona tulistamiseks või saluudiks kasutatavateks või akustilisteks relvadeks; iii) laskekõlblmatuks muudetud tulirelvad tuleb nüüd deklareerida (C-klass); ja iv) laskekõlblmatuks muudetud tulirelvad ei ole enam välja arvatud mõistest „tulirelv“ direktiivi 91/477 tähenduses.¹⁰⁰

116. Poolautomaatsete relvadega seotud mured on üksikasjalikult ära toodud ettevalmistavates materjalides.¹⁰¹ Eesistujariik märkis, et ettepanek on poolautomaatsete relvade osas vastuoluline. Ühelt poolt võivad sellised relvad olla väga ohtlikud, need võimaldavad lasta korraga suure arvu padruneid ja neid on võimalik hõlpsasti ümber ehitada automaatrelvadeks. Teiselt poolt oleks sellised relvad tulnud mitme liikmesriigi arvates jätta B-klassi. Eesistujariik palus liikmesriikidel esitada selles küsimuses tõendeid, mida võeti seadusandlikus menetluses arvesse.¹⁰² Seoses B-klassi ulatuse muutumisega oli seadusandja käsutuses rida aruandeid direktiivi 91/477 alusel tulirelvade liigitamise ja siseturu tõrgeteta toimimise riskide kohta.

117. Ümberehitatud tulirelvade lisamine C-klassi punkti 6 ja selliste relvade lisamine mõiste „tulirelv“ tähendussisusse on sama mündi kaks külge ning käsitlet neid koos. Komisjon tõstas laskekõlblmatuks muudetud tulirelvade uuesti laskekõlblikuks muutmise probleemi.¹⁰³ Tekib konkreetne probleem seoses siseturu tõrgeteta toimimisega, kuivõrd riigid, kes on tulirelvade ebaseadusliku valmistamise ja nendega kauplemise vastu võitlemise ÜRO protokollis osalised (sealhulgas 28 Euroopa Liidu liikmesriiki), võivad oma õiguskorras liigitada laskekõlblmatuks muudetud tulirelvad tulirelvadeks ning võtta selle alusel vajalikke meetmeid. Sellest tulenevalt võivad eri liikmesriigid kergesti kehtestada erinevaid norme, kahjustades sellega siseturu toimimist.¹⁰⁴ Lisaks tuvastati teatavad konkreetset julgeolekuohud: hoiatusrelvade ümberehitamine täielikult toimivateks

99 Vt 8. juuni 2016. aasta institutsioonidevaheline dokument 2015/0269 (COD), 9841/16.

100 Vt käesoleva ettepaneku punkt 24.

101 Vt COM(2015) 751, lk 13.

102 Vt 8. juuni 2016. aasta institutsioonidevaheline dokument 2015/0269 (COD), 9841/16, vt lisaks COM(2012) 415, komisjoni 26. juuli 2012. aasta aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule „Tulirelvaklasside arvu kahele klassile (keelatud või lubatud tulirelvad) vähendamise plussid ja miinused, et võimaliku lihtsustamise abil parandada nimetatud toodete siseturu toimimist“ (edaspidi „COM(2012) 415“).

103 Vt COM(2015) 751, punkt 22, vt lisaks Euroopa Parlamendi raportööri tähelepanekud 2. augusti 2016. aasta aruandes A8-0251/2016, lk 65.

104 Vt COM(2015) 751, punktid 28 ja 30.

relvadeks; poolautomaatsete relvade kohandamine automaatseteks relvadeks; laskekõlblmatuks muudetud tulirelvade taas laskekõlblikuks muutmine; mürgistuse kõrvaldamine; ning päritud relvade ebaseaduslik kasutamine. Kõik need tegevused põhjustavad julgeolekuga seotud muresid liikmesriigi tasandil.

118. Mulle näib selge, et liidu seadusandja võttis direktiivis 2017/853 sisalduvaid muutmissätteid sõnastades asjakohaseid tehnilisi tegureid ja asjaolusid arvesse ning neist ühegagi seoses ei ole tehtud ilmset hindamisviga.

119. Sellest tulenevalt on teise väite teine osa minu arvates täielikult tulemusetu ning teine väide on seega põhjendamatu.

Kolmas väide: õiguskindlus

120. Tšehhi Vabariik väidab, et direktiivi 2017/853 teatavate sätete vastuvõtmisel läks liidu seadusandja vastuollu õiguskindluse põhimõttega. Sellega seoses peab Tšehhi Vabariik sellisteks järgmisi sätteid: artikli 1 punkt 6 (millega lisatakse artikli 5 lõige 3); artikli 1 punkti 7 alapunkt b (millega lisatakse artikli 7 lõige 4a); ja artikli 1 punkt 19 (millega lisatakse I lisa II osas A-klassi punktid 7 ja 8).¹⁰⁵ Tšehhi Vabariik väidab, et nende sätete sisuline mõju seisneb selles, et kui Euroopa Kohus need tühistaks, siis tuleneks sellest, et tühistada tuleb direktiiv 2017/853 tervikuna.

121. Tšehhi Vabariik väidab selle nõude toetuseks esiteks seda, et need vaidlusalused sätted on kokkuvõttes õiguskindluse seisukohast ebaselged. Seetõttu ei võimalda need puudutatud isikutel üheselt mõista oma õigusi ja kohustusi. Teiseks väidab ta, et direktiiviga 2017/853 lisatud direktiivi 91/477/EMÜ artikli 7 lõige 4a (seniste õiguste säilitamise säte) sunnib sisuliselt liikmesriike kehtestama tagasiulatuvat jõuga õigusakte. Seetõttu ei ole see kooskõlas ka õiguspärase ootuse põhimõttega.

122. Parlament ja nõukogu ei nõustu Tšehhi Vabariigi tõlgendusega vaidlusaluste sätete kohta ning paluvad kolmanda väita tagasi lükata.

123. Ma olen samal seisukohal.

124. Õiguskindluse põhimõtte nõuab, et õigusnormid oleksid selged, täpsed ja ettenähtavate tagajärgedega, et huvitatud isikud saaksid liidu õiguskorraga reguleeritavates olukordades ja õigussuhetes nendest juhinduda.¹⁰⁶

125. Direktiivi 91/477 artikli 5 lõiget 3 tuleb lugeda direktiivi 2017/853 põhjendusest 23 lähtudes. Selles põhjenduses märgitakse sisuliselt, et teatavad poolautomaatsed tulirelvad võivad olla väga ohtlikud, kui need võimaldavad lasta korraga suure arvu padruneid.¹⁰⁷ Liidu seadusandja kandis hoolt selle tagamiseks, et keelamata tulirelvi ei ehitataks ümber oluliselt ohtlikumateks relvadeks. Direktiivi 91/477 artikli 5 lõike 3 eesmärk on seega sulgeda võimalik seaduselünk, nähes selleks ette, et taolise tulirelva omandamiseks või valdamiseks antud luba tuleb kehtetuks tunnistada, kui luba omav isik on võimeline suurendama selle relva tulejõudu vastavalt kõnealuses normis sätestatule.¹⁰⁸ Sama kehtib ka seoses kesktule poolautomaatsete tulirelvade ja poolautomaatsete pikkade tulirelvadega, mis on nimetatud vastavalt direktiivi 2017/853 I lisa 2. osa A-klassi punktides 7 ja 8.

¹⁰⁵ Viitan neile direktiivi 2017/853 artiklitele kui „vaidlusalustele sätetele“, vt punktid 19, 20 ja 24.

¹⁰⁶ 5. mai 2015. aasta kohtuotsus Hispaania vs. nõukogu, C-147/13, EU:C:2015:299, punkt 79.

¹⁰⁷ Vt käesoleva ettepaneku punkt 17.

¹⁰⁸ Artikli 5 lõiget 3 kohaldatakse juhul, kui asjaomane isik ei ole saanud luba artikli 6 alusel või tema luba ei ole kinnitatud, uuendatud ega pikendatud direktiiviga 2017/853 muudetud direktiivi 91/477 artikli 7 lõike 4a alusel.

126. Mis puudutab nende tekstide sõnastust, siis on need kogumis piisavalt selged ja täpsed, vastamaks õiguskindluse põhimõtte nõuetele.

127. Järgmisena püüab Tšehhi Vabariik sisuliselt väita, et direktiivi 2017/853 artikli 1 punktiga 7 lisatud direktiivi 91/477 artikli 7 uus lõige 4a ei ole kooskõlas õiguspärase ootuse põhimõttega. Selle tagasiulatuv mõju rikub nende isikute õigusi, kes omandasid ja valdasid poolautomaatseid tulirelvi tsiviilkasutuses seaduslikult vastavalt direktiivile 91/477 enne selle muutmist direktiiviga 2017/853. Need relvad on nüüd keelatud.

128. Kohtupraktikas on kindlalt välja kujunenud, et õiguspärase ootuse kaitse on üks Euroopa Liidu aluspõhimõtteid, mis tuleneb otseselt õiguskindluse põhimõttest.¹⁰⁹ Õigus tugineda sellele põhimõttele on igal õigussubjektil, kelles liidu institutsioon on tekitanud põhjendatud lootusi. Selliseid lootusi tekitada võivaks kinnituseks on – olenemata selle andmise vormist – täpne, tingimusteta ja ühtlanguv teave, mis pärineb volitatud ja usaldusväärsetest allikatest. Seevastu ei saa keegi viidata selle põhimõtte rikkumisele, kui puuduvad täpsed kinnitused, mille administratsioon on talle andnud.¹¹⁰

129. Minu meelest ei ole käesolevas asjas tõendeid selliste kinnituste kohta.

130. Esiteks ei ole esitatud tõendeid selle kohta, et liidu institutsioonid oleksid andnud relvade liigitamise kohta *mingeid* kinnitusi, millest oleks võidud järeldada, et poolautomaatseid tulirelvi ei liigitata ümber keelatud relvadeks. Pigem viitab direktiivi 2017/853 ettevalmistav materjal vastupidises suunas. Tulirelvade liigitamine oli teema, mida oli enne direktiivi 2017/853 kehtestamist juba mõnda aega ja märkimisväärse üksikasjalikkusega kaalutud.¹¹¹

131. Teiseks tuleb artikli 7 lõiget 4a lugeda direktiivi 91/477 muudetud artikli 6 kontekstis. Viimati nimetatud sättega kehtestatakse rida erandeid A-klassi tulirelvade keelu suhtes.¹¹² Artikli 7 lõikes 4a on sätestatud veel üks võimalik erand. See võimaldab liikmesriikidel kinnitada, uuendada või pikendada varem (enne muutmist) B-klassi kuulunud poolautomaatsete relvade lube. Seega artikli 7 lõige 4a *vähendab* klassi muutmise seotud mõju, võimaldades puudutatud isikutel jätkata kohase järelevalve all nende relvade omamist. See näib mulle olevat täiesti vastupidine ebaseaduslikule tagasiulatuvale mõjule. Lisaks, et artikli 7 lõige 4a on igal juhul kaalutusõiguslik säte. Kui liikmesriik on seisukohal, et artikli 7 lõike 4a ülevõtmine võib olla kehtivate riigisiseste normide tõttu eriti problemaatiline, ei ole ta seega kohustatud nüüdsest keelatuks muutunud relvade omanikele seda erandit võimaldama.

132. Kolmandaks on Euroopa Kohus olnud järjekindlalt seisukohal, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte kohaldamisala ei saa laiendada selleni, et see hakkab üldiselt takistama uue eeskirja kohaldamist varasema eeskirja kehtivusaajal tekkinud olukordade tulevaste tagajärgede suhtes.¹¹³

133. Seetõttu ma leian, et kolmas väide tuleb põhjendamatu tõttu tagasi lükata.

Neljas väide: võrdne kohtlemine

134. Oma viimases väites väidab Tšehhi Vabariik, et direktiiv 2017/853 on kehtetu selle tõttu, et see rikub võrdse kohtlemise põhimõtet. See argument põhineb asjaolul, et (muudetud) direktiivi 91/477 artikli 6 lõike 6 teine lõik näeb Šveitsi jaoks erinormina ette erandi A-klassi tulirelvade keelust.

109 14. märtsi 2013. aasta kohtuotsus Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, EU:C:2013:169, punkt 23 ja seal viidatud kohtupraktika.

110 14. märtsi 2013. aasta kohtuotsus Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, EU:C:2013:169, punktid 24 ja 25 ja seal viidatud kohtupraktika.

111 Vt COM(2012) 415.

112 Vt käesoleva ettepaneku punkt 20, eelkõige seoses eranditega artikli 6 lõigetes 2–6.

113 18. aprilli 2002. aasta kohtuotsus Duchon, C-290/00, EU:C:2002:234, punkt 21, ja 11. detsembri 2008. aasta kohtuotsus komisjon vs. Freistaat Sachsen, C-334/07 P, EU:C:2008:709, punkt 43 ja seal viidatud kohtupraktika.

135. Parlament ja nõukogu väidavad vastupidist.

136. Ma nõustun parlamendi ja nõukoguga.

137. Võrdse kohtlemise põhimõte kui liidu õiguse põhimõte nõuab, et sarnaseid olukordi ei käsitletaks erinevalt ja erinevaid olukordi ei käsitletaks ühtemoodi, välja arvatud juhul, kui selline kohtlemine on objektiivselt põhjendatud.¹¹⁴

138. ELL artikli 4 lõike 2 kohaselt peab liidu seadusandja oma aktides austama nii liikmesriikide võrdsust aluslepingute ees kui ka nende rahvuslikku identiteeti. Minu arvates just täpselt seda ongi seadusandja püüdnud saavutada „Šveitsi erandiga“.

139. Direktiiviga 2017/853 muudetud artikli 6 lõike 6 esimeses lõigus on sätestatud punktidega 6 ja 7 hõlmatud A-klassi tulirelvade omandamise ja valdamise keelu üldise erandi raamistik.¹¹⁵ Artikli 6 lõike 6 teises lõigus nähakse pelgalt ette konkreetne erand riigi jaoks, millel on palju aastaid olnud üldisel sõjaväekohustusel põhinev reservarmee. Puudub vaidlus, et sellele tingimusele vastab vaid Šveits. Selle erandi eesmärk on võtta arvesse asjaolu, et selline riik on võimeline avaliku julgeoleku ja turvalisuse tagamiseks jälgima ja seirama asjaomaseid isikuid (ja ka relvi).

140. Iga liikmesriigi seisund on erinev. Liikmesriikides on erinev kultuur ja traditsioonid. Seetõttu ma ei saa nõustuda väitega, et kõikide liikmesriikide ja ka nelja Schengeni riigi (kelle hulka kuulub ka Šveits) olukord on automaatselt igas suhtes täiesti sarnane. Seetõttu ma leian, et artikli 6 lõige 6 ei ole diskrimineeriv.

141. Seetõttu ma leian, et neljas väide on põhjendamatu, ja teen Euroopa Kohtule ettepaneku see tagasi lükata.

Ettepanek

142. Kõikidest eeltoodud kaalutlustest lähtudes ning vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 138 lõikes 1 ja artikli 140 lõikes 1 kohtukulude kohta sätestatule soovitatakse Euroopa Kohtul:

- jätta Tšehhi Vabariigi hagi rahuldamata;
- jätta Tšehhi Vabariigi kulud tema enda kanda ja mõista temalt välja Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu kohtukulud;
- jätta Prantsusmaa, Ungari ja Poola valitsuse ning Euroopa Komisjoni kohtukulud nende enda kanda.

114 16. detsembri 2008. aasta kohtuotsus Arcelor Atlantique et Lorraine jt, C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 23.

115 Vt käesoleva ettepaneku punkt 24.