



Plenárisülés-dokumentum

10.4.2019

A8-0398/2018/err02

FÜGGELÉK

az alábbi jelentéshez:

az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslatról
(COM(2018)0218 – C8-0159/2018 – 2018/0106(COD))

Jogi Bizottság

Előadó: Virginie Rozière
A8-0398/2018

Illessze be az alábbi véleményt a Jogi Bizottságnak a jogalapról szóló első véleménye után:

A JOGI BIZOTTSÁG MÁSODIK VÉLEMÉNYE

A JOGALAPRÓL

25.3.2019

Pavel Svoboda
Elnök
Jogi Bizottság
BRÜSSZEL

Tárgy: Vélemény az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslat jogalapjáról
(COM(2018)0218 – C8-0159/2018 – 2018/0106(COD))

Tisztelt Elnök Úr!

RR\1170275HU.docx

PE623.965v02-00

2019. február 18-án a Jogi Bizottság az eljárási szabályzat 39. cikkének (5) bekezdése alapján saját kezdeményezésére úgy határozott, hogy az intézményközi tárgyalások eredményeire tekintettel második véleményt bocsát rendelkezésre az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslat jogalapjának megfelelőségéről.

A Bizottság javaslatát számos ágazati jogalapra alapozta. A jogalap meghatározása az alábbi:

„tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 16., 33., 43., 50., 53. (1), 62., 91., 100., 103., 109., 114., 168., 169., 192., 207. és 325 (4) cikkére, valamint az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződésre és különösen annak 31. cikkére,

A módosítások előterjesztésére vonatkozó határidőn belül számos módosítás javasolta a jogalap kibővítését. Következésképpen a Jogi Bizottság 2018. október 25-én véleményt fogadott el e módosítások helyénvalóságáról. A Tanács az általános megközelítésében ugyancsak megvizsgálta és módosította a bizottsági javaslat jogalapját.

A társjogalkotók a végleges megállapodás szerint megegyeztek abban, hogy az EUMSZ 33., 62., 103., 109. és 207. cikke törlésre kerül, és egyúttal meghatározták, hogy a 43. cikkre történő hivatkozások e cikk második bekezdésére, az 168. cikkre történő hivatkozások e cikk negyedik bekezdésére, a 192. cikkre történő hivatkozások pedig e cikk első bekezdésére vonatkoznak. Ezért meg kell vizsgálni, hogy a végleges megállapodásban meghatározott jogalap megfelelő-e.

I. Háttér

A Parlament a vállalatok és állami szervek bizalmas információit közérdekből bejelentő személyek védelmére szolgáló jogszerű intézkedésekről szóló 2017. október 24-i állásfoglalásában, valamint a visszaélést bejelentő személyeknek az Unió pénzügyi érdekeinek védelmében vállalt szerepéről szóló 2017. január 20-i állásfoglalásában felhívta a Bizottságot, hogy terjesszen elő horizontális jogszabályi javaslatot a köz- és magánszektor, továbbá a nemzeti és uniós intézmények visszaélést bejelentő személyeinek EU-ban megvalósuló magas szintű védelmének biztosítása érdekében.

Az uniós jog egyes területein, például személyzeti szabályzatokban, valamint a pénzmosással és a pénzügyi piacokkal kapcsolatos egyes rendeletekben már ma is léteznek szabályok a visszaélést bejelentő személyekre vonatkozóan.

Az irányelvre irányuló javaslat az uniós jog megsértése esetén alkalmazandó, a visszaélést bejelentő személyekre vonatkozó szabályokat ír elő az alkalmazási körben meghatározott területeken, és a mellékletében felsorolja a közvetlenül vagy hivatkozásként megjelölt uniós jogszabályokat.

II – A Szerződés vonatkozó cikkei

Az EUMSZ 16. cikkének szövege a következő:

16. cikk

1. Mindenkinek joga van a rá vonatkozó személyes adatok védelméhez.

2. A természetes személyeknek az uniós intézmények, szervek és hivatalok által, illetve az uniós jog alkalmazási körébe tartozó tevékenységeik során a személyes adataiknak a tagállamok által végzett feldolgozása tekintetében történő védelmére, valamint az ilyen adatok szabad áramlására vonatkozó szabályokat rendes jogalkotási eljárás keretében az Európai Parlament és a Tanács állapítja meg. E szabályok tiszteletben tartását független hatóságok ellenőrzik.

Az e cikk alapján elfogadott szabályok nem érintik az Európai Unióról szóló szerződés 39. cikkében említett különleges szabályokat.

Az EUMSZ 33. cikkének szövege a következő:

33. cikk

A Szerződések alkalmazási körében az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket tesz a tagállamok közötti, valamint a tagállamok és a Bizottság közötti vámügyi együttműködés erősítésére.

Az EUMSZ 43. cikkének szövege a következő:

43. cikk

1. A Bizottság javaslatokat terjeszt elő a közös agrárpolitika kidolgozására és végrehajtására, beleértve a nemzeti rendtartásoknak a 40. cikk (1) bekezdésében említett közös piacszervezés egyik formájával történő felváltását, továbbá az e címben meghatározott intézkedések végrehajtására.

Ezekben a javaslatokban figyelembe kell venni az e címben említett mezőgazdasági kérdések egymással való kölcsönös összefüggését.

2. A 40. cikk (1) bekezdésében előírt közös piacszervezést, továbbá a közös agrárpolitika és a közös halászati politika célkitűzéseinek megvalósításához szükséges egyéb rendelkezéseket a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően rendes jogalkotási eljárás keretében az Európai Parlament és a Tanács állapítja meg.

3. A Tanács, a Bizottság javaslata alapján, intézkedéseket fogad el az árak, a lefölözések, a támogatások és a mennyiségi korlátozások rögzítésére, továbbá a halászati lehetőségek meghatározására és elosztására vonatkozóan.

4. A (2) bekezdésnek megfelelően a nemzeti piaci rendtartásokat a 40. cikk (1) bekezdése szerinti közös piacszervezés válthatja fel, ha

(a) a közös piacszervezés azoknak az ilyen intézkedést ellenző tagállamoknak, amelyek a kérdéses termeléssel kapcsolatban saját nemzeti piaci rendtartással rendelkeznek, az érintett termelők foglalkoztatására és életszínvonalára vonatkozóan egyenértékű biztosítékot nyújt; ennek során a lehetséges alkalmazkodás és a szükséges szakosodás ütemét is figyelembe kell venni, és

(b) ez a közös piacszervezés a nemzeti piacon fennálló feltételekhez hasonló feltételeket biztosít az Unión belüli kereskedelem számára.

5. Ha egyes nyersanyagokra vonatkozóan a közös piacszervezést azt megelőzően hozzák létre, hogy a megfelelő feldolgozott termékekre már létezne közös piacszervezés, a harmadik országokba irányuló kivitelre szánt feldolgozott termékekhez felhasznált nyersanyagok az Unión kívülről is behozhatók.

Az EUMSZ 50. cikkének szövege a következő:

50. cikk

1. Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében és a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően irányelveket bocsát ki a letelepedési szabadság valamely meghatározott tevékenység tekintetében történő megvalósítása érdekében.

2. Az Európai Parlament, a Tanács, illetve a Bizottság a fenti rendelkezésekben számára megállapított feladatokat különösen azáltal látja el, hogy:

(a) főszabályként elsőbbségi elbánást biztosít olyan tevékenységek számára, amelyeknél a letelepedés szabadsága különös mértékben előmozdítja a termelés és a kereskedelem fejlődését;

(b) szoros együttműködést biztosít a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságai között a különböző tevékenységek Unión belüli sajátos helyzetének megismerése érdekében;

(c) eltörli azokat a nemzeti jogszabályokon vagy a tagállamok között korábban kötött megállapodásokon alapuló közigazgatási eljárásokat és gyakorlatot, amelyek fenntartása a letelepedés szabadságának akadályát képezné;

(d) biztosítja, hogy valamely tagállamnak egy másik tagállam területén alkalmazott munkavállalói önálló vállalkozói tevékenység folytatása céljából ez utóbbi állam területén maradhassanak, amennyiben megfelelnek azoknak a feltételeknek, amelyeket teljesíteniük kellene, ha abban az időpontban lépnének a másik tagállam területére, amikor az ilyen tevékenységet meg kívánják kezdeni;

(e) lehetővé teszi valamely tagállam állampolgára számára, hogy egy másik tagállam területén ingatlantulajdont szerezzen és használjon, amennyiben ez nem ellentétes a 39. cikk (2) bekezdésében megállapított elvekkel;

(f) megvalósítja a letelepedési szabadság korlátozásainak fokozatos eltörlését minden érintett tevékenységi ágban, egyrészt a képviseltek, fióktelepek vagy leányvállalatok valamely tagállam területén történő létrehozásának feltételeit, másrészt az ilyen képviseltek, fióktelepek és leányvállalatok irányító és ellenőrző tisztségeinek az anyalétesítmény személyzete által történő betöltésére vonatkozó feltételeket illetően;

(g) a szükséges mértékben összehangolja azokat a biztosítékokat, amelyeket a tagállamok az 54. cikk második bekezdése szerinti társaságoktól a tagok és harmadik személyek érdekeinek védelme céljából megkövetelnek, annak érdekében, hogy az ilyen biztosítékokat egyenértékűvé tegyék az Unión belül;

(h) megbizonyosodik arról, hogy a tagállamok által nyújtott támogatások nem torzítják-e a letelepedés feltételeit.

Az EUMSZ 53. cikke (1) bekezdésének szövege a következő:

53. cikk (1) bekezdés

1. Az Európai Parlament és a Tanács az önálló vállalkozói tevékenység megkezdésének és folytatásának megkönnyítése érdekében rendes jogalkotási eljárás keretében irányelveket bocsát ki az oklevelek, a bizonyítványok és a képesítés megszerzéséről szóló egyéb tanúsítványok kölcsönös elismerése, valamint a tagállamok önálló vállalkozói tevékenység megkezdésére és folytatására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek összehangolása céljából.

Az EUMSZ 153. cikkének szövege a következő:

Az EUMSZ 62. cikkének szövege a következő:

62. cikk

Az 51–54. cikk rendelkezéseit az e fejezet által szabályozott kérdésekre is alkalmazni kell.

Az EUMSZ 91. cikkének szövege a következő:

91. cikk

1. A 90. cikk végrehajtása céljából és a közlekedés sajátosságainak figyelembevételével az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően meghatározza:

- (a) a valamely tagállam területére irányuló vagy onnan kiinduló, illetve egy vagy több tagállam területén áthaladó nemzetközi közlekedésre alkalmazandó közös szabályokat;*
- (b) azokat a feltételeket, amelyek mellett valamely tagállamban egy ott nem honos fuvarozó közlekedési szolgáltatásokat végezhet;*
- (c) a közlekedés biztonságát javító intézkedéseket;*
- (d) az egyéb megfelelő rendelkezéseket.*

2. Az (1) bekezdésben említett intézkedések elfogadásakor figyelembe kell venni azokat az eseteket, ahol az intézkedések alkalmazása egyes régiókban súlyosan befolyásolhatja az életszínvonalat, a foglalkoztatási szintet, illetve a közlekedési eszközök és infrastruktúra működtetését.

Az EUMSZ 100. cikkének szövege a következő:

100. cikk

1. E cím rendelkezéseit a vasúti, közúti és belvízi közlekedésre kell alkalmazni.

2. Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében megfelelő rendelkezéseket állapíthat meg a tengeri és légi közlekedésre vonatkozóan. Az Európai Parlament és a Tanács a Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően határoz.

Az EUMSZ 103. cikkének szövege a következő:

103. cikk

1. A 101. és 102. cikkben meghatározott elvek érvényre juttatását szolgáló megfelelő rendeleteket vagy irányelveket a Tanács a Bizottság javaslata alapján, az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően állapítja meg.

2. Az (1) bekezdésben említett rendeletek vagy irányelvek célja különösen:

- (a) a 101. cikk (1) bekezdésében és a 102. cikkben megállapított tilalmak betartásának biztosítása pénzbírság vagy kényszerítő bírság előírásával;*
- (b) a 101. cikk (3) bekezdésének alkalmazására részletes szabályok megállapítása, figyelembe*

véve egyrészt a hatékony felügyelet biztosításának, másrészt a hatósági ellenőrzés lehető legnagyobb mértékű egyszerűsítésének szükségességét;
(c) szükség esetén a 101. és 102. cikk rendelkezései hatályának meghatározása a gazdaság különböző ágazataiban;
(d) a Bizottság, illetve az Európai Unió Bírósága e bekezdés rendelkezéseinek alkalmazása terén betöltendő feladatainak meghatározása;
(e) a nemzeti jogszabályok és az e szakaszban foglalt, illetve az e cikk alapján elfogadott rendelkezések közötti kapcsolat meghatározása.

Az EUMSZ 102. cikkének szövege a következő:

102. cikk

A belső piaccal összeegyeztethetetlen és tilos egy vagy több vállalkozásnak a belső piacon vagy annak jelentős részén meglévő erőfölényével való visszaélése, amennyiben ez hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre.

Ilyen visszaélésnek minősül különösen:

- (a) tisztességtelen beszerzési vagy eladási árak, illetve egyéb tisztességtelen üzleti feltételek közvetlen vagy közvetett kikötése;*
- (b) a termelés, az értékesítés vagy a műszaki fejlesztés korlátozása a fogyasztók kárára;*
- (c) egyenértékű ügyletek esetén eltérő feltételek alkalmazása az üzletfelekkel szemben, ami által azok hátrányos versenyhelyzetbe kerülnek;*
- (d) a szerződések megkötésének függővé tétele olyan kiegészítő kötelezettségeknek a másik fél részéről történő vállalásától, amelyek sem természetüknél fogva, sem a kereskedelmi szokások szerint nem tartoznak a szerződés tárgyához.*

Az EUMSZ 109. cikkének szövege a következő:

109. cikk

A Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően megfelelő rendeleteket alkothat a 107. és 108. cikk alkalmazására, és meghatározhatja különösen a 108. cikk (3) bekezdésének alkalmazási feltételeit, valamint az ez alól az eljárás alól mentesülő támogatási fajtákat.

Az EUMSZ 114. cikkének szövege a következő:

114. cikk

- 1. Ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a 26. cikkben meghatározott célkitűzések megvalósítására a következő rendelkezéseket kell alkalmazni. Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében és a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően elfogadja azokat a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére vonatkozó intézkedéseket, amelyek tárgya a belső piac megteremtése és működése.*
- 2. Az (1) bekezdés nem vonatkozik az adózásra, a személyek szabad mozgására, valamint a munkavállalók jogaira és érdekeire vonatkozó rendelkezésekre.*
- 3. A Bizottság az (1) bekezdésben előírányzott, az egészségügyre, a biztonságra, a*

környezetvédelemre és a fogyasztóvédelemre vonatkozó javaslataiban a védelem magas szintjét veszi alapul, különös figyelemmel a tudományos tényeken alapuló új fejleményekre. Az Európai Parlament és a Tanács saját hatáskörén belül szintén törekszik e célkitűzés megvalósítására.

4. Ha valamely harmonizációs intézkedésnek az Európai Parlament és a Tanács, a Tanács vagy a Bizottság általi elfogadását követően egy tagállam a 36. cikkben említett lényeges követelmények alapján vagy a környezet, illetve a munkakörnyezet védelmével kapcsolatosan szükségesnek tartja nemzeti rendelkezések fenntartását, ezekről a rendelkezésekről és a fenntartásuk indokairól értesíti a Bizottságot.

5. Ezen felül, a (4) bekezdés sérelme nélkül, amennyiben valamely harmonizációs intézkedésnek az Európai Parlament és a Tanács, a Tanács vagy a Bizottság általi elfogadását követően valamely tagállam új tudományos bizonyítékon alapuló, a környezet vagy a munkakörnyezet védelmével kapcsolatos nemzeti rendelkezések bevezetését tartja szükségesnek az adott tagállamra jellemző olyan probléma miatt, amely a harmonizációs intézkedés elfogadása után merült fel, ezekről az előirányzott rendelkezésekről és bevezetésük indokairól értesíti a Bizottságot.

6. A Bizottság a (4) és (5) bekezdésben említett értesítésektől számított hat hónapon belül a vonatkozó nemzeti rendelkezéseket jóváhagyja vagy elutasítja, miután ellenőrizte, hogy az érintett rendelkezések nem képezik-e önkényes megkülönböztetés eszközt vagy a tagállamok közötti kereskedelem rejtett korlátozását, valamint hogy nem jelentenek-e akadályt a belső piac működésében.

Amennyiben a Bizottság e határidőn belül nem hoz határozatot, a (4) és (5) bekezdésben említett nemzeti rendelkezéseket jóváhagyottnak kell tekinteni.

Ha az ügy összetettsége indokolja, és az emberi egészséget fenyegető veszély nem áll fenn, a Bizottság értesítheti az érintett tagállamot arról, hogy az ebben a bekezdésben említett határidő legfeljebb további hat hónappal meghosszabbítható.

7. Ha a (6) bekezdés alapján egy tagállamnak engedélyezték valamely harmonizációs intézkedéstől eltérő nemzeti rendelkezések fenntartását vagy bevezetését, a Bizottság haladéktalanul megvizsgálja, hogy javasolja-e az adott intézkedés kiigazítását.

8. Ha egy olyan területen, amely korábban harmonizációs intézkedések tárgyát képezte, valamely tagállam különleges közegészségügyi problémát vet fel, erről tájékoztatja a Bizottságot, amely haladéktalanul megvizsgálja, hogy javasoljon-e megfelelő intézkedéseket a Tanácsnak.

9. A 258. és 259. cikkben megállapított eljárástól eltérve, a Bizottság vagy bármely tagállam közvetlenül az Európai Unió Bíróságához fordulhat, ha megítélése szerint egy másik tagállam az e cikkben biztosított hatáskörével visszaél.

10. A fentiekben említett harmonizációs intézkedések indokolt esetben védzáradékok tartalmazzanak, amely felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy a 36. cikkben említett egy vagy több nem gazdasági okból, uniós ellenőrzési eljárás alá tartozó ideiglenes intézkedéseket hozzanak.

Az EUMSZ 168. cikkének szövege a következő:

168. cikk

1. Valamennyi uniós politika és tevékenység meghatározása és végrehajtása során biztosítani kell az emberi egészségvédelem magas szintjét.

Az Unió fellépése, amely kiegészíti a nemzeti politikákat, a népegészségügyi helyzet javítására, az emberi megbetegedések és betegségek, valamint az emberek testi és szellemi

egészségét fenyegető veszélyek okainak megelőzésére irányul. Az ilyen fellépés magában foglalja a széles körben terjedő súlyos betegségek elleni küzdelmet az azok okaira, terjedésére és megelőzésére vonatkozó kutatások, valamint az egészségügyi tájékoztatás és oktatás által, illetve a határokon át terjedő súlyos egészségügyi veszélyek figyelemmel kísérését, az ilyen veszélyek korai előrejelzését és az ezek elleni küzdelmet.

Az Unió kiegészíti a tagállamok fellépését a kábítószer-fogyasztással kapcsolatos egészségkárosodás csökkentése érdekében, beleértve a felvilágosítást és a megelőzést is;

2. Az Unió bátorítja a tagállamok közötti együttműködést az e cikkben említett területeken, és szükség esetén támogatást nyújt a tagállamok fellépéséhez. Az Unió ösztönzi különösen a határ menti területeken az egészségügyi szolgáltatások egymást kiegészítő jellegének javítására irányuló, tagállamok közötti együttműködést.

A tagállamok a Bizottsággal együttműködve összehangolják politikáikat és programjaikat az (1) bekezdésben említett területeken. A Bizottság a tagállamokkal szorosán együttműködve megtehet minden hasznos kezdeményezést az összehangolás előmozdítására, különös tekintettel az iránymutatások és mutatók megállapítására, a bevált gyakorlatok cseréjének megszervezésére, valamint az időszakonkénti felülvizsgálat és kiértékelés szükséges elemeinek kialakítására irányuló kezdeményezésekre. Az Európai Parlamentet teljes körűen tájékoztatni kell.

3. Az Unió és a tagállamok elősegítik az együttműködést harmadik országokkal és a népegészségügy területén hatáskörrel rendelkező nemzetközi szervezetekkel.

4. A 2. cikk (5) bekezdésétől, illetve a 6. cikk a) pontjától eltérve, és a 4. cikk (2) bekezdésének k) pontjával összhangban az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében, valamint a Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően az e cikkben említett célok eléréséhez való hozzájárulás érdekében a közös biztonsági kockázatok kezelésére elfogadja a következőket:

(a) az emberi eredetű szervek és szövetek, a vér és vérbizonyítványok magas szintű minőségi és biztonsági előírásainak megállapítására vonatkozó intézkedések; ezek az intézkedések nem akadályozhatják a tagállamokat abban, hogy szigorúbb védintézkedéseket tartsanak fenn vagy vezessenek be;

(b) intézkedések az állat- és növényegészségügy terén, amelyek közvetlen célja a közegészség védelme;

(c) a gyógyszerek és a gyógyászati célú eszközök magas szintű minőségi és biztonsági előírásainak megállapítására vonatkozó intézkedések;

5. A Gazdasági és Szociális Bizottsággal, valamint a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében ösztönző intézkedéseket állapíthat meg az emberi egészség védelmére és javítására, és különösen a határokon át széles körben terjedő súlyos betegségek elleni küzdelemre, valamint a határokon át terjedő súlyos egészségügyi veszélyek figyelemmel kísérésére, az ilyen veszélyek korai előrejelzésére és az ezek elleni küzdelemre vonatkozóan, továbbá olyan intézkedéseket állapíthat meg, amelyeknek közvetlen célja – a dohányra és a túlzott alkoholfogyasztásra vonatkozóan – a közegészség védelme, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját.

6. A Tanács a Bizottság javaslata alapján ajánlásokat is elfogadhat az e cikkben meghatározott célok érdekében.

7. Az Unió tevékenységének tiszteletben kell tartania a tagállamoknak az egészségügyi politikájuk meghatározására, valamint az egészségügyi szolgáltatások és az orvosi ellátás megszervezésére és biztosítására vonatkozó hatáskörét. A tagállamok hatásköre kiterjed az egészségügyi szolgáltatások és az orvosi ellátás működtetésére, és a hozzájuk rendelt erőforrások elosztására. A (4) bekezdés a) pontjában említett intézkedések nem érinthetik a

szervek és vér adására vagy gyógyászati célú felhasználására vonatkozó nemzeti rendelkezéseket.

Az EUMSZ 169. cikkének szövege a következő:

169. cikk

1. A fogyasztói érdekek érvényesülésének előmozdítása és a fogyasztóvédelem magas szintjének biztosítása érdekében az Unió hozzájárul a fogyasztók egészségének, biztonságának és gazdasági érdekeinek védelméhez, valamint a tájékoztatáshoz, oktatáshoz és az érdekeik védelmét célzó önszerveződéshez való jogaik megerősítéséhez.
2. Az Unió a következőkkel járul hozzá az (1) bekezdésben említett célok eléréséhez:
 - (a) a 114. cikk alapján a belső piac megvalósításával összefüggésben elfogadott intézkedések;
 - (b) a tagállami politikákat támogató, kiegészítő és figyelemmel kísérelő intézkedések.
3. Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően elfogadja a (2) bekezdés b) pontjában említett intézkedéseket.
4. A (3) bekezdés szerint elfogadott intézkedések nem akadályozzák a tagállamokat szigorúbb védintézkedések fenntartásában vagy bevezetésében. Ezeknek az intézkedéseknek összeegyeztethetőnek kell lenniük a Szerződésekkel. Az intézkedésekről értesíteni kell a Bizottságot.

Az EUMSZ 192. cikkének szövege a következő:

192. cikk

1. Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében, valamint a Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően határoz arról, hogy az Uniónak milyen lépéseket kell tennie a 191. cikkben említett célok elérése érdekében.
2. Az (1) bekezdésben előírt döntéshozatali eljárástól eltérve és a 114. cikk sérelme nélkül, a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében az Európai Parlamenttel, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően egyhangúlag fogadja el:
 - (a) az elsődlegesen adózási természetű rendelkezéseket;
 - (b) azokat az intézkedéseket, amelyek érintik:
 - a területrendezést;
 - a mennyiségi vízkészlet-gazdálkodást, illetve amelyek az e készletek rendelkezésre állását akár közvetlenül, akár közvetve befolyásolják.
 - a földhasználatot, kivéve a hulladékgazdálkodást;
 - (c) a tagállamok valamelyikének különböző energiaforrások közötti választását és energiaellátásának általános szerkezetét jelentős mértékben érintő intézkedéseket.A Tanács a Bizottság javaslata alapján, valamint az Európai Parlamenttel, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően egyhangúlag eljárva előírhatja, hogy az első albekezdésben említett területeken a rendes jogalkotási eljárást kell alkalmazni.
3. Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében, valamint a Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően

fogadja el azokat az általános cselekvési programokat, amelyek az elérendő elsődleges célkitűzéseket meghatározzák.

Az e programok végrehajtásához szükséges intézkedéseket, az adott esettől függően, az (1), illetve a (2) bekezdésben foglalt feltételeknek megfelelően kell elfogadni.

4. Az Unió által elfogadott egyes intézkedések sérelme nélkül a tagállamok gondoskodnak a környezetpolitika finanszírozásáról és megvalósításáról.

5. Ha az (1) bekezdés rendelkezésein alapuló valamely intézkedés egy tagállam hatóságai számára aránytalanul magas költségekkel járna, a szóban forgó intézkedés – a „szennyező fizet” elv sérelme nélkül – megfelelő rendelkezéseket állapít meg:

– átmeneti eltérés és/vagy

– a 177. cikk alapján létrehozott Kohéziós Alapból nyújtott pénzügyi támogatás formájában.

Az EUMSZ 207. cikkének szövege a következő:

207. cikk

1. A közös kereskedelempolitika egységes elveken alapul; ez vonatkozik különösen a vámtarifák módosításaira, az áruk és szolgáltatások kereskedelméhez kapcsolódó vámtarifa- és kereskedelmi megállapodások megkötésére, valamint a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásaira, továbbá a külföldi közvetlen befektetésekre, a liberalizációs intézkedések egységesítésére, az exportpolitikára és az olyan kereskedelempolitikai védintézkedésekre, mint a dömping vagy szubvenció esetén meghozandó intézkedések. A közös kereskedelempolitikát az Unió külső tevékenységének elvei és célkitűzései által meghatározott keretek között kell folytatni.

2. A közös kereskedelempolitika végrehajtásának kereteit meghatározó intézkedéseket rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács határozza meg.

3. Ha egy vagy több országgal vagy nemzetközi szervezettel megállapodásokat kell megtárgyalni, illetve megkötni, az e cikk különös rendelkezéseire is figyelemmel, a 218. cikk rendelkezéseit kell alkalmazni.

A Bizottság ajánlásokat terjeszt a Tanács elé, amely felhatalmazza a szükséges tárgyalások megkezdésére. A Tanács és a Bizottság feladata annak biztosítása, hogy a megtárgyalt megállapodások a belső uniós politikákkal és szabályokkal összeegyeztethetőek legyenek.

A Bizottság ezeket a tárgyalásokat a Tanács által e feladatának támogatására kijelölt különbizottsággal konzultálva, a Tanács által számára kibocsátott irányelvek keretei között folytatja le. A Bizottság a tárgyalások előrehaladásáról rendszeresen jelentést tesz a különbizottságnak és az Európai Parlamentnek.

4. A (3) bekezdésben említett megállapodások tárgyalása és megkötése tekintetében a Tanács minősített többséggel határoz.

A szolgáltatások kereskedelme, a szellemi tulajdon kereskedelmi vonatkozásai, valamint a közvetlen külföldi befektetések területére vonatkozó megállapodások tárgyalása és megkötése tekintetében a Tanács egyhangúlag jár el, ha a megállapodás olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek elfogadásához a belső szabályok esetében egyhangúságra van szükség.

A Tanács szintén egyhangúlag határoz:

(a) a kulturális és audiovizuális szolgáltatások kereskedelmére vonatkozó megállapodások tárgyalása és megkötése tekintetében, ha fennáll a veszélye annak, hogy azok korlátozzák az Unió kulturális és nyelvi sokféleségét;

(b) a szociális, oktatási és egészségügyi szolgáltatások kereskedelmére vonatkozó megállapodások tárgyalása és megkötése tekintetében, ha fennáll a veszélye annak, hogy azok

komoly zavarokat okoznak az ilyen szolgáltatások nemzeti megszervezésében, illetve korlátozzák a tagállamok ezek biztosítására vonatkozó hatáskörét.

5. A közlekedés területén a nemzetközi megállapodások tárgyalására és megkötésére a harmadik rész VI. címét és a 218. cikket kell alkalmazni.

6. Az e cikkben a közös kereskedelempolitika területén átruházott hatáskörök gyakorlása nem sértheti az Unió és a tagállamok közötti hatáskörök elhatárolását, és nem vezethet a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek harmonizációjához, amennyiben a Szerződések az ilyen harmonizációt kizárják.

Az EUMSZ 325. cikke (4) bekezdésének szövege a következő:

A 325. cikk (4) bekezdése

4. Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében és a Számvevőszékkel folytatott konzultációt követően meghozza az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalások megelőzése és az azok elleni küzdelem terén a szükséges intézkedéseket azzal a céllal, hogy hathatós és azonos mértékű védelmet nyújtsanak a tagállamokban, valamint az Unió intézményeiben, szerveiben és hivatalaiban.

Az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés 31. cikkének szövege a következő:

Az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés 31. cikke

Az alapvető előírásokat a Tudományos és Műszaki Bizottság által kinevezett, a tagállamok tudományos szakértőiből, így különösen népegészségügyi szakértőkből álló szakértőcsoport véleményének

kikérését követően a Bizottság dolgozza ki. A Bizottság az alapvető előírásokra vonatkozóan köteles kikérni a Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét.

Az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően a Tanács, a Bizottság javaslata alapján, miután az eljuttatta hozzá e bizottságok véleményét, minősített többséggel elfogadja az alapvető

előírásokat.

III – Általános elv a jogalap megválasztására

A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint „egy közösségi jogi aktus jogalapja megválasztásának olyan objektív elemeken kell alapulnia, amelyek alkalmasak a bírósági felülvizsgálatra, ilyen elemnek számít többek között a jogi aktus célja és tartalma”¹. A helytelen jogalap megválasztása tehát elegendő indok lehet a szóban forgó jogi aktus megsemmisítésére.

Ebben az esetben ezért meg kell állapítani, hogy a javaslat:

¹ C-45/86. sz., Bizottság kontra Tanács ügy (Általános preferenciális vámkedvezmények), (EBHT 1987., 1439. o., 5. pont); a C-440/05. sz. Bizottság kontra Tanács ügyben hozott ítélet (EBHT 2007., I-9097. o.); C-411/06. sz., Bizottság kontra Parlament és Tanács ügy (EBHT 2009., I-7585. o.).

1. több célkitűzést követ, vagy több összetevőből áll-e, és ezek egyike elsődlegesként vagy döntő jellegüként azonosítható-e, míg a többi csak járulékos jellegű; vagy
2. egyszerre több olyan célkitűzést is követ vagy több olyan összetevőből áll-e, amelyek elválaszthatatlanul kapcsolódnak egymáshoz anélkül, hogy az egyik a többihez képest másodlagos vagy közvetett lenne.

A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint az első esetben a jogi aktust egyetlen jogalapra, nevezetesen az elsődleges, illetve döntő jellegű célkitűzés vagy összetevő által megkövetelt jogalapra, míg a második esetben a különböző megfelelő jogalapokra kell alapítani.²

Továbbá a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata alapján több jogalap kombinációja is lehetséges, ha azok elválaszthatatlanul kapcsolódnak egymáshoz anélkül, hogy az egyik a többihez képest másodlagos vagy közvetett lenne, de csak abban az esetben, ha nem vonnak maguk után összeegyeztethetetlen döntéshozatali eljárásokat.³ A kiegészítésként javasolt jogalapokat ennek fényében kell értékelni, vagyis azt kell megvizsgálni, hogy rendes jogalkotási eljárást tesznek-e lehetővé, illetve egyébként is összeegyeztethetők-e a Bizottság által javasolt jogalappal.

IV – A társjogalkotók ideiglenes megállapodása szerinti cél és tartalom

Az ideiglenes megállapodás értelmében az irányelv horizontális jellegű, és célja kettős: egyrészt az uniós jog érvényesítésének fokozása az uniós jogszabályok megsértése esetén, és másrészt magas szintű védelem biztosítása az ilyen szabálysértéseket bejelentő személyek számára. A jogalap rendeltetése, hogy meghatározza azokat a szakpolitikákat és az uniós jog azon területeit, amelyekre a fent említett cél az eljárási korlátokra tekintettel egyetlen jogalkotási aktusban alkalmazható.

A javaslat tervezett hatálya alá tartozó szakpolitikai területeket az 1. cikk határozza meg. Ezek a következők: i. közbeszerzés; ii. pénzügyi szolgáltatások, a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának megelőzése; iii. termékbiztonság; iv. közlekedésbiztonság; v. környezetvédelem; vi. nukleáris biztonság; vii. élelmiszer- és takarmány-biztonság, állategészségügy és -jólét; viii. közegészségügy; ix. fogyasztóvédelem; és x. magánélet és személyes adatok védelme, valamint hálózat- és információbiztonság. Ezen túlmenően, betoldásra kerültek az Uniónak az EUMSZ 325. cikkében meghatározott pénzügyi érdekei, valamint az EUMSZ 26. cikkének (2) bekezdésében említett belső piaccal kapcsolatos jogsértések olyan jogi aktusok tekintetében, amelyek sértik a társasági adószabályokat, vagy olyan szabályozások tekintetében, amelyek célja az alkalmazandó társaságiadó-törvény tárgyát vagy célját meghiúsító adóelőny szerzése.

V – Elemzés és a megfelelő jogalap meghatározása

Amint azt a fentiekben ismertettük, a javaslat számos szakpolitikai területre kiterjed, és mivel

² Lásd a fent hivatkozott C-411/06. sz. ügyben hozott ítélet 46–47. pontját.

³ A C-155/07. sz. Bizottság kontra Tanács ügyben 2008. július 6-án hozott ítélet (EU:C:2004:605) 37. pontja; valamint a C-166/07. sz. Bizottság kontra Tanács ügyben 2009. szeptember 3-án hozott ítélet (EU:C:2004:499) 68. és 69. pontja;

a Szerződések nem tartalmazzak olyan önálló rendelkezést, amely egymagában kiterjedne a javaslat tartalmára és céljára, ezért elkerülhetetlen, hogy a jogalap több rendelkezésre történő hivatkozásból álljon. A lehető legnagyobb mértékben törekedni kell azonban a bevezető hivatkozásban említett, a jogalapot megállapító rendelkezések számának korlátozására.

A végleges megállapodásban született álláspontnak megfelelően számos szakpolitikai területre valóban vonatkozhat az EUMSZ 114. cikke, amely a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a tagállamok jogszabályainak a belső piac működésének javítása céljából történő közelítése tekintetében a megfelelő jogalapot képezi. A Tanács véleménye szerint ez alkalmazandó az EUMSZ 33., 62., 103. és 109. cikkére is alkalmazandó.

Az EUMSZ 33. cikke az Unión belüli vámügyi együttműködés megerősítésére vonatkozik. Az EUMSZ 62. cikke a szolgáltatásokkal kapcsolatos intézkedések elfogadására irányuló eljárást határozza meg. Az EUMSZ 102. cikke a versennyel kapcsolatos kérdésekre vonatkozó szabályokat tartalmaz, az EUMSZ 109. cikke pedig az állami támogatással kapcsolatos intézkedésekre vonatkozó eljárást rögzíti.

Eljárási szempontból valamennyi többi rendelkezés összeegyeztethető, egy kivételével. Nyilvánvaló kérdés csak az EUMSZ 207. cikk tekintetében vetődik fel, ugyanis ez a cikk teszi egyedül lehetővé rendeletek elfogadását, és ezért eljárási szempontból összeegyeztethetetlen az irányelv formáját öltő javaslattal.

Ezzel összefüggésben azt is meg kell jegyezni, hogy az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés nem jogalkotási jellegű eljárásra hivatkozik. Ugyanakkor vannak olyan precedensek, amelyek ötvöznek egymással jogalkotási és nem jogalkotási eljárásokat, ilyen például a tagállamok és az Európai Unió versenyjogi rendelkezéseinek megsértésén alapuló, nemzeti jog szerinti kártérítési keresetekre irányadó egyes szabályokról szóló, 2014. november 26-i 2014/104/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv, amelynek jogalapját az EUMSZ 103. cikke (nem jogalkotási eljárás) és 114. cikke (jogalkotási eljárás) képezi.

Végezetül, a végleges megállapodás annak tisztázásával, hogy a 43. cikkre történő hivatkozások e cikk második bekezdésére, az 168. cikkre történő hivatkozások e cikk negyedik bekezdésére, a 192. cikkre történő hivatkozások pedig e cikk első bekezdésére vonatkoznak, megteremtette a szokásos pontosságot azzal kapcsolatban, hogy a Bizottság javaslata tekintetében e rendelkezések mely részei a mérvadók.

VI. Következtetés és ajánlás

Az intézkedés több összetevőből áll, amelyek elválaszthatatlanul kapcsolódnak egymáshoz anélkül, hogy az egyik a többihez képest másodlagos vagy közvetett lenne. Ennek alapján a Bizottság által javasolt jogalap általános felépítése helyes, mivel a javaslat hatálya alá tartozó valamennyi szakpolitikát alá kell támasztani az EUMSZ valamelyik rendelkezésével.

Az ideiglenes megállapodás szerinti szöveg hatálya alá tartozó szakpolitikai területekre és intézkedésekre tekintettel a szövegben meghatározott jogalap megfelelő.

A Jogi Bizottság 2019. március 18-i ülésén 15 szavazattal egyhangúlag úgy határozott⁴, hogy javasolja az ideiglenes megállapodásban meghatározott jogalap megerősítését.

Tisztelettel:

Pavel Svoboda

(Az összes nyelvi változatot érinti.)

⁴ A zárószavazáson jelen vannak: Pavel Svoboda (elnök), Jean-Marie Cavada (alelnök), Kostas Chrysogonos, Sergio Gaetano Cofferati, Geoffroy Didier, Pascal Durand, Rosa Estaràs Ferragut, Jytte Guteland, Heidi Hautala, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Virginie Rozière, Axel Voss, Tadeusz Zwiefka, Dominique Bilde (Marie-Christine Boutonnet helyett, az eljárási szabályzat 200. cikkének (2) bekezdése alapján)), Josef Weidenholzer (Evelyn Regner helyett, az eljárási szabályzat 200. cikkének (2) bekezdése alapján).