



*Odbor za pravne zadeve
Predsednik*

25.3.2019

Pavel Svoboda
Predsednik
Odbor za pravne zadeve
BRUSELJ

Zadeva: Mnenje o pravni podlagi predloga direktive Evropskega parlamenta in Sveta o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije (COM(2018)0218 – C8-0159/2018 – 2018/0106(COD))

Spoštovani gospod predsednik!

Odbor za pravne zadeve se je 18. februarja 2019 v skladu s členom 39(5) Poslovnika na lastno pobudo odločil pripraviti drugo mnenje o primernosti pravne podlage predloga direktive Evropskega parlamenta in Sveta o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije, ob upoštevanju rezultatov medinstitucionalnih pogajanj.

Komisija je svoj predlog pripravila na podlagi številnih področnih pravnih podlag. Pravna podlaga je izražena, kot sledi:

„Ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti členov 16, 33, 43, 50, 53(1), 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192, 207 in 325(4) Pogodbe ter Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo in zlasti člena 31 Pogodbe“.

V roku za predloge sprememb je bilo vloženih več predlogov za dopolnitev pravne podlage. Zato je Odbor za pravne zadeve 25. oktobra 2018 sprejel mnenje o primernosti pravne podlage iz teh predlogov sprememb. Poleg tega je Svet v svojem splošnem pristopu preučil in spremenil pravno podlago predloga Komisije.

Nazadnje sta se zakonodajalca dogovorila, da se črtajo členi 33, 62, 103, 109 in 207 PDEU, ter določila, da se sklicevanja na člen 43 PDEU nanašajo na njegov drugi odstavek, sklicevanja na člen 168 PDEU na njegov četrti odstavek, sklicevanja na člen 192 PDEU pa na njegov prvi odstavek. Zato je treba preučiti, ali je pravna podlaga, določena v končnem dogovoru, ustrezna.

I – Ozadje

Evropski parlament je v svojih resolucijah z dne 24. oktobra 2017 o legitimnih ukrepih za zaščito žvižgačev, ki ravnajo v javnem interesu, in z dne 20. januarja 2017 o vlogi prijaviteljev nepravilnosti pri varovanju finančnih interesov EU pozval Komisijo, naj predstavi horizontalni zakonodajni predlog za zagotovitev visoke ravni zaščite žvižgačev v EU v javnem in zasebnem sektorju, pa tudi v nacionalnih institucijah in institucijah EU.

Pravila za žvižgače so trenutno vključena v nekatera področja prava Unije, in sicer v kadrovske predpise ter nekatere predpise v zvezi s pranjem denarja in finančnimi trgi.

Sedanji predlog direktive predvideva pravila za žvižgače, ki se uporabljajo za kršitve prava Unije na področjih, določenih v področju uporabe in prilogi, ki neposredno ali s sklicevanjem navaja ustrezne dele zakonodaje Unije.

II – Upoštevni členi Pogodbe

Člen 16 PDEU se glasi:

Člen 16

1. Vsakdo ima pravico do varstva osebnih podatkov, ki se nanašajo nanj.
2. Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku določata pravila o varstvu fizičnih oseb pri obdelavi osebnih podatkov s strani institucij, organov, uradov in agencij Unije ter držav članic v okviru dejavnosti s področja uporabe prava Unije, in o prostem pretoku takih podatkov. Upoštevanje teh pravil nadzirajo neodvisni organi.
Pravila, sprejeta na podlagi tega člena, ne posegajo v posebna pravila iz člena 39 Pogodbe o Evropski uniji.

Člen 33 PDEU se glasi:

Člen 33

V okviru področja uporabe Pogodb sprejmeta Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku ukrepe za okrepitev carinskega sodelovanja med državami članicami ter med njimi in Komisijo.

Člen 43 PDEU se glasi:

Člen 43

1. Komisija da predloge za oblikovanje in uresničevanje skupne kmetijske politike, vključno z nadomestitvijo nacionalnih ureditev z eno od oblik skupne ureditve, predvidene v členu 40(1), ter za izvajanje ukrepov, podrobno opredeljenih v tem naslovu.
Ti predlogi upoštevajo soodvisnost kmetijskih vprašanj, obravnavanih v tem naslovu.
2. Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku in po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom določita skupne ureditve kmetijskih trgov iz člena 40(1) in

druge določbe, potrebne za doseganje ciljev skupne kmetijske in ribiške politike.

3. Svet na predlog Komisije sprejme ukrepe o določitvi cen, prelevmanov, pomoči in količinskih omejitvah ter o določitvi in dodelitvi ribolovnih možnosti.

4. V skladu z odstavkom 2 se nacionalne tržne ureditve nadomestijo s skupno ureditvijo iz člena 40(1), če:

(a) skupna ureditev državam članicam, ki nasprotujejo temu ukrepu in imajo lastno ureditev za neko proizvodnjo, ponuja enakovredne zaščitne ukrepe glede zaposlovanja in življenjske ravni zadevnih proizvajalcev, ob upoštevanju sčasoma možnih prilagoditev in potrebne specializacije;

(b) taka ureditev v Uniji zagotavlja tržne pogoje, ki so podobni tistim na nacionalnem trgu.

5. Če se skupna ureditev za nekatere surovine vzpostavi pred obstojem skupne ureditve za ustrezne predelane proizvode, se lahko surovine, ki se uporabljajo za predelane proizvode, namenjene izvozu v tretje države, uvozijo iz držav zunaj Unije.

Člen 50 PDEU se glasi:

Člen 50

1. Za uresničevanje svobode ustanavljanja v zvezi s posamezno dejavnostjo, Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku in po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom ukrepata z direktivami.

2. Evropski parlament, Svet in Komisija izvajajo naloge, ki jim jih nalagajo prejšnje določbe, zlasti tako da:

(a) praviloma prednostno obravnavajo dejavnosti, pri katerih svoboda ustanavljanja pomembno prispeva k razvoju proizvodnje in trgovine;

(b) zagotavljajo tesno sodelovanje med pristojnimi organi v državah članicah, da se seznanijo s stanjem raznih dejavnosti v Uniji;

(c) odpravljajo tiste upravne postopke in prakse, ki izhajajo iz nacionalne zakonodaje ali iz predhodno sklenjenih sporazumov med državami članicami, katerih ohranitev bi ovirala svobodo ustanavljanja;

(d) zagotavljajo, da delavci ene države članice, zaposleni na ozemlju druge države članice, lahko ostanejo na tem ozemlju, zato da tam začnejo dejavnosti kot samozaposlene osebe, kadar izpolnjujejo pogoje, ki bi jih morali izpolnjevati, če bi v to državo vstopili ob nameravanem začetku te dejavnosti;

(e) omogočajo državljanom ene države članice, da pridobijo in uporabljajo nepremičnine na ozemlju druge države članice, kolikor to ni v nasprotju z načeli iz člena 39(2);

(f) postopno odpravljajo omejitve glede svobode ustanavljanja v vseh zadevnih panogah, tako glede pogojev za ustanavljanje agencij, podružnic ali hčerinskih družb na ozemlju države članice in tudi glede pogojev za dostop osebja matičnega podjetja do vodilnih ali nadzornih delovnih mest v teh agencijah, podružnicah ali hčerinskih družbah;

(g) usklajujejo, kolikor je to potrebno, zaščitne ukrepe, ki jih od družb ali podjetij iz drugega odstavka člena 54 za zaščito interesov družbenikov in tretjih zahtevajo države članice, zato da bi te zaščitne ukrepe izenačili v vsej Uniji;

(h) zagotavljajo, da pomoči, ki jih dodeljujejo države članice, ne izkrivljajo pogojev za ustanavljanje.

Člen 53(1) PDEU se glasi:

Člen 53(1)

1. Da bi samozaposlenim osebam olajšali začetek in opravljanje njihove dejavnosti, Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku sprejmeta direktive za vzajemno priznavanje diplom, spričeval in drugih dokazil o formalnih kvalifikacijah ter za uskladitev določb zakonov ali drugih predpisov v državah članicah, ki se nanašajo na začetek opravljanja in opravljanje dejavnosti samozaposlenih oseb.

Člen 153 PDEU se glasi:

Člen 62 PDEU se glasi:

Člen 62

Določbe členov 51 do 54 se uporabljajo za zadeve, ki jih obravnava to poglavje.

Člen 91 PDEU se glasi:

Člen 91

1. Za izvajanje člena 90 in ob upoštevanju posebnosti prometa Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku in po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij določita:

- (a) skupna pravila, ki se uporabljajo za mednarodni prevoz na ozemlje ali z ozemlja države članice ali za prevoz prek ozemlja ene ali več držav članic;*
- (b) pogoje, pod katerimi lahko prevozniki opravljajo prevoz v državi članici, v kateri nimajo sedeža;*
- (c) ukrepe za izboljšanje varnosti prometa;*
- (d) vse druge ustrezne predpise.*

2. Kadar se sprejmejo ukrepi iz odstavka 1, se upoštevajo primeri, ko bi njihova uporaba lahko resno vplivala na življenjsko raven in stopnjo zaposlenosti v nekaterih regijah ter na izkoriščanje prometne infrastrukture.

Člen 100 PDEU se glasi:

Člen 100

1. Določbe tega naslova se uporabljajo za promet v železniškem in cestnem prometu ter po celinskih plovni poteh.

2. Evropski parlament in Svet lahko po rednem zakonodajnem postopku določita ustrezne predpise za pomorski in zračni promet. Odločata po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij.

Člen 103 PDEU se glasi:

Člen 103

1. Ustrezne uredbe ali direktive za uveljavitev načel iz členov 101 in 102 sprejme Svet na predlog Komisije in po posvetovanju z Evropskim parlamentom.

2. Uredbe ali direktive iz odstavka 1 se sprejmejo zlasti za:

- (a) zagotovitev upoštevanja prepovedi iz členov 101(1) in 102 z določitvijo glob in periodičnih denarnih kazni;*
- (b) določitev podrobnosti uporabe člena 101(3) ob upoštevanju potrebe po zagotovitvi učinkovitega nadzora, pa tudi po čim večji poenostavitvi upravljanja;*
- (c) opredelitev področja uporabe določb členov 101 in 102 v različnih gospodarskih panogah, če je to potrebno;*
- (d) opredelitev nalog Komisije in Sodišča Evropske unije pri uporabi predpisov iz tega odstavka;*
- (e) določitev razmerja med nacionalnimi zakonodajami in določbami, ki jih vsebuje ta oddelek ali ki so bile sprejete v skladu s tem členom.*

Člen 102 PDEU se glasi:

Člen 102

Kot nezdržljiva z notranjim trgom je prepovedana vsaka zloraba prevladujočega položaja enega ali več podjetij na notranjem trgu ali njegovem znatnem delu, kolikor bi lahko prizadela trgovino med državami članicami.

Takšna zloraba je zlasti:

- (a) neposredno ali posredno določanje nepoštenih nakupnih ali prodajnih cen ali drugih nepoštenih pogojev poslovanja;*
- (b) omejevanje proizvodnje, trgov ali tehničnega razvoja na škodo potrošnikov;*
- (c) uporaba neenakih pogojev za primerljive posle z drugimi trgovinskimi partnerji, ki slednje postavlja v podrejen konkurenčni položaj;*
- (d) sklepanje pogodb, ki sopogodbnikom narekujejo sprejetje dodatnih obveznosti, ki po svoji naravi ali glede na trgovinske običaje nimajo nikakršne zveze s predmetom takšnih pogodb.*

Člen 109 PDEU se glasi:

Člen 109

Svet lahko na predlog Komisije in po posvetovanju z Evropskim parlamentom sprejme vse ustrezne uredbe za uporabo členov 107 in 108, zlasti pa lahko določi pogoje, pod katerimi se uporablja člen 108(3), in vrste pomoči, ki so izvzete iz tega postopka.

Člen 114 PDEU se glasi:

Člen 114

1. Kadar Pogodbi ne določata drugače, se za doseganje ciljev iz člena 26 uporabljajo v nadaljevanju navedene določbe. Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku in po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom sprejmeta ukrepe za približevanje določb zakonov in drugih predpisov v državah članicah, katerih predmet je vzpostavitev in delovanje notranjega trga.

2. Odstavek 1 se ne uporablja za davčne določbe, določbe o prostem gibanju oseb niti za tiste, ki se nanašajo na pravice in interese zaposlenih.

3. Komisija ima v svojih predlogih iz odstavka 1, ki zadevajo zdravje, varnost, varstvo okolja in varstvo potrošnikov, za izhodišče visoko raven varstva, pri čemer zlasti upošteva nova dognanja na podlagi znanstvenih dejstev. V okviru svojih pristojnosti si tudi Evropski parlament in Svet prizadevata za doseganje tega cilja.

4. Če po tem, ko Evropski parlament in Svet, Svet ali Komisija sprejmejo usklajevalni ukrep, država članica meni, da mora ohraniti nacionalne določbe zaradi pomembnih potreb iz člena 36 ali določbe, ki zadevajo varstvo okolja ali delovnega okolja, o teh določbah pa tudi o razlogih za njihovo ohranitev uradno obvesti Komisijo.

5. Brez poseganja v odstavek 4 pa država članica, če po tem, ko Evropski parlament in Svet, Svet ali Komisija sprejme usklajevalni ukrep meni, da mora na podlagi novih znanstvenih spoznanj o varstvu okolja ali delovnega okolja uvesti nacionalne določbe zaradi problema, ki je specifičen zanj in je posledica sprejetja usklajevalnega ukrepa, o načrtovanih določbah pa tudi o razlogih za njihovo uvedbo uradno obvesti Komisijo.

6. Komisija v šestih mesecih po uradnih obvestilih iz odstavkov 4 in 5 odobri ali zavrne nacionalne določbe, potem ko preveri, ali so morda sredstvo samovoljne diskriminacije ali prikrita omejitev trgovine med državami članicami in ali ovirajo delovanje notranjega trga. Če Komisija v tem roku ne sprejme nobenega sklepa, se šteje, da so nacionalne določbe iz odstavkov 4 in 5 odobrene.

Če to upravičuje zahtevnost zadeve in če ni nevarnosti za zdravje ljudi, lahko Komisija zadevno državo članico uradno obvesti, da se rok iz tega odstavka lahko podaljša za nadaljnje obdobje največ šestih mesecev.

7. Če se v skladu z odstavkom 6 državi članici dovoli ohranitev ali uvedba nacionalnih določb, ki odstopajo od usklajevalnega ukrepa, Komisija nemudoma preveri, ali naj predlaga prilagoditev temu ukrepu.

8. Če država članica izpostavi specifičen problem glede javnega zdravja na področju, ki so ga urejali prejšnji usklajevalni ukrepi, na to opozori Komisijo, ki nemudoma preveri, ali naj Svetu predlaga ustrezne ukrepe.

9. Z odstopanjem od postopka, določenega v členih 258 in 259, lahko Komisija ali katera koli država članica predloži zadevo neposredno Sodišču Evropske unije, če meni, da druga država članica zlorablja pooblastila iz tega člena.

10. Zgornji usklajevalni ukrepi v ustreznih primerih vključujejo zaščitno klavzulo, ki dovoljuje državam članicam, da zaradi enega ali več neekonomskih razlogov iz člena 36 sprejmejo začasne ukrepe, ki so predmet nadzornega postopka Unije.

Člen 168 PDEU se glasi:

Člen 168

1. Pri opredeljevanju in izvajanju vseh politik in dejavnosti Unije se zagotavlja visoka raven varovanja zdravja ljudi.

Dejavnost Unije, ki dopolnjuje nacionalne politike, je usmerjena k izboljševanju javnega zdravja, preprečevanju telesnih in duševnih obolenj in bolezni ter odpravljanju vzrokov, ki ogrožajo zdravje ljudi. Ta dejavnost zajema obvladovanje močno razširjenih težkih bolezni s spodbujanjem raziskovanja njihovih vzrokov, prenosa in preprečevanja, pa tudi obveščanja o zdravju in zdravstvene vzgoje, hkrati zajema tudi nadzor nad veliko čezmejno ogroženostjo zdravja, zgodnje obveščanje o taki ogroženosti in boj proti njej.

Unija dopolnjuje ukrepe držav članic za zmanjševanje škode za zdravje zaradi uživanja drog, vključno z obveščanjem in preprečevanjem.

2. Unija spodbuja sodelovanje med državami članicami na področjih iz tega člena in, če je

potrebno, podpira njihove ukrepe. Zlasti spodbuja sodelovanje med državami članicami za izboljšanje komplementarnosti njihovih zdravstvenih storitev na obmejnih območjih. Države članice v povezavi s Komisijo medsebojno usklajujejo svoje politike in programe na področjih iz odstavka 1. Komisija lahko v tesni povezavi z državami članicami daje koristne pobude za pospeševanje takšnega usklajevanja, zlasti pobude, namenjene oblikovanju smernic in kazalcev, organizaciji izmenjave najboljših praks ter pripravi elementov, potrebnih za redno spremljanje in presojo. Evropski parlament se o tem izčrpno obvesti.

3. Unija in države članice pospešujejo sodelovanje s tretjimi državami in pristojnimi mednarodnimi organizacijami na področju javnega zdravja.

4. Z odstopanjem od člena 2(5) in člena 6(a) ter v skladu s členom 4(2)(k) Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku ter po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij prispevata k doseganju ciljev iz tega člena s sprejetjem, zaradi zagotavljanja skupnih potreb po varnosti:

(a) ukrepov, ki določajo visoke standarde kakovosti in varnosti organov in snovi človeškega izvora, krvi in krvnih derivatov; ti ukrepi državam članicam ne preprečujejo ohranjanja ali uvedbe strožjih zaščitnih ukrepov;

(b) ukrepov na veterinarskem in fitosanitarnem področju, katerih neposredni cilj je varovanje javnega zdravja;

(c) ukrepov, ki določajo visoke standarde kakovosti in varnosti zdravil in medicinskih pripomočkov.

5. Evropski parlament in Svet lahko po rednem zakonodajnem postopku in po posvetovanju z Odborom regij in Ekonomsko-socialnim odborom sprejmeta tudi spodbujevalne ukrepe za varovanje in izboljšanje zdravja ljudi in zlasti za boj proti hudim čezmejnimi grožnjam za zdravje, ukrepe v zvezi z nadzorom nad veliko čezmejno ogroženostjo zdravja, zgodnjim obveščanjem o taki ogroženosti in bojem proti njej, kakor tudi ukrepe, katerih neposredni cilj je varovanje javnega zdravja glede tobaka in zlorabe alkohola, pri čemer je izključena kakršna koli harmonizacija zakonov in drugih predpisov držav članic.

6. Svet lahko na predlog Komisije sprejme tudi priporočila za namene iz tega člena.

7. Pri dejavnosti Unije se upošteva odgovornost držav članic za opredelitev njihove zdravstvene politike ter za organizacijo in zagotavljanje zdravstvenih storitev in zdravstvene oskrbe. Odgovornosti držav članic vključujejo upravljanje sistema zdravstvenih storitev in zdravstvene oskrbe in razporejanje dodeljenih virov. Ukrepi iz odstavka 4(a) ne vplivajo na nacionalne določbe o darovanju organov in krvi ali njihovi uporabi za namene zdravljenja.

Člen 169 PDEU se glasi:

Člen 169

1. Zato da bi podprli interese potrošnikov in zagotovili visoko raven varstva potrošnikov, Unija prispeva k varovanju zdravja, varnosti in ekonomskih interesov potrošnikov, pa tudi k spodbujanju njihove pravice do obveščenosti, izobraževanja in samoorganiziranja za zaščito njihovih interesov.

2. Unija prispeva k doseganju ciljev iz odstavka 1 z:

(a) ukrepi, sprejetimi v skladu s členom 114 v okviru uresničevanja notranjega trga;

(b) ukrepi za podporo, dopolnitev in nadzor politike držav članic.

3. Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku in po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom sprejmeta ukrepe iz odstavka 2(b).

4. Ukrepi, sprejeti v skladu z odstavkom 3, državam članicam ne preprečujejo ohranjanja ali uvedbe strožjih zaščitnih ukrepov. Takšni ukrepi morajo biti združljivi s Pogodbama. O njih

se uradno obvesti Komisija.

Člen 192 PDEU se glasi:

Člen 192

1. Evropski parlament in Svet se po rednem zakonodajnem postopku ter po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij odločita, katere ukrepe naj Unija sprejme za doseganje ciljev iz člena 191.

2. Z odstopanjem od postopka odločanja iz odstavka 1 in brez poseganja v člen 114 Svet po posebnem zakonodajnem postopku ter po posvetovanju z Evropskim parlamentom, Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij soglasno sprejme:

(a) določbe, ki so zlasti davčne narave;

(b) ukrepe, ki vplivajo na:

– prostorsko načrtovanje;

– upravljanje s količinami vodnih virov ali ki vplivajo, neposredno ali posredno, na razpoložljivost teh virov;

– rabo zemljišč, razen ravnanja z odpadki;

(c) ukrepe, ki pomembno vplivajo na izbiro držav članic med različnimi viri energije in na splošno strukturo njihove oskrbe z energijo.

Svet lahko na predlog Komisije in po posvetovanju z Evropskim parlamentom, Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij soglasno odloči o uporabi rednega zakonodajnega postopka za področja iz prvega pododstavka.

3. Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku ter po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij sprejmeta splošne delovne programe, ki določajo prednostne cilje.

Ukrepi, ki so potrebni za izvajanje teh programov, se glede na primer sprejmejo v skladu s pogoji iz odstavka 1 ali odstavka 2.

4. Države članice financirajo in izvajajo okoljsko politiko, ne da bi pri tem posegale v nekatere ukrepe, ki jih je sprejela Unija.

5. Brez poseganja v načelo, da plača povzročitelj obremenitve, in če je ukrep, ki je bil sprejet na podlagi določb iz odstavka 1, povezan z nesorazmerno visokimi stroški za organe oblasti države članice, se s takšnim ukrepom predvidijo ustrezne določbe v obliki:

– začasnih odstopanj in/ali

– finančne podpore iz Kohezijskega sklada, ustanovljenega v skladu s členom 177.

Člen 207 PDEU se glasi:

Člen 207

1. Skupna trgovinska politika temelji na enotnih načelih, zlasti glede sprememb carinskih stopenj, sklenitve sporazumov o carinskih tarifah in trgovini, ki se nanašajo na trgovino z blagom in storitvami, trgovinske vidike pravic intelektualne lastnine, tuje neposredne naložbe, doseganje enotnosti pri ukrepih liberalizacije, izvozno politiko in ukrepe trgovinske zaščite, na primer pri dampingu ali subvencijah. Skupna trgovinska politika se izvaja v okviru načel in ciljev zunanjega delovanja Unije.

2. Evropski parlament in Svet z uredbami, sprejetimi po rednem zakonodajnem postopku, določita ukrepe, s katerimi se opredeli okvir za izvajanje skupne trgovinske politike.

3. Če se je treba z eno ali več tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami pogajati in skleniti sporazum, se ob upoštevanju posebnih določb tega člena uporablja člen 218. Komisija predloži Svetu priporočila, ta pa jo pooblasti za začetek potrebnih pogajanj. Svet in Komisija zagotavljata, da so sporazumi, doseženi s pogajanjem, skladni z notranjo politiko in pravili Unije.

Komisija vodi pogajanja ob posvetovanju s posebnim odborom, ki ga Svet imenuje za pomoč Komisiji pri izvajanju te naloge, in v okviru smernic, ki jih Svet lahko naslovi nanjo. Komisija o napredku pri pogajanjih redno poroča posebnemu odboru in Evropskemu parlamentu.

4. O pogajanjih in sklenitvi sporazumov iz odstavka 3 Svet odloča s kvalificirano večino. Kadar sporazum o trgovini s storitvami, trgovinskih vidikov pravic intelektualne lastnine ali tujih neposrednih naložbah vsebuje določbe, pri katerih je za sprejetje notranjih pravil potrebno soglasje, Svet o pogajanjih in sklenitvi takega sporazuma odloča soglasno.

Svet prav tako odloča soglasno o pogajanjih in sklenitvi sporazumov:

(a) na področju trgovine s kulturnimi in avdio-vizualnimi storitvami, kadar obstaja nevarnost, da bi ti sporazumi utegnili poseči v kulturno in jezikovno raznolikost Unije;

(b) na področju trgovine s socialnimi, izobraževalnimi in zdravstvenimi storitvami, kadar obstaja nevarnost, da bi ti sporazumi resno ovirali nacionalno ureditev teh storitev in posegli v pristojnost držav članic za njihovo zagotavljanje.

5. Pogajanja in sklepanje mednarodnih sporazumov na področju prevoza so v skladu z določbami naslova VI tretjega dela in člena 218.

6. Izvajanje dodeljenih pristojnosti iz tega člena na področju trgovinske politike ne vpliva na razmejitve pristojnosti med Unijo in državami članicami in ne povzroči harmonizacije zakonov ali drugih predpisov držav članic, če Pogodbi takšno harmonizacijo izključujeta.

Člen 325(4) PDEU se glasi:

Člen 325(4)

4. Evropski parlament in Svet sprejmeta po rednem zakonodajnem postopku in po posvetovanju z Računskim sodiščem potrebne ukrepe za preprečevanje in boj proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, da bi omogočila učinkovito in enakovredno zaščito v državah članicah ter v institucijah, organih, uradih in agencijah Unije.

Člen 31 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo se glasi:

Člen 31 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo

Komisija izdelava temeljne standarde potem, ko pridobi mnenje skupine oseb, ki jih imenuje Znanstveno-tehnični odbor izmed znanstvenih izvedencev iz držav članic, zlasti izvedencev za javno zdravje. Komisija o tako izdelanih temeljnih standardih zahteva mnenje Ekonomsko-socialnega odbora.

Svet po posvetovanju z Evropskim parlamentom na predlog Komisije, ki mu posreduje mnenja odborov, s kvalificirano večino določi temeljne standarde.

III – Splošna načela za izbiro pravne podlage

Iz ustaljene sodne prakse Sodišča Evropske unije izhaja, „da mora izbirati pravne podlage ukrepa Skupnosti temeljiti na objektivnih dejavnikih, ki jih je mogoče sodno preveriti, kar

zlasti velja za cilj in vsebino ukrepa“¹. Izbira nepravilne pravne podlage je zato lahko razlog za razveljavitev akta.

V tem primeru je zato treba ugotoviti, ali ima predlog:

1. več ciljev ali več delov, pri čemer je eden glaven ali prevladujoč, drugi pa zgolj stranski; ali
2. hkrati več ciljev oziroma delov, ki so neločljivo povezani, ne da bi bil kateri od njih drugotnega in posrednega pomena glede na druge.

V skladu s sodno prakso Sodišča mora akt v prvem primeru temeljiti na samo eni pravni podlagi, in sicer na tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj oziroma del, v drugem primeru pa mora temeljiti na več ustreznih pravnih podlagah².

Poleg tega je glede na ustaljeno sodno prakso Sodišča možna kombinacija več pravnih podlag, če so te neločljivo povezane, ne da bi bila ena sekundarna in posredna v odnosu do drugih, vendar le, če ne bi imela za posledico nezdržljivih postopkov odločanja³. Pravne podlage, za katere se predlaga, da se dodajo, je treba oceniti glede na to, ali omogočajo redni zakonodajni postopek in ali so sicer združljive s pravno podlago, ki jo predlaga Komisija.

IV – Cilj in vsebina, o katerih sta zakonodajalca dosegla začasni dogovor

Direktiva ima dvojni cilj horizontalne narave, o katerem je bil dosežen začasni dogovor, in sicer okrepiti pregon kršitev prava Unije in zagotoviti visoko stopnjo zaščite osebam, ki prijavijo te kršitve. Namen pravne podlage je v enem samem zakonodajnem aktu glede na postopkovne omejitve določiti politike in področja prava Unije, za katera se lahko uporablja ta cilj.

Področja politike, ki jih vključuje predlog, so določena v členu 1: (i) javno naročanje, (ii) finančne storitve ter preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma, (iii) varnost izdelkov, (iv) varnost prometa, (v) varstvo okolja, (vi) jedrska varnost, (vii) varnost hrane in krme, zdravje in dobrobit živali, (viii) javno zdravje, (ix) varstvo potrošnikov ter (x) varstvo zasebnosti in osebnih podatkov ter varnost omrežij in informacijskih sistemov. Poleg tega so vključeni tudi finančni interesi Unije, kakor so opredeljeni v členu 325 PDEU, in kršitve, ki se nanašajo na notranji trg, kakor je opredeljen v členu 26(2) PDEU, v zvezi z dejanji, ki kršijo pravila o davku od dohodkov pravnih oseb, ali ureditvami, katerih namen je pridobiti davčno ugodnost, ki izničuje cilj ali namen veljavnega prava o davku od dohodkov pravnih oseb.

V – Preučitev in določitev primerne pravne podlage

Kot je navedeno zgoraj, predlog vključuje več področij politike, ker v Pogodbah ni ene same

¹ Zadeva C-45/86, Komisija proti Svetu (splošni tarifni preferenciali), Recueil 1987, str. 1439, točka 5; zadeva C-440/05, Komisija proti Svetu, ZOdl. 2007, str. I-9097; zadeva C-411/06, Komisija proti Parlamentu in Svetu, ZOdl. 2009, str. I-7585.

² Glej navedeno zadevo C-411/06, točki 46 in 47.

³ Sodbi z dne 6. novembra 2009, Parlament proti Svetu, C-155/07, EU:C:2008:605, točka 37, in z dne 3. septembra 2009, Parlament proti Svetu, C-166/07, EU:C:2009:499, točki 68 in 69.

določbe, ki bi zajemala njegov cilj in namen, pa mora biti pravna podlaga sestavljena iz sklicevanj na več določb. Kljub temu je zaželeno, da je število določb v navedbah sklicevanja, ki določajo pravno podlago, čim manjše.

V končnem dogovoru je bilo sprejeto stališče, da se lahko več področij politike zajame v členu 114 PDEU, ki je v skladu s sodno prakso Sodišča ustrezna pravna podlaga za približevanje zakonodaje držav članic z namenom izboljšanja delovanja notranjega trga. To po mnenju Sveta velja za člene 33, 62, 103 in 109 PDEU.

Člen 33 PDEU obravnava okrepitev carinskega sodelovanja v Uniji. Člen 62 PDEU določa postopek za sprejemanje ukrepov v zvezi s storitvami. Člen 102 PDEU določa pravila v zvezi z vprašanji konkurence, člen 109 PDEU pa postopek v zvezi z ukrepi glede državne pomoči.

Vse druge določbe razen ene so postopkovno združljive. Očitna težava je le pri členu 207 PDEU, ki omogoča zgolj sprejemanje uredb in je zato postopkovno nezdružljiv s predlogom direktive.

V zvezi s tem je treba opozoriti tudi, da se člen 31 Pogodbe Euratom nanaša na nezakonodajni postopek. Vendar obstajajo precedensi, ki združujejo zakonodajne in nezakonodajne postopke, na primer Direktiva 2014/104/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. novembra 2014 o nekaterih pravilih, ki urejajo odškodninske tožbe po nacionalnem pravu za kršitve določb konkurenčnega prava držav članic in Evropske unije, ki temelji na členih 103 (nezakonodajni) in 114 (zakonodajni) PDEU.

V končnem dogovoru je s pojasnilom, da se člen 43 PDEU nanaša na svoj drugi odstavek, člen 168 PDEU na svoj četrti odstavek, člen 192 PDEU pa na svoj prvi odstavek, natančno določeno, kateri deli teh določb so ustrezni za predlog Komisije.

VI – Sklep in priporočilo

Ukrep sestavlja več delov, ki so neločljivo povezani, ne da bi bil kateri od njih drugotnega in posrednega pomena glede na druge. Na podlagi tega je splošna sestava pravne podlage, ki jo je predlagala Komisija, pravilna, saj mora biti vsako zajeto področje politike podprto z določbo iz PDEU.

Pravna podlaga, ki je določena v besedilu, je glede na področja politike in ukrepe, zajete v besedilu, v skladu z začasnim dogovorom primerna.

Na seji dne 18. marca 2019 se je Odbor za pravne zadeve soglasno, tj. s 15 glasovi za⁴, odločil, da vam priporoči, naj se pravna podlaga, kakor je določena v začasnem dogovoru, potrdi.

⁴ Pri končnem glasovanju so bili navzoči: Pavel Svoboda (predsednik), Jean-Marie Cavada (podpredsednik), Kostas Hrisogonos (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 (za Marie-Christine Boutonnet, v skladu s členom 200(2) Poslovnika) in Josef Weidenholzer (za Evelyn Regner, v skladu s členom 200(2) Poslovnika).

S spoštovanjem!

Pavel Svoboda