



*Jogi Bizottság
Elnök*

11.9.2017

Pavel Svoboda
Elnök
Jogi Bizottság
BRÜSSZEL

Tárgy: Vélemény az eljárási szabályzat 40. cikke alapján az Európai Unió Hivatalos Lapjának elektronikus közzétételéről szóló 2016/2013/EU rendelet módosításáról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslat jogalapjáról (COM(2017)0087 – 2017/0039(APP))

Tisztelt Elnök Úr!

A Jogi Bizottság 2017. július 19–20-i ülésén úgy határozott, hogy az eljárási szabályzat 39. cikke (3) bekezdésének megfelelően megvizsgálja a Bizottság tárgyban szereplő javaslata jogalapjának érvényességét és megfelelőségét.

2017. szeptember 7-i ülésén a bizottság megvizsgálta a fent említett kérdést.

I. – Háttér

Az Európai Unió Hivatalos Lapja (a továbbiakban: HL) biztosítja az Európai Unió jogszabályainak és egyéb aktusainak hivatalos közzétételét. 2014-ig csak a HL nyomtatott kiadását tekintették érvényesnek és jogilag kötelező erejűnek. Az interneten 1998 óta elérhető elektronikus változatot csak tájékoztató, jogi értéket nélkülöző eszköznek tekintették.

A Bíróság a Skoma-Lux ügyben¹ megállapította, hogy az Unió jogi aktusai nem érvényesíthetők a jogalanyokkal szemben, amennyiben azokat nem hirdették ki szabályszerűen a Hivatalos Lapban, és a jogi aktusok online elérhetővé tétele – az uniós jog erre vonatkozó szabályozása hiányában – nem egyenrangú a Hivatalos Lapban történő, érvényes kihirdetéssel.

¹ A Bíróság C-161/06. sz., Skoma-Lux-ügyben hozott 2007. december 11-i ítélete (ECLI:EU:C:2007:773, 48. pont).

E helyzet orvoslása és annak lehetővé tétele érdekében, hogy az elektronikus változatra mindenki a HL hivatalos, eredeti, naprakész és teljes változataként támaszkodhasson a 216/2013/EU rendelet¹ megfordította a 2014 előtti gyakorlatot, és így az elektronikus változat a hiteles és jár joghatással, és a nyomtatott változatot csak akkor teszik közzé és jár joghatással, ha az EU Kiadóhivatalának információs rendszere üzemzavar miatt nem lenne működőképes.

Nincs kifejezett jogalap a Szerződésben, amely jogalkotási eljárást ír elő a jogi aktusoknak a Hivatalos Lapban történő közzétételével kapcsolatos ügyekre. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 287. és 297. cikke azonban magában foglalja a jogi aktusoknak a Hivatalos Lapban történő közzétételére vonatkozó kötelezettségeket. Ezért a 2016/2013/EU rendelet jogalapja az EUMSZ 352. cikke volt: az úgynevezett rugalmassági klauzula, amelyet csak akkor lehet alkalmazni, „[h]a a Szerződésben meghatározott politikák keretében az Unió fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy a Szerződésben foglalt célkitűzések valamelyike megvalósuljon, és a Szerződések nem biztosítják a szükséges hatáskört”.

A Lisszaboni Szerződés 2009-ben történt hatálybalépése óta az EUMSZ 352. cikkében szereplő rugalmassági klauzula alkalmazásához a Parlament egyetértésére van szükség. A Parlament egyetértését adta a 216/2013/EU rendelet elfogadásakor, tekintettel arra, hogy a nyomtatott változatról az elektronikusra való átállást pusztán technikai jellegűnek tekintik, nem tartalmaz olyan potenciális politikai döntést, amelyről a Parlamentnek mint társjogalkotónak állást kellene foglalnia és tekintettel azon érdekre, hogy a rendeletnek a lehető leghamarabb hatályba kell lépnie².

A 216/2013/EU rendelet módosítására irányuló jelen javaslat célja, hogy az elektronikus aláírásról szóló, időközben frissített uniós jogszabályok alapján naprakészé tegye a HL elektronikus kiadásának hitelesítésére szolgáló eljárást. E jogszabályokat az EUMSZ 114. cikke alapján (a belső piacot érintő harmonizációs intézkedések), rendes jogalkotási eljárás keretében fogadták el.

A kérdés tehát az, hogy e módosító javaslatnak az EUMSZ 352. cikkén (rugalmassági klauzula) vagy az EUMSZ 114. cikkén (harmonizációs intézkedések) kell-e alapulnia, vagy mindkettőn.

II. – A Szerződés vonatkozó cikkei

A Bizottság javaslatának jogalapjaként az EUMSZ alábbi cikke lett feltüntetve (utólagos kiemelés):

352. cikk (az EK Sz. korábbi 308. cikke)

¹ A 216/2013/EU rendelet az Európai Unió Hivatalos Lapjának elektronikus közzétételéről (HL L 69., 2013.3.13., 1. o.).

² Lásd a Jogi Bizottság 2012. március 14-i ajánlástervezetének indokolását (a 2011/0070(APP) eljárás keretében).

(1) Ha a Szerződésben meghatározott politikák keretében az Unió fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy a Szerződésben foglalt célkitűzések valamelyike megvalósuljon, és a Szerződés nem biztosítja a szükséges hatáskört, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag elfogadja a megfelelő rendelkezéseket. Amennyiben a szóban forgó rendelkezéseket különleges jogalkotási eljárás keretében a Tanács fogadja el, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértését követően szintén egyhangúlag határoz.

(2) A szubszidiaritás elve érvényesülésének ellenőrzésére szolgáló, az Európai Unióról szóló szerződés 5. cikke (3) bekezdésében említett eljárás keretében a Bizottság köteles felhívni a nemzeti parlamentek figyelmét azokra a javaslatokra, amelyek e cikkben alapulnak.

(3) Az e cikkben alapuló intézkedések nem eredményezhetik a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek harmonizációját olyan területeken, amelyeken a Szerződés az ilyen harmonizációt kizárja.

(4) Ez a cikk nem szolgálhat a közös kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos célkitűzések megvalósításának alapjául, és az e cikk alapján elfogadott valamennyi jogi aktusnak tiszteletben kell tartania az Európai Unióról szóló szerződés 40. cikkének második bekezdésében megállapított határokat.

Az EUMSZ 114. cikkének szövege a következő (utólagos kiemelés):

114. cikk

(az EKSZ. korábbi 95. cikke)

(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.

[...]

Az EUMSZ 287. és 297. cikkének szövege a következő (utólagos kiemelés):

287. cikk

(az EKSZ. korábbi 248. cikke)

(1) A Számvevőszék megvizsgálja az Unió összes bevételre és kiadásra vonatkozó elszámolását. Megvizsgálja az Unió által létrehozott valamennyi szerv, illetve hivatal minden bevételre és kiadásra vonatkozó elszámolását is,

amennyiben az ilyen vizsgálatot a létesítő okirat nem zárja ki.

A Számvevőszék az elszámolás megbízhatóságát, valamint az alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét igazoló nyilatkozatot terjeszt az Európai Parlament és a Tanács elé, amelyet az Európai Unió Hivatalos Lapjában közzé kell tenni. Ez a nyilatkozat az Unió tevékenységének valamennyi főbb területére kiterjedő külön értékelésekkel egészíthető ki.

[...]

(4) A Számvevőszék minden egyes pénzügyi év lezárását követően éves jelentést készít. A jelentést meg kell küldeni az Unió többi intézményének, és ezeknek az intézményeknek a Számvevőszék megállapításaira adott válaszával együtt közzé kell tenni az Európai Unió Hivatalos Lapjában.

[...]

297. cikk

(az EKSZ. korábbi 254. cikke)

(1) A rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott jogalkotási aktusokat az Európai Parlament elnöke és a Tanács elnöke írja alá.

A különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott jogalkotási aktusokat az azokat elfogadó intézmény elnöke írja alá.

A jogalkotási aktusokat az Európai Unió Hivatalos Lapjában ki kell hirdetni. Ezek a bennük megjelölt napon, illetve ennek hiányában a kihirdetésüket követő huszadik napon lépnek hatályba.

(2) A rendelet, irányelv, valamint külön címzetti kört nem tartalmazó határozat formájában elfogadott nem jogalkotási aktusokat az azokat elfogadó intézmény elnöke írja alá.

A valamennyi tagállamnak címzett rendeleteket és irányelveket, valamint a külön címzetti kört nem tartalmazó határozatokat az Európai Unió Hivatalos Lapjában ki kell hirdetni. Ezek a bennük megjelölt napon, illetve ennek hiányában a kihirdetésüket követő huszadik napon lépnek hatályba.

Az egyéb irányelvekről és a címzetti kört tartalmazó határozatokról értesíteni kell a címzettjeiket, és azok az értesítéssel lépnek hatályba.

III. – Ítélezési gyakorlat a jogalap terén

A Bíróság állandó ítélezési 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 összefüggésben a helyes jogalap meghatározása szempontjából nem bír jelentőséggel valamely intézmény azon kívánsága, hogy aktívabban részt vegyen az adott jogi aktus elfogadásában, sem a jogi aktus elfogadásának körülményei vagy az adott jogi aktus által érintett területen egyéb tekintetben végzett munka.²

Kettős jogalap esetén meg kell állapítani, hogy a javaslat:

- (1) kettős célkitűzést követ-e, vagy két összetevőből áll-e, és ezek egyike elsődlegesként vagy döntő jellegűként azonosítható-e, míg a másik csak járulékos jellegű-e; vagy
- (2) egyszerre több olyan célkitűzést is követ-e vagy több olyan összetevőből áll-e, amelyek elválaszthatatlanul kapcsolódnak egymáshoz anélkül, hogy az egyik a másikhoz 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.³

IV. A javasolt rendelet célja és tartalma

A javaslat célja, hogy naprakésszé tegye a HL elektronikus kiadásainak hitelesítésére szolgáló eljárást egy elektronikus aláírással. Az elektronikus aláírásra vonatkozó közösségi keretfeltételekről szóló 1999/93/EK irányelv⁴ egy minősített tanúsítvány használatát írta elő az ilyen aláírásokra. Ezt az irányelvet azóta visszavonták és helyébe a belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról szóló 910/2014/EU rendelet⁵ lépett, amely bevezette a dokumentumok elektronikus bélyegzővel történő hitelesítésének lehetőségét.

A Bizottság szerint egy ilyen fokozott biztonságú elektronikus bélyegző használata lehetővé tenné az elektronikus aláírás automatizálását és felgyorsítaná a Hivatalos Lapnak az EUR-Lex adatbázisban való közzétételi eljárását, tekintve, hogy az aláírás helyett egy elektronikus bélyegző használata jogi szempontból különbséget jelentene, mivel a hitelesítési módszer egy adott természetes személy beavatkozásán alapul, míg a bélyegzőt egy jogi személy hozza létre, és semmilyen utalás nem szerepel arra nézve, hogy a jogi személyen belül ki vállalja a dokumentum hitelesítésével kapcsolatos felelősséget.

A javaslat mindössze két cikkből áll: az első a 216/2013/EU rendelet 2. cikkének (1) bekezdését módosítja a fentiek fényében, a második pedig egy szabványos cikk a hatálybalépés időpontjáról.

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

² C-269/97. sz. ügy, Bizottság kontra Tanács, EBHT 2000., I-2257. o., 44. pont.

³ Lásd a fent hivatkozott C-411/06. sz. ügyben hozott ítélet 46–47. pontját.

⁴ HL L 13., 2000.1.19., 12. o.

⁵ HL L 257., 2014.8.28., 73. o.

V – A megfelelő jogalap meghatározása

Először is meg kell jegyezni, hogy mivel a javaslat célja a 216/2013/EU rendelet naprakésszé tétele, hogy az magában foglalja a 2014-es hatálybalépése óta bekövetkezett technológiai és jogalkotási fejleményeket a HL kiadásának hatékonyabb tétele érdekében, ez az ügy nem von maga után semmilyen lehetséges szakpolitikai döntést. A javaslat tehát tisztán technikai jellegű.

A Bíróság fent említett ítélkezési gyakorlatának fényében, és figyelembe véve, hogy a Parlament – az EUMSZ 352. cikkében szereplő rugalmassági klauzula révén – egyetértését adta a 216/2013/EU rendelet elfogadásához, az a tény, hogy ezt a módosító javaslatot az elektronikus aláírások kapcsán bekövetkezett technológiai változások indokolták, amivel az EUMSZ 114. cikke alapján elfogadott 910/2014 rendelet foglalkozik, nem változtatja meg a 216/2013/EU rendelet jogalapját.

Azt is meg kell jegyezni, hogy a Parlament – amikor egyetértését adta a 216/2013/EU rendelet elfogadásához – elutasította azt az elképzelést, hogy a rendeletet rendes jogalkotási eljárás keretében is elfogadhatták volna az ún. bennefoglalt hatáskör elmélete alapján, azzal az indoklással, hogy ezt az elméletet a Szerződések számos felülvizsgálata és azon döntéshozatali eljárások változtatásai nyomán elavulttá nyilvánították, amelyekre a Hivatalos Lapot ezen elmélet alapján létrehozó 1958-as tanácsi határozat elfogadása óta eltelt 60 évben sor került.¹

Továbbá a rugalmassági klauzula csak akkor alkalmazható „[h]a a Szerződésekben meghatározott politikák keretében az Unió fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy a Szerződésekben foglalt célkitűzések valamelyike megvalósuljon, és a Szerződések nem biztosítják a szükséges hatáskört”. Míg az EUMSZ 287. és 297. cikke alapján egyértelmű a jogi aktusok Hivatalos Lapban való közzétételére vonatkozó kötelezettség, az a tény, hogy az EUMSZ 114. cikke rendes jogalkotási eljárást ír elő nem releváns ebből a szempontból, mivel az nem kapcsolódik ilyen közzétételhez, hanem a belső piac harmonizációjához, melynek alkalmazása az elektronikus aláírásról szóló 910/2014 rendelet esetében releváns, de a HL elektronikus közzétételéről szóló 216/2013/EU rendelet esetében nem.

A javaslatot ezért nem fogadhatják el kizárólag az EUMSZ 114. cikke alapján, hanem az EUMSZ 352. cikkében szereplő rugalmassági klauzula alapján kell elfogadni.

A kérdés tehát az, hogy az EUMSZ 114. cikkét is fel kell-e tüntetni az EUMSZ 352. cikke mellett mint a módosító javaslat jogalapja. Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében egyetlen jogalap alkalmazandó, ha egy javaslat kettős célkitűzést követ vagy két összetevőből áll, azonban ezek egyike elsődlegesként vagy döntő jellegűként azonosítható, míg a másik csak járulékos jellegűként. Ebben az esetben egyértelmű, hogy a javaslat fő célja a HL közzététele, és hogy az elektronikus aláírásra vonatkozó, a 910/2014 rendeletből adódó rendelkezések csak járulékos jellegűek.

¹ Lásd a Jogi Bizottság 2012. március 14-i ajánlástervezetének indokolását (a 2011/0070(APP) eljárás keretében).

A javaslatnak ezért az EUMSZ 352. cikkén kell alapulnia.

Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a rugalmassági klauzula alkalmazása nehézkes és potenciálisan időigényes – nem utolsósorban azért, mert alkalmazása ritkán és csak kivételes esetekben ajánlott, továbbá hogy a Parlament csak elfogadhatja vagy elutasíthatja a szöveget, a végleges szöveg kidolgozásában való közvetlen részvétel nélkül, és hogy egyes tagállamokban alkalmazása a nemzeti parlament ellenőrzése alá esik –, valamint hogy a robotika és az automatizáció terén a jövőben bekövetkező technológiai fejlődés megkövetelheti a HL közzétételére és a Kiadóhivatal tevékenységeire vonatkozó rendelkezések elfogadását, amelyek alapvető politikai döntésekkel járnak. Ezért meg kell fontolni annak a lehetőségét, hogy a Szerződések jövőbeni felülvizsgálatai magukban foglalhassák egy kifejezett jogalap hozzáadását az ilyen közzétételhez és tevékenységekhez kapcsolódó intézkedések elfogadására irányuló rendes jogalkotási eljárás keretében.

VI. – Következtetés

A fenti elemzésre tekintettel az EUMSZ 352. cikke biztosítja a megfelelő jogalapot a javaslatához.

VII. – Ajánlás

2017. szeptember 7-i ülésén a Jogi Bizottság ennek megfelelően egyhangúlag¹ úgy határozott, hogy javasolja, hogy küldjenek levelet az elnöknek, amelyben javasolják, hogy tájékoztassa a Tanácsot és a Bizottságot azon esetleges problémákról, amelyek akkor merülhetnek fel, ha a 216/2013/EU rendelethez átfogóbb módosításokat javasolnak a jövőbeni technológiai fejlődés fényében, valamint arról, hogy ez – a Szerződések módosítását célzó, közelgő kormányzati konferenciákkal összefüggésben – igazolhatná egy új, kifejezett jogalap létrehozását, amely a rendes jogalkotási eljárásra hivatkozik a Hivatalos Lap közzétételével és a Kiadóhivatal tevékenységeivel kapcsolatos ügyekben.

Kérem, Elnök Úr, fogadja megkülönböztetett nagyrabecsülésem.

Pavel Svoboda

¹ A zárószavazáson jelen vannak: Jean-Marie Cavada (megbízott elnök és előadó), Lidia Joanna Geringer de Oedenberg (alelnök), Isabella Adinolfi, Max Andersson, Joëlle Bergeron, Marie-Christine Boutonnet, Kostas Chrysogonos, Sergio Gaetano Cofferati, Mary Honeyball, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Gilles Lebreton, António Marinho e Pinto, Julia Reda, Evelyn Regner, Axel Voss, Rainer Wieland, Tiemo Wölken, Tadeusz Zwiefka, Gabriel Mato, Andrey Novakov (Rosa Estaràs Ferragut és Emil Radev helyett póttagként a 200. cikk (2) bekezdése szerint).