



Brüsszel, 2018. december 14.
(OR. en)

14620/18

LIMITE

JUR 558	ENFOCUSTOM 258
FREMP 210	AGRI 580
JAI 1184	ETS 43
TELECOM 431	SERVICES 72
COMPET 810	TRANS 569
RC 36	FISC 502
CONSOM 335	SAN 424
DAPIX 359	ENV 809
DATAPROTECT 256	GAF 58
DROIPEN 186	ATO 89
FIN 909	CYBER 298
EMPL 547	COPEN 409
MI 886	POLGEN 229
PI 165	INF 223
SOC 730	ANIMAUX 26
CODEC 2095	

A JOGI SZOLGÁLAT VÉLEMÉNYE¹

Küldi:	Jogi Szolgálat
Címzett:	az alapvető és az uniós polgársági jogokkal, valamint a személyek szabad mozgásával foglalkozó munkacsoport (FREMP)
Tárgy:	A Bizottság javaslata – Az Európai Parlament és a Tanács irányelve az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről (a visszaélést bejelentő személyekre vonatkozó javaslat) – Jogalap

¹ Ez a dokumentum olyan jogi véleményt tartalmaz, amely az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 4. cikkének (2) bekezdése értelmében védett, és amelyet az Európai Unió Tanácsa nem hoz nyilvánosságra. Jogosulatlan közzététel esetén a Tanács minden jogot fenntart.

I. BEVEZETÉS

1. A Bizottság 2018. április 23-án közzétette a fenti jogalkotási javaslatot.² A javasolt irányelv célja minimumszabályokat felállítani a tagállamokban az olyan személyek³ védelmére, akik a munkájukkal összefüggésben az uniós joggal kapcsolatos vétségekről tesznek bejelentést vagy ilyen vétségekkel kapcsolatban hoznak nyilvánosságra információkat. A Bizottság e javaslatával annak az Európai Parlament által többször megfogalmazott kérésnek tesz eleget⁴, hogy készüljön olyan horizontális jogalkotási kezdeményezés, amely EU-szerte védelmet nyújt a visszaéléseket bejelentő személyeknek a magán- és a közszférában.
2. Eddig az uniós jogalkotó úgy döntött, hogy ágazatonként jár el: több ágazatspecifikus uniós jogi aktusba illesztett be a jogsértések bejelentésére vonatkozó különös szabályokat. Ezek a jogi aktusok a javasolt irányelv mellékletének II. részében vannak felsorolva. A javaslat célja egy horizontálisabb megközelítésre való áttérés, és az ki fogja egészíteni az említett különös rendelkezéseket, amelyek továbbra is alkalmazandók lesznek (lásd a javasolt irányelv 1. cikkének (2) bekezdését). A javasolt irányelvben meghatározott horizontális minimumszabályok tehát nem jelentik a jogsértések bejelentésére vonatkozó szabályokat már tartalmazó uniós jogszabályok formális módosítását.
3. A javaslatot a FREMP munkacsoport eddig 2018 szeptemberében, októberében és novemberében vizsgálta. Több delegáció kérte a Jogi Szolgálat véleményét a javasolt több (összesen tizenhét⁵) jogalappal kapcsolatban. A FREMP munkacsoport elnöke a munkacsoport 2018. november 5-i ülésén hivatalosan is felkérte a Jogi Szolgálatot, hogy nyilvánítson véleményt a javaslat jogalapjáról. Ez a vélemény e felkérésnek tesz eleget.

² 8713/18 és 8713/18 ADD 1.

³ A javaslat rendelkező részében a „*visszaélést bejelentő személyek*” kifejezés helyett e személyek leíró jellegű, következő meghatározása szerepel: „*olyan magán vagy állami szektorban dolgozó bejelentő személy (...), aki munkakörnyezetben jutott a jogsértésre vonatkozó információ birtokába (...)*”. Lásd például a 2. cikk (1) bekezdését. E véleményben röviden „*visszaéléseket bejelentő személyekként*” hivatkozunk rájuk.

⁴ Lásd a bizottsági javaslat indokolását a 2. oldalon.

⁵ Az Európai Bizottság a következő jogalapokat javasolja: az EUMSZ 16., 33., 43. és 50. cikke, 53. cikkének (1) bekezdése, 62., 91., 100., 103., 109., 114., 168., 169., 192. és 207. cikke, valamint 325. cikkének (4) bekezdése, továbbá az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés (Euratom-Szerződés) 31. cikke. Véleménye szerint ezek a jogalapok mind szükségesek a Bizottság által kiválasztott uniós szakpolitikai területek (az egységes piac, a termékek biztonsága, a közlekedésbiztonság, a környezetvédelem, a nukleáris biztonság, az élelmiszer- és takarmánybiztonság, az állategészségügy és állatjólét, a közegészségügy, a fogyasztóvédelem, a magánélet és a személyes adatok védelme, valamint a hálózati és információs rendszerek biztonsága, a verseny és az Unió pénzügyi érdekei) lefedéséhez.

II. A BIZOTTSÁG MEGKÖZELÍTÉSE:

4. A Bizottság egy kumulatív ágazati megközelítést, más néven „salátamegközelítést” követ, azaz a visszaéléseket bejelentő személyek védelmére a kiválasztott uniós szakpolitikai területekre vonatkozó uniós jog érvényesítésére irányuló eszköztár részeként tekint.⁶ A Bizottság a javaslatban említett minden uniós jogi aktusra és/vagy szakpolitikai területre vonatkozóan áttekintette a jogalapokat, ennek eredményeként javasolta a több jogalapot.⁷

5. Az egyes uniós szakpolitikai területek kiválasztásakor a Bizottság a következő három kritériumot használta:

- „i. szükség van a jogérvényesítés erősítésére;*
- ii. visszaélést bejelentő személyek bejelentésének elmaradása a jogérvényesítésre ható kulcsfontosságú tényező;*
- valamint*
- iii. a jogsértés súlyos károkat okozhat a közérdek számára.”⁸*

6. Az így kiválasztott szakpolitikai területeket a javaslat 1. cikke („Tárgyi hatály”) tartalmazza. Ezt a cikket részben a javaslat mellékletével együtt kell értelmezni. A cikk négy külön kategóriát fed le: a), b), c) és d).

⁶ Lásd az indokolást a 2. és az 5. oldalon. Lásd még a javaslat (81) preambulumbekvezését, 1. cikkének (1) bevezését, 3. cikkének (1) és (2) bevezését, valamint a Bizottság által a FREMP munkacsoportnak adott szóbeli magyarázatokat.

⁷ Ezt a megközelítést mindenekelőtt a javaslat (81) preambulumbekvezése tükrözi. Mindazonáltal, ahogy azt lentebb megállapítjuk, úgy tűnik, hogy a Bizottság nem sorolta fel az érintett különböző jogi aktusokban említett összes jogalapot. Például nincs megemlítve az EUMSZ 113. és 115. cikke, sem az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés (Euratom-Szerződés) 106a. cikke.

⁸ Lásd a javaslat indokolását a 2–3. oldalon és az (5) preambulumbekvezését.

7. A bizottsági javaslat 1. cikke (1) bekezdésének a) pontjában említett első kategóriába 10 különböző szakpolitikai terület tartozik, ám ezt a Bizottság nem rendezte átfogó cím vagy témakör alá. Az 1. cikk (1) bekezdése a) pontjának szövege a következő:

„a mellékletben (annak I. és II. részében) felsorolt uniós jogi aktusok hatálya alá tartozó jogsértések a következő területeken:

- i. közbeszerzés;*
- ii. pénzügyi szolgáltatások, a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának megakadályozása;*
- iii. termékbiztonság;*
- iv. közlekedésbiztonság;*
- v. környezetvédelem;*
- vi. nukleáris biztonság;*
- vii. élelmiszer- és takarmánybiztonság, valamint állategészségügy és állatjólét;*
- viii. közegészségügy;*
- ix. fogyasztóvédelem;*
- x. magánélet és személyes adatok védelme, valamint a hálózat- és információbiztonság.”*

8. Az 1. cikk (1) bekezdésének a) pontjában említett 10 szakpolitikai területet továbbá a másodlagos jogszabályoknak a mellékletben szereplő részletes és kimerítő listájával összefüggésben kell értelmezni. Csak a mellékletben felsorolt jogi aktusok egyikének hatálya alá tartozó jogsértések vezetnek a javaslatban szereplő szabályok aktiválásához.⁹ A mellékletben felsorolt uniós jogi aktusok továbbá két kategóriába tartoznak: az I. rész azokat a jogi aktusokat tartalmazza, amelyekben jelenleg nincsenek szabályok a visszaéléseket bejelentő személyek védelmére, míg a II. rész azokat, amelyekben már vannak. Az I. részben felsorolt uniós jogi aktusok vonatkozásában a javaslat következőképpen új szabályokat vezetne be, amelyek kiegészítik a felsorolt jogi aktusokat, míg a II. részben felsorolt uniós jogi aktusok vonatkozásában a javaslat célja a visszaéléseket bejelentő személyek védelmére vonatkozóan felsorolt létező szabályok kiegészítése.¹⁰

⁹ Lásd még a javasolt irányelv 3. cikkének (1) és (2) bekezdését, amely a következőképpen határozza meg a jogsértés fogalmát: „(...) az 1. cikkben és a mellékletben foglaltak hatálya alá tartozó uniós jogi aktusokkal és területekkel kapcsolatos tényleges vagy lehetséges jogellenes tevékenységek vagy joggal való visszaélés”.

¹⁰ Lásd a bizottsági javaslat 1. cikkének (2) bekezdését is.

9. A második kategóriát illetően a bizottsági javaslat 1. cikke (1) bekezdésének b) pontja a versenyjog és az állami támogatások szakpolitikai területéhez tartozó elsődleges jog rendelkezéseit érintő jogsértésekre hivatkozik, valamint a versenyszabályokra vonatkozó fő tanácsi rendelet, illetve az állami támogatásokra vonatkozó fő tanácsi rendelet hatálya alá tartozó jogsértésekre. Az 1. cikk (1) bekezdésének b) pontja a következőkre vonatkozik:

„az EUMSZ 101., 102., 106., 107. és 108. cikkének megsértése, valamint az 1/2003/EK tanácsi rendeleté és az (EU) 2015/1589 tanácsi rendelet hatálya alá tartozó jogsértések.”

10. A harmadik kategóriát illetően a bizottsági javaslat 1. cikke (1) bekezdésének c) pontja a következőkre vonatkozik:

„az EUMSZ 325. cikkben meghatározott, az Unió pénzügyi érdekeit sértő és különösen az (EU) 2017/1371 irányelvben és a 883/2013/EU, Euratom rendeletben részletesebben meghatározott jogsértések.”

11. A negyedik kategóriát illetően a bizottsági javaslat 1. cikke (1) bekezdésének d) pontja a következőket érinti:

„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 megghiúsító adóelőny szerzése.”

12. Az a), b) és c) ponttal ellentétben a javaslat rendelkező része nem tartalmaz semmilyen hivatkozást az 1. cikk (1) bekezdésének d) pontjában bemutatott szakpolitikai területre vonatkozó másodlagos jogszabályokra. Az indokolás¹¹, valamint a javaslat (17) preambulumbekkezdéséhez fűzött lábjegyzetekben szereplő hivatkozások azonban világossá teszik, hogy a Bizottság két konkrét uniós irányelvre gondol, valamint két függőben lévő, általa javasolt irányelvtervezetre:

- A 2011. február 15-i 2011/16/EU irányelv az adózás területén történő közigazgatási együttműködésről¹²,
- A 2016. július 12-i (EU) 2016/1164 irányelv a belső piac működését közvetlenül érintő adókikerülési gyakorlatok elleni szabályok megállapításáról¹³,
- Javaslat – A Tanács irányelve a közös összevont társaságiadó-alapról¹⁴,
- Javaslat – A Tanács irányelve a közös társaságiadó-alapról¹⁵.

III. ELEMZÉS

A. Az állandó ítélkezési gyakorlatból eredő elvek

13. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint egy uniós jogi aktus jogalapja nem attól függ, hogy valamely intézmény meggyőződése szerint a jogi aktus milyen célt szolgál, hanem a jogalapot bírósági felülvizsgálatra alkalmas, objektív tényezők – különösen az intézkedés célja és tartalma – alapján kell meghatározni.¹⁶

¹¹ Indokolás, 3. o.

¹² HL L 64., 2011.3.11., 1. o.; az EUMSZ 113. és 115. cikkén alapuló különleges jogalkotási eljárás.

¹³ HL L 193., 2016.7.19., 1. o.; az EUMSZ 115. cikkén alapuló különleges jogalkotási eljárás.

¹⁴ COM(2016) 0683 final – 2016/0336; 13731/2016 tanácsi dokumentum, az EUMSZ 115. cikkén alapuló különleges jogalkotási eljárás.

¹⁵ COM(2016) 0685 final – 2016/0337; 13730/2016 tanácsi dokumentum, az EUMSZ 115. cikkén alapuló különleges jogalkotási eljárás.

¹⁶ Lásd a C-300/89. sz., Bizottság kontra Tanács (titán-dioxid) ügyben hozott ítélet (EU:C:1991:244) 10. pontját; a C-147/13. sz., Spanyolország kontra Tanács ügyben hozott ítélet (EU:C:2015:299) 68. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot. A Jogi Szolgálat véleményeiben következetesen emlékeztet erre a joggyakorlatra. Lásd még: a Jogi Szolgálat 2018. szeptember 26-i véleménye, a 12004/18 tanácsi dokumentum 9. és 10. pontja és a vélemény 4. és 5. lábjegyzetében említett ítélkezési gyakorlat, valamint a Jogi Szolgálat 2018. március 26-i véleménye, a 7502/18 tanácsi dokumentum 6. pontja és a vélemény 11. lábjegyzetében idézett ítélkezési gyakorlat.

14. Egyes ítélkezési gyakorlatok szerint továbbá a különböző jogalapokkal kapcsolatos eljárások a Szerződések megalkotóinak választásából erednek, és nem szabadna ezek alapján meghatározni egy jogalapot.¹⁷
15. Emellett, mivel a Bizottság 17 jogalapot javasolt, meg kell jegyezni, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében több jogalap csak kivételes körülmények mellett lehet indokolt, és ehhez igazolni kell, hogy az intézkedés egyszerre több különböző, azonos súlyú jogi célkitűzést kíván elérni. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából következik, hogy:

„Ha a közösségi jogi aktus vizsgálatából az derül ki, hogy az kettős célkitűzést követ, vagy két összetevőből áll, és ezek egyike elsődlegesként vagy döntő jellegűként azonosítható, míg a másik csak járulékos jellegű, a jogi aktust egyetlen jogalapra, azaz az elsődleges, illetve döntő jellegű célkitűzés vagy összetevő által megkövetelt jogalapra kell alapítani (...).

Kivételesen, amennyiben megállapítást nyer, hogy a jogi aktus egyszerre több olyan célkitűzést is követ vagy több olyan összetevőből áll, amelyek elválaszthatatlanul kapcsolódnak egymáshoz anélkül, hogy az egyik a másikhoz képest másodlagos vagy közvetett lenne, e jogi aktus a különböző megfelelő jogalapokra alapítható (...).”¹⁸

¹⁷ Lásd a C-130/10. sz., Európai Parlament kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben hozott ítélet (EU:C:2012:472) 80–82. pontját.

¹⁸ A C-300/89. sz., Bizottság kontra Tanács (titán-dioxid) ügyben hozott ítélet (EU:C:1991:244) 17–21. pontja; a C-36/98. sz., Spanyolország kontra Tanács ügyben hozott ítélet (EU:C:2001:64) 59. pontja; a C-211/01. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben hozott ítélet 39. pontja; a C-336/00. sz., Huber ügyben hozott ítélet (EU:C:2002:509) 31. pontja; a C-338/01. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben hozott ítélet (EU:C:2004:253) 55. és azt követő pontjai; a C-411/06 sz., Bizottság kontra Parlament és Tanács ügyben hozott ítélet (EU:C:2009:518) 46. és 47. pontja; a C-155/07. sz., Parlament kontra Tanács ügyben hozott ítélet (EU:C:2008:605) 36. és azt követő pontjai.

16. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából az is következik, hogy a kettős jogalap alkalmazása kizárt, amennyiben az azokra külön-külön előírt eljárások egymással összeegyeztethetetlenek¹⁹, vagy ha a két különböző jogalap alkalmazása sérthetné a Parlament jogait²⁰.
17. Ebből következik, hogy az állandó ítélkezési gyakorlatnak megfelelően valamely jogalkotási aktus akkor rendelkezhet két vagy több jogalappal, ha a következő három feltétel teljesül:
- Először az, hogy az aktus két vagy több célkitűzés megvalósítására irányul, s ezek közül egyik célkitűzés sem számít fő vagy meghatározó célkitűzésnek.
 - Másodszor, hogy a jogi aktusban meghatározott céloknak elválaszthatatlanoknak kell lenniük.
 - Harmadszor, a jogalapokban meghatározott eljárások összeegyeztethetők.²¹

B. A javaslat céljának és tartalmának vizsgálata

18. A fent idézett állandó ítélkezési gyakorlat fényében először meg kell vizsgálni a javaslat célját és tartalmát, hogy meg lehessen állapítani, mi a javaslat (fő) célkitűzése.

¹⁹ Lásd a C-300/89. sz., Bizottság kontra Tanács (titán-dioxid) ügyben hozott ítélet (EU:C:1991:244) 17–21. pontját. Ahogy később látni fogjuk, ilyen összeegyeztethetlenségek merülnek fel például jogalkotási eljárások és nem jogalkotási eljárások között. Összeegyeztethetlenség áll fenn a rendes jogalkotási eljárás (ahol a Tanácsban a minősített többségi szavazás az elsődleges szavazási szabály) és a Tanácsban egyhangúságot igénylő különleges jogalkotási eljárás között is.

²⁰ A C-164/97. és C-165/97. sz., Parlament kontra Tanács egyesített ügyekben hozott ítélet (EU:C:1999:99) 14. pontja, a C-338/01. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben hozott ítélet (EU:C:2004:253) 55. és azt követő pontjai, a C-178/03. sz., Bizottság kontra Parlament és Tanács ügyben hozott ítélet (EU:C:2006:4) 57. pontja.

²¹ Lásd még: a Jogi Szolgálat 2018. április 24-i véleménye, a 8268/18 tanácsi dokumentum 16. pontja és a vélemény 6. lábjegyzetében említett ítélkezési gyakorlat.

19. Mint fentebb már említettük, a bizottsági javaslat fő célja – a Tanács elé terjesztett szöveg alapján, mivel azt a FREMP munkacsoport megbeszéléseinek nyomán módosították – az uniós jog érvényesítésének fokozása azon személyek védelmét célzó szabályok bevezetésével, akik segítenek konkrét szakpolitikai területeken az uniós jog megsértéseinek felderítésében, kivizsgálásában és az elkövetők büntetőeljárás alá vonásában. A javaslat 1. cikkének (1) bekezdése megerősíti, hogy valóban ez a javaslat fő célja:

„Az uniós jog és a szakpolitikák konkrét területeken történő érvényesítésének fokozása érdekében...”

Ez a fő cél a (2), (19), (25), (48) és (84) preambulumbekkezdésben is tükröződik, amelyek vonatkozó részei a következők:

„Uniós szinten a visszaélést bejelentő személyek jelentései iránt nagy a kereslet az uniós jogérvényesítés terén: az uniós jogsértések hatékony felderítését, kivizsgálását valamint az ezekkel kapcsolatos eljárások lefolytatását lehetővé tevő információval látják el a nemzeti és uniós jogérvényesítési rendszereket.”

„Minden olyan esetben, amikor olyan új uniós aktust fogadnak el, amely a visszaélést bejelentő személyek védelmére vonatkozóan releváns és hozzájárulhat a hatékonyabb jogérvényesítéshez, fontolóra kell venni, hogy szükség van-e a jelen irányelv mellékletének módosítására annak érdekében, hogy az az aktus a hatálya alá kerüljön.”

„Az uniós jog hatékony érvényesítése megköveteli, hogy azon személyek lehető legszélesebb kategóriáját illesse meg védelem (...)”

„Az uniós jogsértések hatékony felderítése és megelőzése megköveteli, hogy a visszaélést bejelentő személyek könnyen és teljes titoktartás mellett hozzassák a birtokukban lévő információt a releváns illetékes hatóságok tudomására, akiknek képeseknek kell lenniük arra, hogy – amennyiben az lehetséges – a problémát kivizsgálják és orvosolják.”

„A jelen irányelv célkitűzését – nevezetesen a visszaélést bejelentő személyek hatékony védelmén keresztül a jogérvényesítés megerősítését bizonyos olyan szakpolitikákat és aktusokat illetően, ahol az uniós jogsértés súlyos károkat okozhat a közérdeknek – (...)”

20. A javaslat tartalmát részletesen bemutatja a II., III. és IV. fejezet. Ezek a fejezetek tartalmazzák a Bizottság által javasolt azon szabályokat, amelyek célja minimumkövetelményeket bevezetni a visszaéléseket bejelentő olyan személyek védelmének harmonizálására, akik a 2. cikknek megfelelően az irányelv személyi hatálya alá tartoznak, és akik az irányelv meghatározása szerint a magán- vagy a közszférában dolgoznak.
21. A II. fejezet a belső jelentésekre és a jelentések nyomon követésére vonatkozó szabályokat tartalmazza. E fejezet 4. és 5. cikke rendelkezik a tagállamok arra vonatkozó kötelezettségéről, mely szerint biztosítaniuk kell, hogy a magán- és közszféra jogalanyai megfelelő belső bejelentési csatornákat és eljárásokat hozzanak létre a jelentések átvételére és nyomon követésére.
22. A III. fejezet a külső jelentéstételre és a jelentések nyomon követésére vonatkozó szabályokat határozza meg. E fejezet 6–12. cikke értelmében a tagállamok kötelesek biztosítani, hogy az illetékes hatóságok külső bejelentési csatornákat, valamint a jelentések kézhezvételére és nyomon követésére eljárásokat hozzanak létre. Ez a fejezet továbbá meghatározza az ilyen csatornákra és eljárásokra alkalmazandó minimumkövetelményeket.

23. A IV. fejezet a bejelentő és az „érintett” személyek²² védelmére vonatkozó minimumkövetelményeket határozza meg. A 13. cikk írja elő azokat a feltételeket, amelyek alapján a bejelentő személy az irányelv szerint védelemre jogosult. Például a bejelentő személynek alapos okkal kell feltételeznie, hogy a bejelentett információk a bejelentés időpontjában igazak voltak. Ezenkívül a bejelentő személyek általában kötelesek először belső csatornákat használni. A 14. és a 15. cikk a megtorlás tilalmával foglalkozik. A 16. cikk egyértelművé teszi, hogy az érintettek teljeskörűen gyakorolhatják az Európai Unió Alapjogi Chartájában lefektetett jogaikat, ami magában foglalja az ártatlanság védelmét, a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot, valamint a védelemhez való jogot. A 17. cikk arra kötelezi a tagállamokat, hogy hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókat alkalmazzanak.
24. Végezetül meg kell jegyezni, hogy az irányelvben javasolt szabályok minimumszabályok. Ez egyértelműen következik az 1. cikkből, amely kimondja, hogy az irányelv célja közös minimumszabályokat meghatározni a visszaéléseket bejelentő személyek védelmére konkrét szakpolitikai területeken, valamint a 19. cikkből, amely lehetővé teszi a tagállamoknak, hogy a bejelentést tevő személyek jogai szempontjából kedvezőbb rendelkezéseket vezessenek be vagy tartsanak meg.²³ Semmi nem akadályozza meg továbbá a tagállamokat abban, hogy a bizottsági javaslatban nem említett szakpolitikai területeken a visszaéléseket bejelentő személyek védelmét célzó nemzeti jogszabályokat tartsanak meg vagy hozzanak létre.
25. A fentiekből következik, hogy a javaslat fő vagy elsődleges célja, hogy a visszaéléseket bejelentő személyek védelmére vonatkozó szabályokkal fokozza az uniós jog érvényesítését egyes területeken.

²² Az „érintett személyek” fogalmának meghatározását lásd a javaslat 3. cikkének 11. pontjában.

²³ Lásd még: indokolás, 6. o., amely a javaslatra mint „minimális harmonizációra irányuló irányelvre” utal.

C. A jogalap megjelölése

26. A Jogi Szolgálat megállapítja, hogy a Szerződésekben nem áll rendelkezésre olyan egyetlen jogalap, amely az Unióra arra vonatkozó hatáskört ruházna, hogy a visszaéléseket bejelentő személyek védelmét több uniós jogi és szakpolitikai területen biztosítva kifejezetten az uniós jog érvényesítésének javításáról alkosson jogszabályt.²⁴ Éppen ezért jogi szempontból megfelelő a Bizottság azon megközelítése, hogy ágazatonként jár el. Ahogyan a fenti 2. pontban rámutattunk, az uniós jogalkotó már korábban is alkalmazta ezt a megközelítést azáltal, hogy ágazatspecifikus jogalkotási aktusokba a visszaéléseket bejelentő személyek védelmére vonatkozó különös rendelkezéseket illesztett be az egyes ilyen aktusok jogalapjára hivatkozva. E megközelítés alapján a Jogi Szolgálat úgy véli, hogy az irányelv egyidejűleg több különböző, azonos súlyú célkitűzést kíván elérni, amelyek továbbá elválaszthatatlanul kapcsolódnak egymáshoz. A javaslat 1. cikkének (1) bekezdésében foglaltak szerint az irányelv célja, hogy az egyes felsorolt konkrét szakpolitikai területeken fokozza az uniós jog és szakpolitikák érvényesítését, és e fokozás mindegyik esetben külön célkitűzésnek minősül.
27. Mindazonáltal a Jogi Szolgálatnak, ahogyan lentebb kifejtjük, egyúttal az a véleménye, hogy a Bizottság által javasolt ágazati jogalapok közül több felesleges, és hogy vannak olyan jogalapok, amelyek egymással összeegyeztethetetlen eljárásokat írnak elő, ezért ezeket külön jogi aktusban kell majd elfogadni (az esetek többségében a javaslat részekre bontásával).

²⁴ Meg kell jegyezni, hogy a Szerződések tartalmazzak olyan rendelkezéseket, amelyek értelmében a tagállamok kötelesek gondoskodni az uniós jog megfelelő alkalmazásáról. Az EUSZ 4. cikkének (3) bekezdése értelmében „a tagállamok a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket” (második albekezdés). Emellett az EUMSZ 197. cikkének (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy „az uniós jog tagállamok általi eredményes végrehajtását – ami az Unió megfelelő működése szempontjából elengedhetetlen – közös érdekű ügynek kell tekinteni”, és tartalmaz egy olyan jogalapot, amely az uniós jogalkotót a tagállamok közigazgatási kapacitását támogató intézkedések elfogadására hatalmazza fel. Továbbá az EUMSZ 291. cikkének (1) bekezdése szerint „a tagállamok nemzeti jogukban elfogadják a kötelező erejű uniós jogi aktusok végrehajtásához szükséges intézkedéseket”.

28. A Bizottság által javasolt egyik legfontosabb jogalap az EUMSZ 114. cikke.²⁵ A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az EUMSZ 114. cikke alapján elfogadott intézkedésnek:

„egyrészt a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére vonatkozó intézkedéseket kell tartalmaznia, másrészt a tárgyának a belső piac megteremtésének és működésének kell lennie.”²⁶

„(...) a szóban forgó rendelkezésben említett intézkedések célja a belső piac megteremtése és működése feltételeinek javítása, és ténylegesen e céllal kell rendelkezniük, hozzájárulva az áruk szabad mozgását, illetve a szolgáltatásnyújtás szabadságát akadályozó, valamint a versenyt torzító tényezők felszámolásához.”

„(...) ha az EK 95. cikkre [jelenleg az EUMSZ 114. cikke] mint jogalapra való hivatkozás lehetséges a kereskedelmi forgalom azon jövőbeli akadályainak megelőzésére, amelyek a nemzeti jogok heterogén fejlődésének következményei, ezeknek az akadályoknak valószínűeknek kell lenniük, és a szóban forgó intézkedés tárgyának ezek megelőzésének kell lennie”²⁷.

29. A bizottsági javaslatban van olyan szövegrész, amely miatt indokolt az EUMSZ 114. cikkének fő jogalapként történő alkalmazása. Mindenekelőtt a javaslat (4) preambulumbekkezdésében hivatkozás történik arra, hogy a visszaéléseket bejelentő személyek védelmének jogi szabályozása szétagolt a tagállamokban és az uniós szakpolitikai területeket tekintve egyenetlen. Ezenkívül a (6) preambulumbekkezdés a verseny torzulására, a (10) preambulumbekkezdés pedig a környezeti bűnözéssel összefüggésben a nemzeti határokon továbbgyűrűző hatásokra hivatkozik. A szövegben található még hivatkozások a belső piac hatékony működésére és/vagy az EUMSZ 114. cikkére a közegészségügyre és a fogyasztóvédelemre vonatkozó (13) preambulumbekkezdésben, a magánélet és a személyes adatok védelmére, valamint a hálózati és információs rendszerek biztonságára vonatkozó (14) preambulumbekkezdésben, továbbá a (81) preambulumbekkezdésben.

²⁵ Lásd a bizottsági javaslat (81) preambulumbekkezdését.

²⁶ A C-270/12. sz., Egyesült Királyság kontra Európai Parlament és Tanács ügyben hozott ítélet (EU:C:2014:18) 100. pontja.

²⁷ A C-491/01. sz., Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco ügyben hozott ítélet (EU:C:2002:741) 60. pontja. Lásd még a C-376/98. sz., Németország kontra Európai Parlament és Tanács ügyben hozott ítélet (EU:C 2000:544) 84. pontját.

30. Az alább kifejtett okokból azonban az EUMSZ 114. cikke a javaslat egészéhez nem nyújtana elégséges jogalapot. Az EUMSZ 114. cikke ugyanis nem alkalmazható az uniós jog érvényesítésének fokozására, ha az nem köthető közvetlenül a belső piachoz, és akkor sem használható, ha a Szerződések konkrétabb jogalapot tartalmaznak. Az EUMSZ 114. cikke emellett rendes jogalkotási eljárást ír elő, ami összeegyeztethetlenséget keletkeztet a Bizottság által hivatkozott egyéb jogalapokkal.

Az 1. cikk (1) bekezdésének a) pontjában említett tárgykörök

31. Ami a tárgyköröknek az 1. cikk (1) bekezdésének a) pontjában említett első kategóriáját illeti, a Jogi Szolgálat véleménye szerint a mellékletben foglalt azon uniós jogi aktusok érvényesítésének javítását célzó intézkedések meghozhatók az EUMSZ 114. cikke alapján, amelyek a következő ágazati szakpolitikai területekkel kapcsolatosak: közbeszerzés²⁸; pénzügyi szolgáltatások, a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás megakadályozása²⁹; termékbiztonság³⁰; élelmiszer- és takarmánybiztonság³¹; fogyasztóvédelem³² továbbá a magánélet és a személyes adatok védelme, valamint a hálózat- és információbiztonság.³³
32. A mellékletben szerepel azonban egy, a termékbiztonság tárgyköréhez tartozó olyan jogi aktus, amelyet el kell hagyni: a melléklet I. része C. 2. pontjának iii. alpontjában említett, a tűzfegyverek tiltott gyártásáról és kereskedelméről szóló 258/2012/EU rendelet, amelynek célja az ENSZ tűzfegyverekről szóló jegyzőkönyvének végrehajtása. Az irányelv hatálya nem terjedhet ki erre a rendeletre, mivel az olyan jogalkotási aktus, amely az EUMSZ közös kereskedelempolitikára vonatkozó 207. cikke (2) bekezdésének hatálya alá tartozik, és e rendelkezés értelmében jogszabályok kizárólag rendeletek útján fogadhatók el, irányelv formájában nem. Amennyiben az uniós jogalkotó ehhez az uniós jogi aktushoz kapcsolódóan a visszaéléseket bejelentő személyek védelmére vonatkozó szabályokat kíván elfogadni, akkor ennek érdekében az EUMSZ 207. cikkének (2) bekezdése alapján külön rendeletet kell majd elfogadnia (részekre bontva a javaslatot).

²⁸ Az 1. cikk (1) bekezdése a) pontjának i. alpontja.

²⁹ Az 1. cikk (1) bekezdése a) pontjának ii. alpontja.

³⁰ Az 1. cikk (1) bekezdése a) pontjának iii. alpontja.

³¹ Az 1. cikk (1) bekezdése a) pontjának vii. alpontja.

³² Az 1. cikk (1) bekezdése a) pontjának ix. alpontja.

³³ Az 1. cikk (1) bekezdése a) pontjának x. alpontja.

33. Emellett az első kategóriában több olyan tárgykör is fel van sorolva, amelyek az EUMSZ 114. cikke alapján nem tartozhatnak az irányelv hatálya alá, mert az uniós jogérvényesítés javítása e tárgykörök esetében külön ágazati jogi célkitűzést tár fel, amelyhez saját jogalap szükségeltetik.
34. Az egyik ilyen tárgykör a közegészségügy, amelybe olyan hatályos uniós jogi aktusok tartoznak, amelyek egyedül az EUMSZ 168. cikkének (4) bekezdésén alapulnak.³⁴ Ezek a jogi aktusok kizárólag az emberi egészség védelmére irányulnak és nem kapcsolódnak kellően szorosan a belső piac megteremtéséhez és működéséhez. Ahhoz, hogy az irányelv kiterjedhessen ezekre a jogi aktusokra, megfelelő indokolással együtt külön jogalapra lesz szükség. A közegészségügy területére vonatkozó uniós jog érvényesítése javításának célját az irányelv egyik külön célkitűzésének kell tekinteni, ami indokolja az EUMSZ 168. cikke (4) bekezdésének külön jogalként való alkalmazását, és e célkitűzés elválaszthatatlanul kapcsolódik az e véleményben azonosított többi célkitűzéshez.
35. A melléklet I. részének H. pontjában felsorolt, a közegészségügyi ágazatot érintő jogi aktusok közül a javasolt irányelv kizárólag azokra terjedhet ki, amelyek harmonizációt megengedő rendelkezésen alapulnak. Ennélfogva a mellékletben felsorolhatók az EUMSZ 168. cikkének (4) bekezdése alapján elfogadott jogi aktusok, az EUMSZ 168. cikkének (5) bekezdése alapján elfogadott jogi aktusok azonban nem, mivel az utóbbi rendelkezés az Unió számára ösztönző intézkedések elfogadását teszi lehetővé, a harmonizációt viszont kifejezetten kizárja. Következésképpen az I. rész H. 3. pontjában feltüntetett, az emberi egészséget fenyegető, határokon áttérjedő súlyos veszélyekről szóló 1082/2013/EU határozat nem tartozhat az irányelv hatálya alá, mivel ezt a határozatot az EUMSZ 168. cikkének (5) bekezdése alapján fogadták el.³⁵

³⁴ Lásd különösen az I. rész H. 1. pontjában említett uniós jogi aktusokat.

³⁵ A Bizottság a FREMP munkacsoportban szóban elismerte e tévedést, és egyetértett azzal, hogy ezt a jogi aktust el kell hagyni a mellékletből.

36. Az első kategóriához tartozó második szakpolitikai területen olyan jogi aktusokra történik hivatkozás, amelyek a közös uniós közlekedéspolitikára vonatkoznak, amely az EUMSZ és a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint sajátosságokkal bír és külön közlekedési jogalapot kíván meg.³⁶ Következésképpen a mellékletben felsorolt, a közlekedésbiztonsági szakpolitikai területtel³⁷ kapcsolatos uniós jogi aktusok megsértése nem tartozhat az EUMSZ 114. cikkének hatálya alá. Ahhoz, hogy az irányelv tartalmazza az e szakpolitikai területhez tartozó jogi aktusok megsértését, a belső piaccal kapcsolatos jogalaptól eltérő, megfelelő külön jogalapokra (az EUMSZ 91. és 100. cikke) van szükség.
37. Ezenfelül az EUMSZ 114. cikke nem alkalmazható a mellékletben foglalt, az állatjólét védelmét szolgáló uniós jogi aktusok³⁸ tekintetében. A szóban forgó jogi aktusok közül jelenleg több is csak az EUMSZ 43. cikkének (2) bekezdésén (Mezőgazdaság és halászat) alapul és a jelek szerint nem állnak közvetlen kapcsolatban a belső piaccal. Az állatjólét területére vonatkozó uniós jog és szakpolitikák érvényesítése javításának célját az irányelv egyik külön célkitűzésének kell tekinteni, ami indokolja az EUMSZ 43. cikke (2) bekezdésének alkalmazását, és e célkitűzés elválaszthatatlanul kapcsolódik az e véleményben azonosított többi célkitűzéshez.

³⁶ Lásd az EUMSZ 58. cikkének (1) bekezdését, 91. cikkét és 207. cikkének (5) bekezdését; a C-97/78. sz., Schumalla-ügyben hozott ítélet (EU:C:1978:211) 4. pontját; a C-248/95. és C-249/95. sz., SAM Schiffahrt és Stapf egyesített ügyekben hozott ítélet (EU:C:1997:377) 23. pontját; a C-176/09. sz., Luxemburg kontra Parlament és Tanács ügyben hozott ítélet (EU:C:2011:290) 34. pontját; a C-344/04. sz., IATA és ELFAA ügyben hozott ítélet (EU:C:2006:10) 80. pontját; a C-27/00. és C-122/00. sz., Omega Air és társai egyesített ügyekben hozott ítélet (EU:C:2002:161) 63. pontját; a C-440/05. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben hozott ítélet (EU:C:2007:625) 58. pontját; a C-338/09. sz., Yellow Cab Verkehrsbetrieb ügyben hozott ítélet (EU:C:2010:814) 30. pontját; a C-184/02. és C-223/02. sz., Spanyol Királyság és Finn Köztársaság kontra Európai Parlament és Tanács egyesített ügyekben hozott ítélet (EU:C:2004:497) 29. és azt követő pontjait.

³⁷ Az 1. cikk (1) bekezdése a) pontjának iv. alpontja és a melléklet I. részének D. pontjában, illetve II. részének B. pontjában felsorolt jogi aktusok.

³⁸ Az 1. cikk (1) bekezdése a) pontjának vii. alpontja és a melléklet I. részének G. 4. pontja.

38. Hasonlóképpen, a Jogi Szolgálat úgy véli, hogy a környezetvédelemre vonatkozó uniós jog érvényesítésének javítása sem mutat egyértelmű jogi kapcsolatot a belső piac működésével.³⁹ Mindenesetre a belső piaccal való kapcsolat nem áll fenn a mellékletben felsorolt intézkedések esetében, amelyek jelentős részben az Unió nemzetközi környezetvédelmi politikájának végrehajtására irányulnak.⁴⁰ Ezt az ágazatot illetően a javaslatot egy külön jogalappal – az EUMSZ 192. cikkének (1) bekezdésével – és külön jogi indokolással kell majd kiegészíteni. A környezetvédelemre vonatkozó uniós jog és szakpolitikák érvényesítése javításának célját az irányelv egyik külön célkitűzésének kell tekinteni, ami indokolja az EUMSZ 192. cikke (1) bekezdésének külön jogalapként való alkalmazását, és e célkitűzés elválaszthatatlanul kapcsolódik az e véleményben azonosított többi célkitűzéshez.
39. Az eddigiekben említett összes jogalap (az EUMSZ 43. cikkének (2) bekezdése, 91. cikke, 100. cikke, 114. cikke, 168. cikkének (4) bekezdése és 192. cikkének (1) bekezdése) jogi szempontból összeegyeztethető, mivel valamennyien rendes jogalkotási eljárást írnak elő.

³⁹ Az 1. cikk (1) bekezdése a) pontjának v. alpontja és a melléklet I. részének E. pontjában, illetve II. részének C. pontjában felsorolt jogi aktusok.

⁴⁰ Lásd például az I. rész E. pontjának vii. alpontjában említett, a veszélyes vegyi anyagok kiviteléről és behozataláról szóló, 2012. július 4-i 649/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletet (HL L 201., 2012.7.27., 60. o.). Ez a rendelet jelenleg az EUMSZ 192. cikkének (1) bekezdésén és 207. cikkén alapul. A II. rész C. pontjának i. alpontjában említett 2013/30/EU irányelvnek is csak környezetvédelmi célkitűzése van.

40. A fenti megállapítás nem állja meg a helyét az Euratomnak⁴¹ a nukleáris biztonságra vonatkozó, az 1. cikk (1) bekezdésének a) pontjában említett szakpolitikai területen elfogadott jogi aktusai és a melléklet öt jogi aktust felsoroló, idevágó része⁴² esetében. Az említett jogi aktusokat az Euratom-Szerződés 31. cikke alapján fogadták el, amely olyan külön eljárást hozott létre, amely az EUMSZ hatályán kívül eső, nem jogalkotási eljárás.⁴³ Emellett az Euratom-eljárás értelmében a Bizottságnak konzultálnia kell a Tudományos és Műszaki Bizottság által az Euratom-Szerződés alapján kinevezett népegészségügyi szakértőkkel, valamint a Gazdasági és Szociális Bizottsággal, véleményeiket pedig el kell juttatnia a Tanácshoz.⁴⁴ Ezt a hibát a Tanács nem tudja orvosolni, mivel az Euratom-Szerződés 31. cikkében említett Tudományos és Műszaki Bizottság a Bizottsághoz tartozik.

⁴¹ Az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, HL C 327., 2012.10.26., 1. o.

⁴² Lásd az 1. cikk (1) bekezdése a) pontjának vi. alpontját és a melléklet I. részének F. pontját.

⁴³ Az Euratom-Szerződés 31. cikkének szövege a következő: „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. ”

⁴⁴ Az Euratom-Szerződés 134. cikkének szövege a következő: „(1) A Bizottság mellett létrejön a Tudományos és Műszaki Bizottság, amely tanácsadói jogkörrel rendelkezik. Az e szerződésben meghatározott esetekben konzultálni kell a bizottsággal. A Bizottság minden olyan esetben konzultálhat a bizottsággal, amikor azt indokoltnak tartja. 2. A bizottság negyvenkét tagból áll, akiket a Bizottsággal folytatott konzultációt követően a Tanács nevez ki. A bizottság tagjait személyükben nevezik ki öt évre. Megbízatusuk megújítható. A bizottság tagjai nem utasíthatók. A Tudományos és Műszaki Bizottság tagjai közül évente megválasztja elnökét és tisztségviselőit” (utólagos kiemelés).

41. Továbbá meg kell állapítani, hogy az Euratom-Szerződés 31. cikke nem jogalkotási eljárás. A Jogi Szolgálat korábban már kifejtette, hogy a jogalkotási és a nem jogalkotási jogalapok miért nem társíthatók egymással egy és ugyanazon uniós jogi aktusban. Ennek okai egyrészt abban keresendők, hogy eltérő szabályok vonatkoznak a nyilvánosságra és a jogalkotási aktusok tervezetének a nemzeti parlamentek részére való kötelező továbbítására, másrészt abban, hogy hogyan érvényesül a szubszidiaritás és az arányosság elve, valamint a nemzeti parlamentek szerepe, harmadrészt abban, hogy különböznek a tanácsi ülések átláthatóságára vonatkozó szabályok és az uniós jogi aktusok jogszerűségének vizsgálatára vonatkozó kereshetőségi jogot (*locus standi*) illető kritériumok attól függően, hogy az adott jogi aktus jogalkotási vagy nem jogalkotási jellegű.⁴⁵
42. Ennélfogva az Euratomnak a nukleáris biztonság szakpolitikai területén hatályos, említett jogi aktusaival kapcsolatos, a visszaéléseket bejelentő személyek védelmére vonatkozó szabályokat külön uniós jogi aktusban kell majd elfogadni az Euratom-Szerződés 31. cikke alapján, és ennek során a Bizottságnak el kell majd juttatnia a Tanácshoz a Tudományos és Műszaki Bizottságtól, illetve a Gazdasági és Szociális Bizottságtól kikért, szükséges véleményeket.

⁴⁵ További részletekért lásd: 9303/13 tanácsi dokumentum, a Jogi Szolgálat 2013. május 6-i véleménye, 28–39. pont. Lásd még: 6138/11 tanácsi dokumentum, a Jogi Szolgálat 2011. február 9-i véleménye, 20. és 23. pont, amelyben a Jogi Szolgálat megállapította, hogy a jogalkotási intézkedést (az EUMSZ 352. cikke) végrehajtási intézkedéssel (az EUMSZ 291. cikke) ötvöző hibrid jellegű jogszabályok nem egyeztethetők össze a Szerződésekkel.

Az 1. cikk (1) bekezdésének b) pontjában említett tárgykörök

43. A javaslat 1. cikke (1) bekezdésének b) pontja arra irányul, hogy a versenyjogra, illetve az állami támogatásokra vonatkozó szakpolitikai területen javuljon az uniós jog érvényesítése. Ez az ágazati célkitűzés nem alapulhat sem az EUMSZ 114. cikkén, sem pedig az eddig felvetett egyéb ágazati jogalapokon. Ennek oka, hogy az intézkedések e szakpolitikai területeken történő elfogadásához alkalmazott jogalapok – az EUMSZ 103. és 109. cikke –, még ha a belső piaccal kapcsolatosak is, nem jogalkotási eljárásokat írnak elő. Ahogyan fentebb említettük, a Jogi Szolgálat már kifejtette, hogy a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta miért kerülendő a jogalkotási és a nem jogalkotási aktusok egyidejű alkalmazása.⁴⁶

Az 1. cikk (1) bekezdésének c) pontjában említett tárgykörök

44. A javasolt rendelkezés szövege a következő:

„az EUMSZ 325. cikkben meghatározott, az Unió pénzügyi érdekeit sértő és különösen az (EU) 2017/1371 irányelvben és a 883/2013/EU, Euratom rendeletben részletesebben meghatározott jogsértések.”

45. Az EUMSZ 114. cikkének alkalmazásával az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét célzó intézkedések megsértése nem vonható az irányelv hatálya alá. Erre az eddig felvetett egyéb ágazati jogalapok alkalmazásával sincs mód. Ennek az intézkedésnek ezért a saját jogalapjára lesz szüksége (az EUMSZ 325. cikkének (4) bekezdése). Azt a célt, hogy javuljon az uniós jog és szakpolitikák érvényesítése az Unió pénzügyi érdekeinek az EUMSZ 325. cikke szerinti védelme érdekében, az irányelv egyik külön célkitűzésének kell tekinteni, amely elválaszthatatlanul kapcsolódik a már említett többi célkitűzéshez. Mivel ez a jogalap összeegyeztethető a fent említett többi jogalappal, amelyek szintén rendes jogalkotási eljárást írnak elő, az irányelv e jogalapjai kiegészülhetnek az EUMSZ 325. cikkével.

⁴⁶ A három intézménynek eszmecserét kell majd folytatnia a jogalap módosításáról. Lásd a Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság közötti, a jogalkotás minőségének javításáról szóló 2016. április 13-i intézményközi megállapodás (HL L 123., 2016.5.12., 1. o.) 25. pontját: „Amennyiben a jogalap olyan módosítása merül fel, ami a rendes jogalkotási eljárás helyett különleges jogalkotási eljárás vagy nem jogalkotási eljárás alkalmazását vonná maga után, a három intézmény erről eszmecserét folytat.”

46. Az (EU) 2017/1371 irányelvre történő hivatkozást azonban el kell hagyni. Ezt az irányelvet a Lisszaboni Szerződéssel bevezetett, az EUMSZ 83. cikkének (2) bekezdése alapján fogadták el, amely az Unió számára lehetővé teszi a tagállamok büntetőügyekre vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítését oly módon, hogy egy adott uniós szakpolitikai területen „szabályozási minimumokat lehet megállapítani (...) a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan”, „ha valamely harmonizációs intézkedések hatálya alá tartozó területen az Unió politikájának eredményes végrehajtásához elengedhetetlen” az említett közelítés.⁴⁷ Következésképpen az EUMSZ 83. cikkének (2) bekezdése szerinti jogalap célja, hogy büntetőjogi rendelkezések révén támogasson más uniós szakpolitikákat. Konkrétabban az (EU) 2017/1371 irányelv a 883/2013/EU, Euratom rendeletet támogatja, de a tárgyi hatálya szűkebb. Az 1. cikk (1) bekezdésének c) pontjában nem szükséges hivatkozni az (EU) 2017/1371 irányelvre.⁴⁸
47. Végezetül, az Euratom nukleáris biztonságra vonatkozó jogi aktusaitól eltérően a 883/2013/EU, Euratom rendelet kapcsán nem merül fel összeegyeztethetlenséggel kapcsolatos probléma. Ez annak köszönhető, hogy az Euratom-Szerződés 106a. cikke⁴⁹ értelmében az EUMSZ 325. cikkét alkalmazni kell az Euratom-Szerződésre. Az Euratom-Szerződés 106a. cikkével mindazonáltal ki kellene egészíteni a javaslat jogalapjait.

⁴⁷ Lásd: 15309/12 tanácsi dokumentum, a Jogi Szolgálat 2012. október 22-i véleménye, 6. és 7. pont.

⁴⁸ Emlékeztetni kell arra is, hogy az EUMSZ 83. cikkének (2) bekezdése az EUMSZ harmadik részének V. címe alá tartozik és maga után vonja az Egyesült Királyság és Írország helyzetéről szóló 21. jegyzőkönyv, valamint a Dánia helyzetéről szóló 22. jegyzőkönyv alkalmazását. Emellett az EUMSZ 83. cikkének (3) bekezdése feljogosítja a Tanács tagjait, hogy amennyiben megítélésük szerint valamely irányelvtervezet büntető igazságügyi rendszerük alapvető vonatkozásait érintené, kérhessék, hogy az irányelvtervezetet terjesszék az Európai Tanács elé. Ebben az esetben a rendes jogalkotási eljárást fel kell függeszteni. Ehhez hasonlóan egyet nem értés esetén, és ha legalább kilenc tagállam megerősített együttműködést kíván létrehozni az adott irányelvtervezet alapján, ezen az alapon megvalósíthatják azt.

⁴⁹ Az Euratom-Szerződés 106a. cikkének szövege a következő: „(1) Az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikkét, 13–19. cikkét, 48. cikkének (2) és (5) bekezdését, továbbá a 49. és 50. cikkét, valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződés 15. cikkét, 223–236. cikkét, 237–244. cikkét, 245. cikkét, 246–270. cikkét, 272., 273. és 274. cikkét, 277–281. cikkét, 285–304. cikkét, 310–320. cikkét, 322–325. cikkét, továbbá 336., 342. és 344. cikkét, csakúgy, mint az átmeneti rendelkezésekről szóló jegyzőkönyvet alkalmazni kell e szerződésre.”

Az 1. cikk (1) bekezdésének d) pontjában említett tárgykörök

48. A Jogi Szolgálat megállapítja, hogy az EUMSZ 114. cikke nem alkalmazható a társasági adó kikerülése/kijátszása elleni küzdelem megerősítésére irányuló uniós jog érvényesítésének fokozására, amelynek az EUMSZ 115. cikkén kell alapulnia⁵⁰. Az 1. cikk (1) bekezdésének d) pontjában hallgatólagosan, a bizottsági javaslat (17) preambulumbekkezdéséhez fűzött lábjegyzetekben pedig konkrétan hivatkozott uniós jogszabályok, illetve javasolt jogszabályok jogalapját az EUMSZ 113. és/vagy 115. cikkében előírt eljárások képezik. Mindkét cikk különleges jogalkotási eljárást ír elő, amelynek értelmében a Tanácsnak az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúlag kell határoznia. Ezt az (1. cikk (1) bekezdésének d) pontjában említett) szakpolitikai területet ezért ki kell venni a javaslattervezetből annak részekre bontásával és azt párhuzamosan kell kezelni, mivel egy uniós jogi aktuson belül nem ötvözhető egymással a rendes jogalkotási eljárás és az egyhangúságot igénylő különleges jogalkotási eljárás⁵¹.

⁵⁰ Lásd továbbá a Jogi Szolgálat 2016. november 11-i véleményét, 14384/16 tanácsi dokumentum.

⁵¹ Lásd a C-300/89. sz., Bizottság kontra Tanács („titán-dioxid”) ügyben hozott ítélet (EU:C:1991:244) 17–21. pontját. A Bíróság megállapította, hogy az EKSZ korábbi 251. cikke szerinti „együttdöntési eljárás” (és azt megelőzően az „együttműködési eljárás”) nem egyeztethető össze a Tanácsban egyhangúságot igénylő jogalappal. Lásd még: a Jogi Szolgálat tájékoztatója a Coreper részére a Bíróság C-130/10. sz., Parlament kontra Tanács ügyben hozott ítéletéről: 15826/12 tanácsi dokumentum, 9. pont.

IV. ÖSSZEGZÉS

49. A fenti okokból a Tanács Jogi Szolgálatának véleménye a következő:

- 1) a javasolt irányelvhez a következő jogalapok szükségesek: az EUMSZ 43. cikkének (2) bekezdése, 91., 100., 114. cikke, 168. cikkének (4) bekezdése, 192. cikkének (1) bekezdése és az Euratom-Szerződés 106a. cikkével együtt értelmezett 325. cikke; ezek a jogalapok a nukleáris biztonság kivételével az uniós jognak a bizottsági javaslat 1. cikke (1) bekezdésének a) pontjában és 1. cikke (1) bekezdésének c) pontjában említett összes területét lefedhetik;
- 2) külön jogi aktusokra lesz szükség, mindegyik esetében saját külön jogalappal, oly módon, hogy részekre kell bontani a javaslatot a következő ágazatok és uniós jogi aktusok mentén; e jogi aktusok vizsgálata a javasolt irányelvvel egyidejűleg, csomagként kezelve is történhet:
 - a) a nukleáris biztonságra vonatkozó, a bizottsági javaslat 1. cikke (1) bekezdése a) pontjának vi. alpontjában említett uniós jogi aktusok esetében, mivel a külön jogi aktusnak az Euratom-Szerződés 31. cikkében meghatározott egyedi, nem jogalkotási eljárásen kell majd alapulnia;
 - b) a versenyjogra és az állami támogatásokra vonatkozó, a bizottsági javaslat 1. cikke (1) bekezdésének b) pontjában említett uniós jogi aktusok esetében, mivel a külön jogi aktusnak az EUMSZ 103. és 109. cikkében meghatározott nem jogalkotási eljárásen kell majd alapulnia;
 - c) a társasági adóra vonatkozó szabályok és az 1. cikk (1) bekezdésének c) pontjában említett, adóelőny szerzését célzó szabályozások ellen irányuló intézkedések érvényesítésének javítása esetében, mivel a külön jogi aktusnak az EUMSZ 115. cikkében meghatározott különleges jogalkotási eljárásen kell majd alapulnia;
 - d) a bizottsági javaslat melléklete I. része C. 2. pontjának iii. alpontjában említett 258/2012/EU rendelet (tűzfegyverek) esetében, mivel a külön jogi aktust az EUMSZ 207. cikkének (2) bekezdése alapján rendelet formájában kell majd elfogadni;

- 3) a következő uniós jogi aktusokra történő hivatkozásokat el kell hagyni a javaslatból:
- a) a bizottsági javaslat 1. cikke (1) bekezdésének c) pontjában említett (EU) 2017/1371 irányelv;
 - b) a melléklet I. részének H. 3. pontjában feltüntetett, az emberi egészséget fenyegető, határokon áttérjedő súlyos veszélyekről szóló 1082/2013/EU határozat.
-