

Ezt az oldalt gépi fordítással [\[Link\]](#) fordították le. A gépi fordításokban előfordulhatnak az egyértelműséget és a pontosságot potenciálisan csökkentő hibák; az ombudsman nem vállal felelősséget az esetleges eltérésekért. A legmegbízhatóbb és jogilag korrekt tájékoztatásért olvassa el a fenti linken található, angol nyelvű forrásverziót. Bővebb információért tekintse meg [nyelvi és fordítási politikánkat \[Link\]](#).

A 21/2016/JAP ügyben hozott határozat összefoglalása azzal kapcsolatban, hogy az EU Tanácsa nem adott hozzáférést az Európai Ügyészség létrehozásáról és az Európai Unió Büntető Igazságügyi Együttműködési Ügynökségéről (EUROJUST) szóló rendeletjavaslatokra vonatkozó jogi véleményekhez - 21/2016/JAP. sz. ügyben hozott határozata

Határozat

Ügy 21/2016/JAP - Vizsgálat megindítása 08/02/2016 - Határozat 07/03/2019 - Érintett intézmények <p>Európai Unió Tanácsa</p> (Nem történt hivatali visszasság) |

Az ügy azzal foglalkozott, hogy az Európai Unió Tanácsa megtagadta a teljes körű hozzáférés megadását az Európai Ügyészség (EPPO) létrehozásáról és az Európai Unió Büntető Igazságügyi Együttműködési Ügynökségéről (EUROJUST) szóló rendeletekre irányuló jogalkotási javaslatokról szóló jogi véleményekhez.

Az ombudsman vizsgálata folyamán a Tanács beleegyezett abba, hogy a négy dokumentum közül kettőt nyilvánosságra hozzon, de a fennmaradó két dokumentumot továbbra sem volt hajlandó teljes egészében közzétenni, bár a részleges hozzáférést megadta.

Az ombudsman belátja, hogy a jogi vélemények teljes körű közzétételének megtagadását az indokolta, hogy ez hátrányosan befolyásolná a jogi tanácsadás és bírósági eljárások védelmét. Ezért hivatali visszasság megállapítása nélkül zárja le az ügyet, de arra kéri a Tanácsot, hogy az idő múlásának fényében vizsgálja felül az elutasítást.

A panasz előzményei

1. A panaszos lengyel tudós arra kérte az Európai Unió Tanácsát, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló uniós rendelet [1] alapján biztosítson számára nyilvános hozzáférést a



Tanács Jogi Szolgálatának az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló [3] (EPPO) és az Európai Unió Büntető Igazságügyi Együttműködési Ügynökségéről [4] (a továbbiakban: Eurojust) szóló javasolt uniós rendeletekről szóló négy véleményéhez [2].

2. Az Európai Ügyészség független uniós szerv lesz, amely hatáskörrel rendelkezik az uniós csalások és az Unió pénzügyi érdekeit sértő egyéb bűncselekmények kivizsgálására és büntetőeljárás alá vonására. Az Európai Ügyészség decentralizált struktúrával rendelkező uniós szerv lesz a nemzeti bűnüldöző hatóságok bevonása és integrálása céljából. Az Európai Ügyészség nyomozásait elvben az egyes tagállamokban található delegált európai ügyészek végzik, de teljes mértékben függetlenek a nemzeti ügyészségektől.

3. Az Eurojustról szóló rendeletjavaslat szabályozza az Eurojust és az Európai Ügyészség közötti kapcsolatokat. Amennyiben az Európai Ügyészség gyakorolja hatáskörét, az Eurojust nem járhat el. Az Eurojust számára azonban lehetővé kell tenni, hogy az egyes tagállamokat érintő ügyekben gyakorolhassa hatáskörét.

4. A Tanács megtagadta a dokumentumokhoz való hozzáférést, mivel úgy ítélte meg, hogy a nyilvánosságra hozatal veszélyeztetné a jogi tanácsadás és a bírósági eljárások védelmét, és aláásná a döntéshozatalt az (akkor) folyamatban lévő jogalkotási tárgyalások keretében.

5. A panaszos felkérte a Tanácsot, hogy vizsgálja felül a hozzáférés megtagadásáról szóló eredeti határozatát [5] . Azzal érvelt, hogy nincs ok feltételezni, hogy a kért dokumentumok hozzáférhetővé tétele aláásná a Tanács objektív és átfogó jogi tanácsadás iránti igényét. Véleménye szerint a jogi vélemények teljes körű közzététele, és különösen „*a jogalkotási folyamattal kapcsolatos tanácsadás (ahol csak a Tanács jár el jogalkotóként) garantálhatja, hogy a jogilag megkérdőjelezhető kezdeményezéseket kizárják, így tükrözve az Európai Unió egyik alapelvét, a jogállamiságot*” [6] . Hozzátette, hogy még ha fennállna is a Tanács jogi véleményének védelme aláásásának veszélye, az pusztán hipotetikus lenne, és ezért nem lenne elegendő az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (2) bekezdése szerinti hozzáférhetővé tétel alóli kivétel igazolására.

6. A panaszos vitatta a Tanács azon álláspontját, amely szerint nem áll fenn nyomós közérdek. Azzal érvelt, hogy a jogalkotási döntéshozatali folyamat nyilvános ellenőrzése és átláthatósága alapvető tényező a meghozott döntések legitimizálásában.

7. 2015. október 26-án a Tanács főtitkára válaszolt, és fenntartotta az eredeti elutasítás indokait.

8. A Tanács válaszával elégedetlenül a panaszos 2016. január 6-án az európai ombudsmanhoz fordult.

A vizsgálat

9. Az ombudsman vizsgálatot indított az 1049/2001/EK rendelet vonatkozó rendelkezéseinek



Tanács általi alkalmazásával kapcsolatban, amikor a panaszos dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmét vizsgálta.

10. A vizsgálat során az ombudsman vizsgálócsoportja betekintett a Tanács aktájába, és megkapta a kért dokumentumok másolatát. 2017. január 10-én az ombudsman megkapta a panaszra vonatkozó tanácsi véleményt. Felkérte a panaszost, hogy tegyen észrevételt a Tanács véleményével kapcsolatban, de nem válaszolt. Mindazonáltal az ombudsman figyelembe vette a vizsgálat során mindkét fél által előadott érveket és véleményeket.

11. A vizsgálat során a Tanács felülvizsgálta álláspontját, és a négy kért dokumentum közül kettőt [7] továbbított a panaszosnak. A Tanács a döntését az idő múlásával és a két jogalkotási dossziéra vonatkozó döntéshozatali folyamatokban elért előrehaladással indokolta.

12. A két fennmaradó dokumentumot [8] illetően a Tanács megismételte a hozzáférés megtagadásának korábban felhozott indokait. Megjegyezte, hogy már biztosított részleges hozzáférést ezekhez a dokumentumokhoz.

Az ombudsmanhoz benyújtott érvek

A jogi tanácsadás védelmére vonatkozó kivételről

13. Az ombudsmannak megküldött véleményében a Tanács megismételte a panaszosnak adott véleményét, miszerint a kért dokumentumok érzékeny, összetett és ellentmondásos jogi kérdésekkel kapcsolatos tanácsokat tartalmaznak. Tekintettel az Európai Ügyészség hatáskörének jellegére, a Tanács ragaszkodott ahhoz, hogy jogi szolgálatának két véleménye potenciálisan felhasználható legyen a jövőbeli bírósági eljárásokban. A nyilvánosságra hozatal ezért káros hatással lehet a Tanács Jogi Szolgálatának azon képességére, hogy megvédje álláspontját a jövőbeli bírósági eljárásokban [9]. Véleménye szerint a peres eljárások kockázata rendkívül magas, és nem pusztán hipotetikus. Megjegyezte, hogy a Bíróság azt is elegendő indoknak tekintette a dokumentumok visszatartására, hogy azok „a közeljövőben” valószínűleg *relevánsak lehetnek a bírósági eljárásokban* [10]. Végül „a fegyveregyenlőség védelmének elve” „*függetlenül attól, hogy mikor kerül sor a bírósági eljárás megindítására*”.

A folyamatban lévő döntéshozatali eljárás védelmére vonatkozó kivételről

14. A Tanács azzal érvelt, hogy jogi szolgálatának a folyamatban lévő jogalkotási tárgyalások központi elemét képező, vitatott kérdésekről szóló véleményeinek közzététele visszatarthatja jogi tanácsadóit attól, hogy őszinte és egyértelmű módon fejtsek ki véleményüket. Ez a korlátozás veszélyeztetné a Jogi Szolgálat azon képességét, hogy betöltse szerepét, és „*komoly hatással lenne a Tanács általános döntéshozatali folyamatának hatékonyságára*” [11]. Háttérként kijelentette, hogy a két jogalkotási ügy, az Európai Ügyészség aktája és az



EUROJUST ügy szorosan összefügg egymással, és hogy a döntéshozatali eljárások még mindig folyamatban vannak. (Még nem fogadtak el végleges jogalkotási aktust.) A két jogalkotó és a Bizottság képviselői között az Európai Ügyészség javaslatáról folytatott informális tárgyalások (az úgynevezett háromoldalú egyeztetések [12]) megkezdődtek, de még nem zárultak le [13] , míg az EUROJUST ügyről szóló háromoldalú egyeztetések még nem kezdődtek meg.

15. A Tanács utalt az ombudsmannak a háromoldalú egyeztetések átláthatóságáról szóló OI/8/2015/JAS [14] sz. vizsgálatban hozott határozatára. Azzal érvelt, hogy az összetett jogalkotási tárgyalások keretében szükség lehet a nyilvánosság azon jogának korlátozására, hogy részt vegyen a jogalkotási folyamatban bizonyos helyzetekben, különösen, ha az informális tárgyalások még folyamatban vannak. Ez rendkívül fontos volt az intézmények vitatható kérdésekkel kapcsolatos tárgyalási mozgásterének megőrzése szempontjából. Azzal érvelt, hogy ez vonatkozik az Európai Ügyészségről folytatott háromoldalú egyeztetésekre, amelyek még folyamatban vannak, valamint az EUROJUST-ról szóló háromoldalú egyeztetésekre, amelyek még nem kezdődtek meg. A Tanács kijelentette, hogy még az informális tárgyalások során is kész nyilvánosságra hozni a jogalkotási dokumentumokat, amennyiben meggyőződött arról, hogy ez nem veszélyezteti a döntéshozatali folyamatot.

A közzétételhez fűződő nyomós közérdek

16. Végül a Tanács kijelentette, hogy a panaszos nem támasztotta alá azt az állítását, hogy a lezáratlan dokumentumok hozzáférhetővé tételéhez nyomós közérdek fűződik, mivel érvei túl általánosak és homályosak voltak [15] . Azon általános érvek, amelyek szerint a jogalkotási eljárás átláthatósága önmagában közérdeknek minősül, nem veszik figyelembe az egyes ügyek sajátos jellegét, ami igazolhatja a dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadását.

Az ombudsman értékelése

17. Az ombudsman üdvözlöi, hogy a Tanács a kért dokumentumok **közül kettőt eljuttatott a panaszoshoz, és úgy véli, hogy a panasz e vonatkozását a Tanács megoldotta** . Az ombudsman elemzése a fennmaradó két dokumentumra korlátozódik, amelyekhez csak részleges hozzáférést biztosítottak.

18. A Tanács az 1049/2001/EK rendeletben foglalt két kivételre hivatkozott annak érdekében, hogy megindokolja a két fennmaradó dokumentumhoz való hozzáférés megtagadására vonatkozó határozatát: (i) a jogi tanácsadás és a bírósági eljárások védelme, valamint ii. a folyamatban lévő döntéshozatali eljárás védelme.

i) Az Európai Ügyészség jogi véleménye

19. Az Európai Ügyészség feladata lesz az egyének elleni nyomozások és büntetőeljárások



lefolytatása nemzeti szinten. Így bizonyos, hogy a rendelet rendelkezéseinek értelmezése közvetlenül releváns lesz számos nyomozás és az azt követő bírósági eljárás során, amint az Európai Ügyészség működésbe lép. Az ombudsman ezért egyetért a Tanáccsal abban, hogy „*a jövőbeli peres eljárások kockázata nemcsak reális, hanem rendkívül magas és egyértelműen nem pusztán hipotetikus*”.

20. Az, hogy a Tanácsnak az Európai Ügyészségről szóló rendeletre vonatkozó jogi véleménye releváns lenne-e az ilyen bírósági eljárásokban, és így e jogi vélemény közzététele veszélyeztetné-e a jogi tanácsadás és/vagy a bírósági eljárás védelmét, a szóban forgó ponttól függ.

21. Az ombudsman, miután megvizsgálta a dokumentumot, úgy véli, hogy a kitakarított szöveg nagy része olyan ügyekre vonatkozik, amelyekről kiderülhet, hogy központi szerepet játszanak a jövőbeli bírósági eljárásokban. E tanács tartalmára tekintettel előrelátható, hogy a jövőbeli eljárásokban a felek megpróbálhatják felhasználni a Tanács jogi tanácsát a támogatásukhoz, ami káros lehet az Európai Ügyészségre nézve.

22. Bár azzal lehet érvelni, hogy a kihúzások nagyon kis része túlzott és szükségtelen, nem rejtenek el semmilyen jelentőséget.

23. Erős közérdek fűződik annak biztosításához, hogy a bűncselekmények üldözésével kapcsolatos jogviták ne sérüljenek, és a jelen ügy sajátos körülményei között az ombudsman egyetért azzal, hogy a dokumentum további hozzáférhetővé tételéhez fűződő közérdek nem elsőbbséget élvez a közzététel tilalmához fűződő közérdekkel szemben.

24. Mivel nyilvánvaló, hogy az Európai Ügyészség jogi véleményének nyilvánosságra hozatalának megtagadása a jogi tanácsadás és a bírósági eljárások védelmének szükségessége alapján indokolt, az alkalmazott kiegészítő kivételt nem kell figyelembe venni.

(II) Az EUROJUST jogi véleménye

25. Az Eurojust jogi véleménye az Eurojustról szóló felülvizsgált rendeletnek a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés kérdésére vonatkozó rendelkezéseire vonatkozik. A vélemény 1–13. pontját és 20. pontjának e) alpontját a Tanács nyilvánosságra hozta, a 14–20. pont d) alpontját azonban visszatartották. A visszatartott részek jogi tanácsadást tartalmaznak az (akkor) rendelettervezet vonatkozó rendelkezéseinek értelmezésével és lehetséges következményeivel kapcsolatban.

26. Az ombudsman elismeri, hogy előrelátható volt, hogy az Eurojust birtokában lévő dokumentumokhoz való hozzáféréssel kapcsolatos jogviták korlátozottak lehetnek, és hogy a visszatartott bekezdések nyilvánosságra hozatala alááshatja az ilyen bírósági eljárásokat. Az ombudsman ezért elfogadja, hogy a Tanács némi indoklással rendelkezett arra vonatkozóan, hogy a **kérelem időpontjában nem biztosított nyilvános hozzáférést** a jogi vélemény e részéhez. Az ombudsman megjegyzi továbbá, hogy a panaszos nem foglalkozott ezzel a



panasszal, és hogy már maga a rendelet is elkészült (2018/1727 rendelet [16]).

27. Ilyen körülmények között az ombudsman nem tartja helyénvalónak a hivatali visszasság megállapítását a Tanács azon döntése kapcsán, hogy visszatartja a kért dokumentum egy részét. Ugyanakkor sürgeti a Tanácsot, hogy az idő múlására és a jogalkotási eljárás lezárására tekintettel fontolja meg az említett részekhez való nyilvános hozzáférés biztosítását.

28. Az ombudsman üdvözlí a Tanács azon szándékát, hogy vizsgálata során figyelembe vegye az idő múlását, és bízik abban, hogy ezt az átláthatóság és a nyitottság érdekében továbbra is megteszi.

Következtetés

A panasz kivizsgálása és a folyamat során bekövetkezett fejlemények alapján az ombudsman a következő következtetéssel zárja le a vizsgálatot:

A Tanács nem követett el hivatali visszasságot. Sürgeti azonban a Tanácsot, hogy a megváltozott körülmények fényében fontolja meg az Eurojust jogi véleményének visszatartott részeihez való nyilvános hozzáférés biztosítását.

A Tanács és a panaszos tájékoztatást kap e határozatról.

Emily O'Reilly

Európai ombudsman

Strasbourg, 2019. 03. 07.

[1] Az Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete (2001. május 30.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről (HL L 145., 43. o.), elérhető itt: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32001R1049>.

[2] i. az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló tanácsi rendeletjavaslatról szóló 6267/14. sz. dokumentum. A dokumentum az Európai Unió működéséről szóló szerződés 86. cikke (1) bekezdésének második és harmadik albekezdésében előírt „megerősített együttműködési” eljárás elemzését tartalmazza.

(II) 13302/1/14 REV 1 dokumentum az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló tanácsi



rendeletjavaslatról. Ez a jogi vélemény kifejezetten elemzi a rendeletjavaslat bizonyos rendelkezéseinek az uniós szerződésekkel való összeegyeztethetőségét, amelyek korlátozzák az Európai Unió Bíróságának az Európai Ügyészség által hozott eljárási intézkedésekre vonatkozó bírósági felülvizsgálatát.

(III) 16983/14 dokumentum az Európai Unió Büntető Igazságügyi Együttműködési Ügynökségéről (EUROJUST) szóló rendeletjavaslatról. Ez a jogi vélemény jogi értékelést ad a javaslat 60. cikkére vonatkozóan, amely az EUROJUST birtokában lévő dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférésre vonatkozik. A 16893/14 COR 1 dokumentum a 16983/14 dokumentum 4. oldalán található 10. pont helyesbítése.

iv. 8904/15. sz. dokumentum az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló tanácsi rendeletjavaslatról. Ez a jogi vélemény azt elemzi, hogy összeegyeztethető-e az EUMSZ 86. cikkével a javasolt európai ügyész joghatóságának bizonyos járulékos bűncselekményekre való kiterjesztése. A 8904/15 COR 1 dokumentum jelzi, hogy a helyesbítés nem vonatkozik a 8904/15 dokumentum lengyel változatára.

[3] Az Európai Ügyészség független uniós szerv lesz, amelynek hatáskörébe tartozik a csalás és az EU pénzügyi érdekeit sértő egyéb bűncselekmények kivizsgálása és büntetőeljárás alá vonása.

[4] Az Eurojust olyan uniós szerv, amely megkönnyíti a nyomozások és büntetőeljárások összehangolását az uniós tagállamok illetékes hatóságai között, és javítja közöttük az együttműködést. További információ:

<http://www.eurojust.europa.eu/about/background/Pages/mission-tasks.aspx> [Link]

[5] A *megerősítő kérelmekre* vonatkozó eljárást az 1049/2001/EK rendelet 7. cikkének (2) bekezdése határozza meg.

[6] Azzal érvelt, hogy a jogi vélemények nyilvánosságra hozatala és ezáltal az ellenőrzés biztosítása hatékonyabb jogi tanácsadáshoz és legitimitásának javításához vezethet. Ennek során a Bíróság 2008. július 1-jei *Svédország és Turco kontra Tanács ítéletére* (C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374, EU:C:2008:374) hivatkozott. 45–46.

[7] A fent említett dokumentumok: 6267/14 (a Tanács Jogi Szolgálatának hozzájárulása az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslatához) és 8904/15 (a Tanács Jogi Szolgálatának véleménye az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló tanácsi rendeletre irányuló bizottsági javaslatról).

[8] **13302/1/14 REV 1** (a Bíróság bírósági felülvizsgálatának hatályáról) és 16983/14 (az EUROJUST-hoz való nyilvános hozzáférésről).

[9] Álláspontja alátámasztása érdekében a Törvényszék az Elsőfokú Bíróság T-796/14. sz., *Philip Morris Ltd kontra Európai Bizottság* ügyben hozott ítéletére hivatkozott. 66–71.



[10] A T-800/14. sz., *Philip Morris Ltd kontra Európai Bizottság* ügyben hozott ítélet. 68–69.

[11] Ebben az összefüggésben a Törvényszék T-18/15. sz., *Philip Morris Ltd kontra Bizottság* ügyben hozott ítéletére hivatkozott. A Számvevőszék megállapította, hogy „[a]z intézményen belüli önálló véleménynyilvánítás lehetősége elősegíti a belső megbeszélések ösztönzését ezen intézmény működésének javítása és a döntéshozatali folyamat zavartalan működése érdekében”. Így ésszerűnek találta a Bizottság azon álláspontját, hogy megtagadja az olyan dokumentumhoz való hozzáférést, amely a szerző által a Bizottság egy bizonyos része magatartásának bizonyos szempontjaival kapcsolatban megfogalmazott kritikákat tartalmaz, mivel annak hozzáférhetővé tétele súlyosan veszélyeztetheti a döntéshozatali folyamatot.

[12] Az EU két jogalkotó szerve, az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa az Európai Bizottság javaslatát követően jogszabályokat fogad el. E folyamat során mindkét társjogalkotó – a Bizottság támogatásával – gyakran úgynevezett háromoldalú egyeztetések keretében tárgyal, amelyek a három érintett intézmény képviselői közötti **informális találkozók**. A háromoldalú egyeztetés során a Parlament és a Tanács megpróbál megállapodni az eredeti álláspontjukon alapuló közös jogalkotási aktusról. Erről a jogszabályról a hivatalos jogalkotási eljárás szerint szavaznak.

[13] Az Európai Ügyészségről szóló rendelet szövegét időközben a megerősített együttműködési eljárás keretében fogadták el. A rendelet már hatályban van, de az Európai Ügyészség még nem működik teljes mértékben. További információkért lásd az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről szóló, 2017. október 12-i (EU) 2017/1939 tanácsi rendeletet (*HL L 283* ., 2017.10.31., 1. o.).
<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/1939/oj> [Link].

[14] Az európai ombudsman határozata a háromoldalú egyeztetések átláthatóságával kapcsolatos OI/8/2015/JAS stratégiai vizsgálatot követő javaslatok meghatározásáról.

[15] Ebben az összefüggésben a Törvényszék T-710/14. sz., *Herbert Smith Freehills LLP kontra Tanács* ügyben hozott ítéletének 69. pontjára hivatkozott.

[16] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1727 rendelete (2018. november 14.) az Európai Unió Büntető Igazságügyi Együttműködési Ügynökségéről (Eurojust), valamint a 2002/187/IB tanácsi határozat felváltásáról és hatályon kívül helyezéséről (*HL L 295*., 2018.11.21., 138. o.), elérhető a következő címen:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1727> [Link].