

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 \[Link\]](#).

Az EU Tanácsa halászáti kvótákat meghatározó éves rendeletek elfogadásához vezető döntéshozatali eljárásának átláthatóságára vonatkozó, 640/2019/TE sz. ügyben hozott határozat

Határozat

Ügy 640/2019/TE - Vizsgálat megindítása 10/05/2019 - Ajánlás 25/10/2019 - Határozat 29/04/2020 - Érintett intézmények <p>Európai Unió Tanácsa</p> (Feltárt hivatali visszasság) |

A panasz az EU Tanácsában alkalmazott, az Atlanti-óceán északkeleti részén élő egyes halfajokból 2017-re, 2018-ra és 2019-re meghatározott teljes kifogható mennyiséget (TAC) előíró éves rendeletek elfogadásához vezető döntéshozatali eljárás átláthatóságával foglalkozott. A panaszt a ClientEarth nevű környezetvédelmi jogi szervezet nyújtotta be.

A panaszos aggályait fejezte ki amiatt, hogy a Tanács (1) nem vette jegyzőkönyvbe a tagállamoknak a nemzeti köztisztviselőkől és nagykövetekből álló tanácsai „előkészítő szervezetben”, valamint a Miniszterek Tanácsának ülésein kifejezett álláspontját, (2) nem adott időben, proaktívan és kérésre hozzáférést a jogalkotási dokumentumokhoz és (3) a dokumentumokról vezetett nyilvántartása nem teljes, és nehezen használható.

Az ombudsman arra az álláspontra helyezkedett, hogy a szóban forgó dokumentumok a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférésre vonatkozó uniós szabályokban meghatározottak szerint „jogalkotási dokumentumnak” minősülnek. A dokumentumok emellett az Aarhusi Egyezményről szóló rendelet értelmében „környezeti információt” tartalmaznak. Az ilyen dokumentumokhoz szélesebb körű és késedelem nélküli hozzáférést kell biztosítani. Az ombudsman azt is megállapította, hogy a Tanács nem bizonyította be, hogy a dokumentumok közzététele súlyosan befolyásolná, meghosszabbítaná vagy bonyolultabbá tenné a döntéshozatali eljárást.

Az ombudsman ezért azt ajánlotta, hogy a Tanács proaktívan tegye hozzáférhetővé a TAC-ról szóló rendelet elfogadásához kapcsolódó dokumentumokat akkor, amikor ezeket a



tagállamoknak körbeküldik, vagy ezután a lehető leghamarabb.

A Tanács nem követte az ombudsman ajánlását. Ez sajnálatos. Mi több, ez arra is utal, hogy a Tanács nem fogta fel teljesen, hogy milyen kritikus jelentőségű kapcsolat van a demokrácia és a nagyobb nyilvánosságot jelentős mértékben érintő ügyekben történő döntéshozatal átláthatósága között. Ez még inkább fontos, ha a döntéshozatal a környezetvédelemmel kapcsolatos.

Úgy tűnik, a Tanács azon az állásponton van, hogy az egyik fő demokratikus normát – a jogalkotás átláthatóságát – fel kell áldozni az általa fontosabbnak talált jó ügyért, hogy egy politikai ügyben konszenzust érjen el.

Az ombudsman megerősítette a hivatali visszasság megállapítását és az ajánlását.

A panasz előzményei

1. A panasz az Atlanti-óceán északkeleti részén található egyes halállományokra vonatkozó „teljes kifogható mennyiségeket” meghatározó éves rendeletek elfogadásához vezető döntéshozatali folyamat átláthatóságára vonatkozik. A teljes kifogható mennyiségek célja többek között a halállományok fenntartható szinten tartása, ami a **közös halászati politikáról szóló uniós rendelet** [1] [Link] (KHP-rendelet) egyik alapvető célkitűzése [2] [Link].

2. A TAC-rendeleteket a Tanács az Európai Unió működéséről szóló szerződésben (EUMSZ) [3] [Link] meghatározott eljárásnak megfelelően fogadja el. Ezzel az eljárással összhangban az Európai Bizottság minden évben javaslatot készít az éves TAC-rendeletre vonatkozóan, a tanácsadó szervek tudományos szakvéleménye alapján. Általában **október végén vagy november elején** fogadja el az Atlanti-óceán északkeleti részének teljes kifogható mennyiségére vonatkozó javaslatát. Ezt követően a nemzeti köztisztviselők hetente találkoznak a Tanács egyik „előkészítő testületében” [4] [Link], a belső halászati politikával foglalkozó munkacsoportban, hogy megvitassák a Bizottság javaslatát. Ezen előkészítő megbeszélések alapján az Állandó Képviselők Bizottsága (a COREPER nagykövetei) körülbelül egy héttel a Mezőgazdasági és Halászati Tanács előtt tárgyalásokat folytat a javaslatról, amelyen a részt vevő miniszterek elfogadják a teljes kifogható mennyiségekről szóló végleges rendeletet. Ez általában **december közepén** történik.

3. A panaszos, a ClientEarth környezetvédelmi jogi szervezet minden évben elemzi, hogy a TAC-javaslatok és a végleges TAC-rendelet hogyan felelnek meg a KHP-rendelet követelményeinek. A Tanács csak akkor fogadhat el teljes kifogható mennyiségeket, amelyek ellentétesek az alkalmazandó tudományos szakvéleményekkel, ha tudományos bizonyítékot tud szolgáltatni, vagy bizonyítani tudja, hogy a tudományos szakvélemények tiszteletben tartása súlyos társadalmi és gazdasági kockázatot jelentene az érintett halászflottákra és közösségekre nézve.



4. Éves elemzéséhez a panaszosnak számos információra van szüksége. E célból 2017 és 2019 között több, a TAC-rendelet elfogadásához vezető döntéshozatali folyamattal kapcsolatos, a Tanács birtokában lévő dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés iránti kérelmet nyújtott be [5] [Link].

5. A panaszos nem elégedett kéréseinek eredményével, és 2019. április 8-án az ombudsmanhoz fordult.

Az ombudsman ajánlása

6. Ajánlásában [6] [Link] az ombudsman úgy ítélte meg, hogy az éves TAC-rendelet elfogadásával kapcsolatos dokumentumok a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférésre vonatkozó uniós szabályokban szereplő „jogalkotási dokumentumok” tág fogalommeghatározása alá tartoznak, és ennek megfelelően részesülniük kell az ilyen dokumentumokhoz biztosítandó **szélesebb körű** hozzáférésből. [7] [Link] Az ombudsman az aarhusi rendelet értelmében vett környezeti információkat is tartalmazó dokumentumoknak tekintette. [8] Az ombudsman ezért arra a következtetésre jutott, hogy a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférésre vonatkozó uniós szabályokban foglalt kivételt megszorítóan kell értelmezni [10] .

7. Az ombudsman azt is megjegyezte, hogy az éves TAC-rendelet elfogadásával kapcsolatos dokumentumok legalább minden év novemberének végétől **léteznek** . Ezek a dokumentumok átfogó áttekintést nyújtanak a tagállami delegációk által a tárgyalások során kifejtett különböző álláspontokról. Ezek közül a legjelentősebb az a dokumentum, amelyet „bibliának” neveznek. Az ombudsman megállapította, hogy a nyilvánosságnak, például a panaszosnak pontosan ilyen típusú információkra lenne szüksége a folyamatban lévő döntéshozatali folyamat befolyásolásához. Azt is megállapította azonban, hogy a Tanács nem tette nyilvánosan hozzáférhetővé a 2018. és 2019. évi TAC-rendeletek elfogadásával kapcsolatos dokumentumokat, miközben a döntéshozatal folyamatban volt. [11] [Link] A dokumentumokat ehelyett szisztematikusan „LIMITE”-ként tüntették fel, ami azt jelenti, hogy a Tanács nem teszi ezeket a dokumentumokat közvetlenül hozzáférhetővé a nyilvánosság számára a honlapján.

8. Az ombudsman megismételte álláspontját [12] [Link], miszerint a jogalkotási dokumentumokhoz való hozzáférés korlátozásának kivételesnek és a feltétlenül szükséges mértékre kell korlátozódnia. A „LIMITE” státuszt csak azokra a dokumentumokra kell alkalmazni, amelyek az értékelés során mentesülnek a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférésre vonatkozó uniós szabályokban előírt kivételek valamelyike alapján a hozzáférhetővé tétel alól.

9. A Tanács lényegében azzal érvelt, hogy a végleges TAC-rendelet elfogadása előtt az olyan dokumentumok kiadása, mint a „biblia”, aláásná a folyamatban lévő döntéshozatali folyamatot, amelyet a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférésre vonatkozó uniós szabályok egyik kivétele véd [13] .



10. Az ombudsmant ez az érv nem győzte meg. Megállapította, hogy a Tanács nem bizonyította, hogy a szóban forgó dokumentumok hozzáférhetővé tétele súlyosan befolyásolná, meghosszabbítaná vagy bonyolítaná a döntéshozatal megfelelő lefolytatását [14] .

11. A fentiek fényében az ombudsman arra a következtetésre jutott, hogy hivatali visszasságnak minősül az, hogy a Tanács rendszeresen megjelölte a 2018. és 2019. évi éves TAC-rendeletek „LIMITE” elfogadásával kapcsolatos dokumentumokat. Ezért (az európai ombudsman alapokmánya 3. cikkének (6) bekezdésével összhangban) a következőket javasolta:

- *A Tanácsnak proaktívan nyilvánosságra kell hoznia a TAC-rendelet elfogadásával kapcsolatos dokumentumokat a tagállamoknak történő továbbításuk időpontjában, vagy azt követően a lehető leghamarabb.*

12. Az ombudsman ajánlására adott válaszában a Tanács megismételte álláspontját, miszerint a végleges TAC-rendelet elfogadása előtt a dokumentumok, például a „biblia” kiadása aláásná a folyamatban lévő döntéshozatali folyamatot. Álláspontjának alátámasztása érdekében a Tanács három fő érvet terjesztett elő.

13. Először is a Tanács megerősítette azon álláspontját, hogy bár az átláthatóságra vonatkozó követelmények szigorúbbak, ha a Tanács jogalkotási tevékenységek keretében jár el, a kért dokumentumokat egy nem jogalkotási aktus elfogadásához vezető eljárás keretében dolgozták ki. Ezért „*az átláthatóság magasabb szintje, amely akkor alkalmazandó, amikor az intézmények jogalkotási eljárás keretében járnak el, nem azonos súllyal bír a szóban forgó vizsgálat által érintett döntéshozatali eljárás tekintetében.*” [15] [\[Link\]](#)

14. Másodszor a Tanács elismerte, hogy az e vizsgálat tárgyát képező dokumentumok tartalmazhatnak környezeti információkat, és hogy az aarhusi rendelettel [16] [\[Link\]](#) összhangban a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférésre vonatkozó uniós szabályok 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében foglalt kizáró okokat ilyen esetekben megszorítóan kell értelmezni. A Tanács azonban megjegyezte, hogy az aarhusi rendelet „*nem zárja ki a döntéshozatali eljárás védelmével kapcsolatos kivételre való hivatkozás lehetőségét, és nem határozza meg a nyomós közérdek automatikus elsőbbségét sem.*” [17] [\[Link\]](#)

15. Harmadszor, és figyelembe véve a fenti megfontolásokat, a Tanács fenntartotta azon álláspontját, amely szerint a vitatott dokumentumok proaktív hozzáférhetővé tétele súlyosan veszélyeztetné az éves TAC-rendelet elfogadásához vezető döntéshozatalt:

- „*Ha az ezzel kapcsolatos tárgyalások során a tárgyalások állását és a tagállami álláspontok megszilárdítását részletező dokumentumokat bocsátánának ki, ez azzal a kockázattal járna, hogy befagyasztnák a vonatkozó álláspontokat, és korlátoznák a tagállamok rugalmasságát az eredeti álláspontjukról való elmozdulásra, valamint kompromisszumkészségükre, amelyek kulcsfontosságúak a tanácsi szintű megállapodás sikeres eléréséhez. A tagállamok kezdeti álláspontjának a tanácskozások előtti nyilvánosságra hozatala szilárdabb álláspontokhoz vezetne, és csökkentené a kompromisszumra való mozgásterüket, veszélyeztetve ezáltal a tanácsi tanácskozások során létrejött megállapodást. Ez nemcsak a politikai megállapodáshoz vezető döntéshozatali eljárás szakaszában érvényes, hanem a jogi szövegeknek a Tanácson belüli*



tényleges szavazással történő elfogadásához vezető szakaszban is. A nyilvánosságra hozatal ezért korlátozná annak lehetőségét, hogy derűsen tárgyaljanak és megállapodjanak, ami viszont ellentétes lenne a döntéshozatali folyamat hatékonyságával . [18] [Link]

16. A Tanács továbbá azzal érvelt, hogy a döntéshozatali folyamat súlyos veszélyeztetésének kockázata nem pusztán hipotetikus, hanem ésszerűen előrelátható. Érvelésének alátámasztása érdekében a Tanács kijelentette, hogy a vitatott dokumentumok proaktív hozzáférhetővé tétele:

- halasztja el a tanácsi tanácskozások sikeres kimenetelét, mivel a tagállamoknak az eredeti álláspontjuk előkészítése során több mint száz halállomány esetében egyensúlyt kell teremteniük a különböző érdekek között;
- külső nyomásgyakorlás, mivel a tárgyalások körülményei rendkívül átpolitizáltak és külső figyelemnek vannak kitéve; és
- a dokumentumokban szereplő egyes információk átfogó eseti értékelésének előírása annak ellenőrzése érdekében, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó uniós szabályokban meghatározott kivételek megakadályozzák-e az ilyen közzétételt. Ezen túlmenően az ilyen értékelések megkövetelik az érintett résztvevőkkel való konzultációt, mielőtt nyilvánosságra hozzák a rájuk vonatkozó érzékeny információkat.

17. A fentiekre tekintettel a Tanács megerősítette azon álláspontját, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező dokumentumokat nem tudja szisztematikusan proaktív módon hozzáférhetővé tenni. Ez a következtetés összhangban van a Tanács eljárási szabályzatával is, amely szerint a Tanács (jogalkotási vagy nem jogalkotási eljárás keretében) csak akkor hozhat nyilvánosságra dokumentumokat, ha azok egyértelműen nem tartoznak a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférésre vonatkozó uniós szabályok egyikének hatálya alá sem.

Az ombudsman értékelése az ajánlás után

18. Ami a Tanács által előadott első érvet illeti, amely szerint a magasabb szintű átláthatóság csak akkor alkalmazandó, ha az intézmények jogalkotási eljárás keretében járnak el, az ombudsman először is meg kívánja ismételni az ajánlásában szereplő egyik fő pontot: A nyitottság és az átláthatóság általános követelménye az uniós intézmények munkájának lefolytatására vonatkozik, függetlenül attól, hogy az jogalkotási jellegű-e vagy sem .

19. Ezt a követelményt az Európai Unióról szóló szerződés 15. cikke rögzíti. [19] [Link] Ezt a követelményt a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférésre vonatkozó uniós szabályok is tükrözik, amelyek előírják, hogy „[a]mennyire lehetséges, az intézmények a dokumentumokat elektronikus formában vagy nyilvántartáson keresztül közvetlenül hozzáférhetővé teszik a nyilvánosság számára az érintett intézmény szabályaival összhangban”. [20] Más szóval, a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférésre vonatkozó uniós szabályokban szereplő „dokumentum” fogalom meghatározása alá tartozó **valamennyi** dokumentumot – jellegüktől függetlenül – közvetlenül hozzáférhetővé kell tenni „a lehető legnagyobb mértékben”. A dokumentumokhoz való hozzáférés csak akkor korlátozható, ha a szabályokban [21] meghatározott kivételek közül egy (vagy több) alkalmazandó.



20. Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy az egyes döntéshozatali folyamatok, különösen azok, amelyek a tagállamokra nézve közvetlenül kötelező és a polgárokat közvetlenül vagy közvetve kötelező jogi aktusokhoz vezetnek, még magasabb szintű átláthatóságot igényelnek. Minden bizonnyal ez a helyzet akkor, amikor az intézmények jogalkotói minőségükben járnak el. Amint azt a Bíróság a *Turco-ügyben hozott* ítéletében megjegyezte, „e tekintetben a büntethetőség hozzájárul a demokrácia megerősítéséhez azáltal, hogy lehetővé teszi a polgárok számára, hogy megvizsgálják a jogalkotási aktus alapját képező valamennyi információt. A polgárok azon lehetősége, hogy megismerjék a jogalkotási intézkedéseket alátámasztó megfontolásokat, demokratikus jogaik hatékony gyakorlásának előfeltétele.” [22] Az ombudsman megérti, hogy a Bíróság érvelésének alapjául szolgáló alapgondolat az, hogy vannak olyan döntéshozatali eljárások, amelyek különösen fontosak a nyilvánosság számára, és ezért különösen magas szintű átláthatóságot igényelnek.

21. Ez az érvelés tükröződik a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférésre vonatkozó uniós szabályokban szereplő „jogalkotási dokumentumok” tág meghatározásában, amely **nem** korlátozódik a hivatalos „jogalkotási eljárás” keretében *kidolgozott dokumentumokra, hanem magában foglal minden olyan dokumentumot, amely „a tagállamokban vagy a tagállamokra nézve jogilag kötelező jogi aktusok elfogadására irányuló eljárások során készült vagy kapott”*. Amint azt az ombudsman az ajánlásában megjegyezte, a „jogalkotási dokumentumok” tágabb meghatározását az Európai Unió Bírósága 2018-as ítéletében hangsúlyozta:

- „az 1049/2001 rendelet 12. cikkének (2) bekezdéséből kitűnik, hogy nemcsak az uniós jogalkotó által elfogadott jogi aktusokat, hanem általánosabban a tagállamokban vagy a tagállamokra nézve jogilag kötelező jogi aktusok elfogadására irányuló eljárások során készített vagy kapott dokumentumokat is „jogalkotási dokumentumnak” kell minősíteni, következésképpen e rendelet 4. és 9. cikkének rendelkezéseire is figyelemmel közvetlenül hozzáférhetővé kell tenni őket.

22. A Szerződésekben a „jogalkotási aktusok” és a „nem jogalkotási aktusok” közötti különbségtétel formális jellegű. Amint azt a Tanács az ombudsmannak adott válaszában helyesen megjegyezte, csak az EUMSZ 289. cikkében meghatározott jogalkotási eljárás keretében elfogadott jogi aktusok nevezhetők hivatalosan „jogalkotási aktusoknak”. Az ombudsman azt is elfogadja, hogy a TAC-rendelet jogalapja, az EUMSZ 43. cikkének (3) bekezdése formálisan nem érinti a Szerződések értelmében vett „jogalkotási aktusok” elfogadását.

23. Az ombudsman azonban a fenti megfontolásokkal összhangban nem tartja kritikusnak ezt a formális megkülönböztetést a jogi aktus elfogadására alkalmazandó átláthatósági szint meghatározásakor. A döntő kérdés az, hogy a döntéshozatali folyamat olyan jogi aktusok elfogadására vonatkozik-e, amelyek jogilag kötelező erejűek a tagállamokban vagy a tagállamok számára. Ez a logika tükröződik a Tanács saját eljárási szabályzatában. E szabályok 8. cikke kimondja, hogy:

- „amennyiben a Szerződések **vonatkozó rendelkezései alapján – a belső intézkedések, igazgatási vagy költségvetési aktusok, intézményközi vagy nemzetközi kapcsolatokra vonatkozó jogi aktusok vagy nem kötelező erejű jogi aktusok (például következtetések, ajánlások vagy állásfoglalások) kivételével – rendeletek, irányelvek vagy határozatok útján a tagállamokban vagy a tagállamok számára jogilag kötelező erejű szabályok**



elfogadására vonatkozó nem jogalkotási javaslatot nyújtanak be a Tanácsnak , a Tanács a fontos új javaslatokról szóló első tanácskozása nyitva áll a nyilvánosság számára .” [25] [Link]

A Tanács eljárási szabályzata tehát elismeri, hogy léteznek olyan nem jogalkotási javaslatok, amelyek olyan szabályok elfogadására vonatkoznak, amelyek jogilag kötelezőek a tagállamokban vagy a tagállamok számára, és amelyek fontosak, és ezért a „jogalkotási” javaslatokhoz hasonlóan a Tanácsban nyilvánosan kell megvitatni őket.

24. Amint azt a Tanács az ombudsmannak adott válaszában kifejtette, „[a teljes kifogható mennyiségről szóló] eredeti álláspontjuk előkészítése során a tagállamoknak különböző érdekek (ipar kontra környezet, kisüzemi halászat, nagyüzemi halászat stb.) között kell zsonglőrködniük több mint száz állomány tekintetében”. [26] [Link] Továbbá a Tanács rámutatott, hogy „a szóban forgó döntéshozatali folyamat rendkívül átpolitizált és intenzív külső figyelemnek kitett környezetben zajlik”. [27] [Link] Ezekből az állításokból az következik, hogy a szóban forgó döntéshozatali folyamat jelentős közérdeket képvisel, mivel a jelentős környezeti, gazdasági és társadalmi érdekek összeegyeztetését és kiegyensúlyozását foglalja magában.

25. Az ombudsman úgy véli, hogy az, hogy a Tanács e vizsgálat keretében ragaszkodik a jogalkotási és nem jogalkotási aktusok közötti formális megkülönböztetéshez, nincs összhangban a Szerződések szellemével és a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférésre vonatkozó uniós szabályokkal, amelyek megkövetelik az uniós döntéshozatal magas szintű átláthatóságát és a döntéshozatalt a polgárokhoz a lehető legszorosabban.

26. A fentiek fényében az ombudsmant nem győzte meg a Tanács első érve, amely szerint csak az EUMSZ 289. cikkében meghatározott jogalkotási eljárás keretében hivatalosan elfogadott jogi aktusok részesülhetnek a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférésre vonatkozó uniós szabályokban a jogalkotási dokumentumoknak tulajdonított magasabb szintű átláthatóságban. Ellenkezőleg, az ombudsman megerősíti azon álláspontját, miszerint a jelen vizsgálat tárgyát képező dokumentumokat az 1049/2001/EK rendelet alkalmazásában „jogalkotási dokumentumnak” kell tekinteni.

27. A Tanács második érvét illetően az ombudsman üdvözli, hogy a Tanács elismerte, hogy a vizsgálat tárgyát képező dokumentumok az aarushi rendelet értelmében környezeti információkat tartalmazhatnak. Egyetért a Tanács azon véleményével, hogy a környezeti információkhoz való hozzáférés továbbra is megtagadható, ha a közzététel súlyosan veszélyeztetné a folyamatban lévő döntéshozatali folyamatot. Az ombudsman azonban megismétli, hogy a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférésre vonatkozó uniós szabályokban foglalt kivételt, amely kimondja, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférést meg kell tagadni, ha a hozzáférhetővé tétel súlyosan veszélyeztetné az intézmény döntéshozatali eljárását [28] , a környezeti információk tekintetében megszorítóan kell értelmezni [29] . Továbbá, ellentétben azzal, amit a Tanács az ombudsmannak adott válaszában [30] [Link] sugall, a környezeti információkra vonatkozó kivétel megszorító értelmezésére vonatkozó követelményt **nem** érinti a szóban forgó dokumentumok jogalkotási vagy nem jogalkotási jellege .



28. Végül a Tanács azzal érvelt, hogy a döntéshozatali eljárás súlyos veszélyeztetésének kockázata proaktív közzététel esetén nem pusztán hipotetikus, hanem ésszerűen előrelátható lenne. A Tanács lényegében azzal érvelt, hogy a dokumentumok – különösen a változó tagállami álláspontokat tartalmazó dokumentumok – hozzáférhetővé tétele korlátozná e kérdések nyugodt megvitatásának és a megállapodás megtalálásának lehetőségét. Ezt a Tanács szerint a döntéshozatali folyamatban szóban forgó fontos különböző érdekek, a döntéshozókra a szóban forgó fontos gazdasági és környezeti érdekek miatt a döntéshozókra gyakorolt jelentős külső nyomás, a döntéshozatali folyamat figyeleme (a Tanács megemlíti a Tanács épületeibe sajtójelvényekkel belépni próbáló lobbisták példáját) és az összes dokumentumot a közzététel előtt átfogóan elemezni kell.

29. Az ombudsmant nem győzték meg a Tanács érvei. Megismétli azon meggyőződését, hogy az uniós polgárok demokratikus jogaik gyakorlásának szerves részét képezi az a lehetőség, hogy a nyilvánosság – beleértve a tárgyalások kimenetelében jelentős érdekelttséggel rendelkező személyeket is – véleményt nyilvánítson, legyen szó gazdasági vagy környezeti érdekekről. [31] Az ombudsman értelmezése szerint az egyes delegációk álláspontját tartalmazó, folyamatban lévő jogalkotási ügyekkel kapcsolatos dokumentumok múltbeli közzététele nem zavarta meg a döntéshozatali folyamatot. Ebben az ügyben nem nyújtottak be olyan bizonyítékot, amely arra utalna, hogy az eredmény más lenne.

30. Az ombudsman ezért megerősíti azon álláspontját, miszerint a Tanács nem bizonyította, hogy a szóban forgó dokumentumok hozzáférhetővé tétele súlyosan érintené, meghosszabbítaná vagy bonyolítaná a döntéshozatal megfelelő lefolytatását [32] .

31. A fentiek alapján az ombudsman megerősíti azon következtetését, amely szerint hivatali visszasszágnak minősül az, hogy a Tanács rendszeresen megjelölte a 2018. és 2019. évi éves TAC-rendeletek „LIMITE” elfogadásával kapcsolatos dokumentumokat.

Következtetés

A vizsgálat alapján az ombudsman az alábbi következtetéssel zárja le az ügyet:

Az ombudsman nem elégedett a Tanács ajánlására adott válaszával. Az ombudsman megismétli azt az ajánlását, hogy a Tanácsnak proaktívan nyilvánosságra kell hoznia a TAC-rendelet elfogadásával kapcsolatos dokumentumokat a tagállamoknak történő továbbításuk időpontjában, vagy azt követően a lehető leghamarabb.

A panaszost és a Tanácsot tájékoztatni fogják e határozatról .

Emily O'Reilly



Európai ombudsman

Strasbourg, 2020. 04. 29.

[1] [Link] A közös halászati politikáról szóló 1380/2013/EU rendelet:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1380&from=EN> [Link]

[2] [Link] További információk a teljes kifogható mennyiségekről:
https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/fishing_rules/tacs_en [Link].

[3] [Link] Az EUMSZ 43. cikkének (3) bekezdése.

[4] [Link] A Tanácsot az Európai Unió tagállamai kormányainak Állandó Képviselői Bizottsága (COREPER), valamint több mint 150 magasán szakosodott munkacsoport és bizottság, az úgynevezett „a Tanács előkészítő szervei” támogatja. Ezek a szervek konkrét szakpolitikai területeket vagy témákat fednek le, és többek között előkészítik a Tanács álláspontját.
<https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/> [Link].

[5] [Link] A dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférésre vonatkozó uniós szabályokkal összhangban. 1049/2001/EK rendelet az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32001R1049> [Link].

[6] [Link] Az ajánlás itt érhető el:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/recommendation/en/120761> [Link]

[7] [Link] Az 1049/2001/EK rendelet 12. cikkének (2) bekezdése.

[8] [Link] A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre történő alkalmazásáról szóló 1367/2006/EK rendelet:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32006R1367> [Link]

[9] [Link] Az 1049/2001/EK rendelet 4. cikkének (3) bekezdése.

[10] [Link] Az 1367/2006/EK rendelet 6. cikke (1) bekezdésének második mondata; lásd még a Bíróság (nagytanács) C-57/16. sz., *ClientEarth kontra Bizottság* ügyben 2018. szeptember 4-én hozott ítéletének 100. pontját: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-57/16&language=en> [Link].

[11] [Link] A fő kivételt azok a dokumentumok jelentik, amelyeket a Tanács eljárási szabályzatával összhangban közvetlenül hozzáférhetővé kell tenni, lásd a 11. cikk (3) és (5)



bekezdését, valamint a II. mellékletet, például a bizottsági javaslatot.

[12] [Link] Lásd még az európai ombudsmannak a tanácsi jogalkotási folyamat átláthatóságáról szóló OI/2/2017/TE stratégiai vizsgálatról szóló különjelentésének 36. pontját, amely a következő internetcímen érhető el:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/special-report/en/94921> [Link]

[13] [Link] Az 1049/2001/EK rendelet 4. cikkének (3) bekezdése.

[14] [Link] A Bíróság (nagytanács) C-57/16. sz., ClientEarth kontra Bizottság ügyben 2018. szeptember 4-én hozott ítéletének 108. pontja:

<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-57/16&language=en> [Link].

[15] [Link] A Tanács véleményének 17. pontja:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/124286> [Link].

[16] [Link] A 6. cikk (1) bekezdése.

[17] [Link] A Tanács véleményének 5. pontja.

[18] [Link] A Tanács véleményének 28. pontja.

[19] [Link] Az EUSZ 15. cikkének (1) bekezdése értelmében „[a] jó kormányzás előmozdítása és a civil társadalom részvételének biztosítása érdekében az uniós intézmények, szervek és hivatalok munkájukat a lehető legnyilvánosabban végzik”. E célból „minden intézménynek, szervnek, hivatalnak vagy ügynökségnek biztosítania kell eljárásai átláthatóságát, és saját eljárási szabályzatában külön rendelkezéseket kell kidolgoznia a dokumentumaihoz való hozzáférésre vonatkozóan” (az EUSZ 15. cikkének (3) bekezdése).

[20] [Link] Az 1049/2001/EK rendelet 12. cikkének (1) bekezdése.

[21] [Link] Az 1049/2001/EK rendelet 4. cikke.

[22] [Link] A Bíróság (nagytanács) 2008. július 1-jei ítélete, Svéd Királyság és Maurizio Turco kontra az Európai Unió Tanácsa, C-39/05. P. és C-52/05. P. sz. egyesített ügyek, 46. pont:

<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-39/05&language=en> [Link].

[23] [Link] Az 1049/2001/EK rendelet 12. cikkének (2) bekezdése.

[24] [Link] A Bíróság (nagytanács) 2018. szeptember 4-i ClientEarth kontra Bizottság ítélete, C-57/16, 85. pont: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-57/16&language=en> [Link].

[25] [Link] Kiemelés tőlem. Ugyanakkor az ombudsman megjegyzi, hogy a Tanács eljárási szabályzata nem a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférésre vonatkozó uniós szabályok 12. cikkének (2) bekezdésében szereplő „jogalkotási dokumentumok” tág meghatározását



követi, hanem a jogalkotási dokumentumot úgy határozza meg, mint „ *a jogalkotási aktus elfogadására irányuló eljárások során összeállított vagy kapott bármely dokumentumot* ”. Ez a korlátozó megközelítés sajnálatos.

[26] [Link] A Tanács véleményének 29. pontja.

[27] [Link] A Tanács véleményének 30. pontja.

[28] [Link] Az 1049/2001/EK rendelet 4. cikkének (3) bekezdése.

[29] [Link] Az 1367/2006/EK rendelet 6. cikke (1) bekezdésének második mondata; lásd még a Bíróság (nagytanács) C-57/16. sz., *ClientEarth kontra Bizottság* ügyben 2018. szeptember 4-én hozott ítéletének 100. pontját: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-57/16&language=en> [Link].

[30] [Link] A Tanács indítványának 19. pontja a következőképpen szól: „ *Az 1367/2006/EK rendelet 6. cikke (1) bekezdésének második mondatát illetően a Bíróság a Client Earth ítéletében valóban kimondta, hogy különösen az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében szereplő megtagadási okot a (15) preambulumbekzdésére tekintettel a környezeti információk tekintetében megszorítóan kell értelmezni,*

figyelembe véve a kért információk hozzáférhetővé tételéhez fűződő közérdeket,

ezáltal nagyobb átláthatóságra törekszik ezen információk tekintetében. Azt kell viselni, hogy

ne feledje azonban, hogy ezt az ítéletet egy uniós jogalkotási folyamat keretében hozták meg,

a környezeti kérdések és az érintett dokumentumok tiszteletben tartása, amelyek meghatározzák, hogy

a Bizottság jogalkotási eljárást indítana a Szerződések alapján .”

[31] [Link] A Bíróság (nagytanács) 2018. szeptember 4-i *ClientEarth kontra Bizottság* ítélete, C-57/16, 101. pont: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-57/16&language=en> [Link].

[32] [Link] A Bíróság (nagytanács) 2018. szeptember 4-i *ClientEarth kontra Bizottság* ítélete, C-57/16, 108. pont: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-57/16&language=en> [Link].