

Az Európai Ombudsman külön jelentése az Európai Parlament részére a 2395/2003/GG panasz ügyében az Európai Unió Tanácsához benyújtott ajánlástervezetet követően

Különjelentés

Ügy 2395/2003/GG - Vizsgálat megindítása 18/12/2003 - Ajánlás 09/11/2004 - Külön jelentés 18/12/2003 - Határozat 17/10/2005

(Az Európai Ombudsman alapokmánya [1] 3. cikkének (7) bekezdésével összhangban)

Összefoglalás

Ez a külön jelentés azt a kérdést taglalja, hogy a Tanács üléseinek nyilvánosnak kell-e lenniük olyan esetekben, amikor a Tanács jogalkotói minőségében jár el. Az Ombudsman ez ügyben folytatott vizsgálata egy 2003. decemberi panasz fejleménye. Jelenleg a Tanács saját belső eljárási szabályzata szabályozza a jogalkotói minőségében eljáró Tanács üléseinek nyilvánossági fokát. Ahhoz tehát, hogy az ilyen típusú ülések nyilvánosak legyenek, mindössze az szükséges, hogy a Tanács módosítsa saját eljárási szabályzatát. Az Ombudsman véleménye szerint ennek elmulasztásával a Tanács a hivatali visszasság esetét valósítja meg. Ez a megállapítás a következő megfontolásokon alapul: (a) Az Európai Unióról szóló szerződés 1. cikkének (2) bekezdése általános elvként megállapítja, hogy a Tanácsnak és a többi közösségi intézménynek a döntéseket „a lehető legnyilvánosabban” kell meghozniuk, és (b) a Tanács nem közölte semmilyen érdemi okát annak, hogy miért ne módosíthatná eljárási szabályzatát annak érdekében, hogy a szóban forgó üléseket megnyissa a nyilvánosság előtt.

A Tanács arra az álláspontra helyezkedett, hogy az Európai Unióról szóló szerződés 1. cikkének (2) bekezdése pusztán arra utalt, hogy a *jövőbeni* Uniónak a lehető legnyilvánosabbnak kell lennie, de az EU-Szerződés megfogalmazásakor ez még nem volt lehetséges. Az említett cél eléréséhez vezető folyamatot illetően azonban az idő fontos tényező. Az Ombudsman ezért úgy véli, hogy az elemzés nem szorítkozhat az Amszterdami Szerződés által bevezetett rendelkezésekre, hanem az ezt követő fejleményeket is figyelembe kell vennie. Fontos megjegyezni ezzel összefüggésben, hogy a 2000-ben elfogadott új eljárási szabályzatában a Tanács maga vezetett be olyan szabályokat, amelyek a jogalkotói ülések



esetében nagyobb nyilvánosságot írtak elő. Az Ombudsman nézete szerint a Tanács ezzel világossá tette, hogy lépéseket lehet és kell tenni annak érdekében, hogy jogalkotói tevékenysége átláthatóbbá váljon. Az új eljárási szabályzat 2000. évi elfogadása azt is megerősítette, hogy a közösségi jog jelenlegi állása szerint ez a múltban is lehetséges volt, és jelenleg is lehetséges.

A jelenlegi ügy panaszosai az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés egyik rendelkezésére hivatkoztak, amely szerint a Tanács ülései nyilvánosak, amikor azokon törvényalkotási aktus tervezetéről tanácskoznak, illetve szavaznak (a Szerződés 50. cikkének (2) bekezdése). A kétségek elkerülése végett meg kell jegyezni, hogy az Ombudsman külön jelentése a meglévő Szerződéseken és a közösségi jog jelenlegi állapotán alapul, nem pedig az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződésen.

A panasz

A panaszosok ügye

2003. decemberben a panaszosok - a CDU-hoz („Christlich Demokratische Union Deutschlands”), egy német politikai párthoz tartozó európai parlamenti képviselő és ugyanezen párt ifjúsági csoportjának egy képviselője - panaszt tettek az Ombudsmannál amiatt, hogy a jogalkotói minőségében eljáró Tanács ülései csak olyan mértékben nyilvánosak, amennyire azt a Tanács 2002. július 22-i Eljárási Szabályzatának [2] 8. és 9. cikke előíranyozza (HL 2002. L 230., 7. o.).

A panaszosok lépései a Tanács irányában

A panaszosok 2003. szeptember 18-án nyílt levelet intéztek a Tanácshoz e kérdés vonatkozásában.

2003. november 19-én a Tanács Főtitkára, Solana úr a Tanács nevében válaszolt a panaszosok nyílt levelére. Solana úr arra hívta fel a figyelmet, hogy a Tanács eljárási szabályzatának 8. cikke a sevillai Európai Tanács alkalmával elért kompromisszumot tükrözi. Hozzátette, hogy a Tanács törvényalkotási aktusokról való szavazást megelőző tanácskozásai már most is nyilvánosak, és azokat audiovizuális úton is hozzáférhetővé teszik az érdeklődők számára. Solana úr megjegyezte, hogy ugyanez vonatkozik a Bizottság által a legfontosabb törvényalkotási javaslatokról tartott ismertetésekre és az ezt követő tanácsi vitára is. Solana úr megítélése szerint ezáltal a Tanács jogalkotói tevékenységének tekintélyes része a gyakorlatban már most is nyilvános. Emellett, az 1049/2001 Rendelet alapján a Tanács jogalkotói tevékenységére vonatkozó dokumentumok szinte kivétel nélkül hozzáférhetők. Solana úr azt is hozzátette, hogy a Tanács jogalkotói tanácskozásainak megnyitása a nyilvánosság előtt (amint a konvent tanácskozásai is bizonyították) olyan kérdés, amely igazán széles körű támogatást élvez, és a panaszosok javaslatát ezért az európai alkotmány létrehozásáról szóló új szerződés végrehajtásának előkészületeivel összefüggésben ismételtelen meg kell vitatni.



A panaszosok érvei

Az Ombudsmanhoz benyújtott panaszukat a panaszosok a következő érvekkel támasztották alá:

A panaszosok felhívták a figyelmet arra, hogy a Tanács az Európai Parlamenttel együtt az Európai Unió jogalkotó testülete. Kijelentették, hogy a Tanács által meghozott határozatok hatással vannak Európa polgárainak életére. A Tanács e fontos központi szerepe ellenére azonban a tanácsi ülések csak kivételes esetekben és korlátozott mértékben nyilvánosak.

A panaszosok megjegyezték, hogy az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződéstervezet 49. cikkének (2) bekezdése, amelyet a konvent 2003-ban fogalmazott meg, a következőképpen szólt:

„Az Európai Parlament ülései nyilvánosak, a Miniszterek Tanácsának ülései, amikor azokon törvényalkotási javaslatokat vizsgálnak, illetve fogadnak el, szintén nyilvánosak.”

A panaszosok úgy vélik, hogy tekintélyes számú jogi és politikai érv szól annak lehetővé tétele mellett, hogy a Tanács ülései mostantól nyilvánosak legyenek.

A panaszosok rámutattak, hogy a jogalkotói minőségében eljáró Tanács üléseinek nyilvánossága az új alkotmány hatálybalépésével mindenképpen gyakorlattá válna. Kijelentették, hogy a konvent által elért eredmény és az európai, illetve nemzeti szinten kapott visszajelzések semmi kétséget nem hagytak afelől, hogy Európában az a meggyőződés alakult ki, miszerint a Tanács üléseinek nyilvánossága helyénvaló, mivel ez erősíti a polgárok részéről a Brüsszelben meghozott döntésekbe vetett bizalmat.

Azzal is érveltek, hogy a Tanács jelenlegi gyakorlata nincs összhangban az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) 1. cikkének (2) bekezdésében kitűzött céllal, amely szerint a döntéseket „a lehető legnyilvánosabban és az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg”. A panaszosok szerint az EU tevékenységének átláthatóságát napjainkban olyan általános jogi alapelvnek kell tekinteni, amelynek a Tanács eljárási szabályzatában is teljes mértékben tükröződnie kellene.

A panaszosok ezen kívül azzal érveltek, hogy a nyilvánosság kizárása semmilyen magasabb rendű célt nem szolgál. Véleményük szerint a nyilvánosság kizárása mindössze a tagállamok kormányait védi az európai nyilvánosság részéről kezdeményezett alapos vizsgálatától, ami az európai integráció és a polgárok szempontjából csak negatív hatásokkal jár.

A panaszosok szerint a Tanács eljárási szabályzatát ezért úgy kell módosítani, hogy az előírja az ülések nyilvánosságát minden olyan esetben, amikor a Tanács jogalkotói minőségében jár el.



A vizsgálat

A Tanács véleménye

Az Ombudsman a panaszt véleményezésre átadta a Tanácsnak.

A Tanács véleményében a következő megjegyzéseket tette:

A többek között az EUSz 1. cikkének (2) bekezdésében megállapított nyilvánosság elve nagy jelentőséggel bír. Ez a rendelkezés azonban általánosságban lett megfogalmazva, aminek következtében sokkal inkább célt jelölt meg, semmint abszolút szabályt. A rendelkezés nyelvezete programszerű volt, ami világosan ki is derült az „új szakaszt jelent az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozásának folyamatában” kifejezésből.

A Tanács jelenlegi gyakorlata az üléseinek nyilvánossága tekintetében összhangban van az eljárási szabályzatával. Úgy tűnt, hogy a panaszosok azzal érveltek, hogy maga az eljárási szabályzat képezi hivatali visszasság esetét. Az eljárási szabályzat (amelynek jogi alapját közvetlenül az EK-Szerződés 207. cikkének (3) bekezdése jelenti) elfogadása azonban politikai és intézményi kérdés. Az eljárási szabályzat 8. és 9. cikkének módosítására a tagállamok között a 2002. júniusi sevillai Európai Tanács alkalmával megszületett kompromisszum nyomán került sor.

Az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződéstervezet azt írta elő, hogy a Tanácsnak törvényalkotási javaslatok vizsgálatakor és elfogadásakor nyilvánosan kell üléseznie. Úgy tűnhet, hogy maga az a tény, hogy egy ilyen rendelkezés bekerült az alkotmányba vagy egy alkotmánytervezetbe, megerősíti, hogy az ügy nem hivatali visszasság vagy közigazgatási gyakorlat, hanem az Ombudsman mandátumán kívül eső politikai kérdés.

A Tanács ezen kívül emlékeztetett a nyilvánosságnak a Tanács jogalkotói tevékenységeiről való tájékoztatására vonatkozó jelenlegi szabályozásra, beleértve az 1049/2001 Rendelet alapján biztosított lehetőséget a dokumentumokhoz való hozzáférés elnyerésére.

A fentiek fényében a Tanács kijelentette, hogy nem történt hivatali visszasság, és a panaszosok által felvetett kérdés túlmutat az Ombudsman mandátumán.

A panaszosok észrevételei

A panaszosok észrevételeikben fenntartották panaszukat. Kijelentették, hogy az a tény, hogy az EUSz 1. cikkének (2) bekezdése általánosan megfogalmazott célt állapított meg, nem pedig abszolút szabályt, nem gátolja azon igényüket, hogy a Tanács ülései nyilvánosak legyenek. A panaszosok érvelése szerint e rendelkezés programszerű értelmezéséből és a döntések „lehető



legnyilvánosabb" meghozatalának céljából éppen az következik, hogy e célt kötelezően tovább kell vinni a gyakorlatba. Egy olyan jogalkotói testület esetében, mint a Tanács, a nyilvános ülés a döntéshozatal nyilvánosságának klasszikus formája, ahogyan azt az Unió valamennyi tagállamának jogalkotói testületében gyakorolják.

A belső ügyeinek szervezésére vonatkozó hatáskör nem menti fel a Tanácsot az Unió alapelveinek tiszteletben tartására és előmozdítására vonatkozó kötelezettsége alól. Az eljárási szabályzat tényleges megfogalmazásának és végrehajtásának módja ezért ellentétes lehet a magasabb rendű alapelvekkel, és így hivatali visszásság esetét képezheti.

A panaszosok szerint az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződéstervezeten folyó munka lezárása minőségileg új fejleményt jelentett a jogalkotóként eljáró Tanács üléseinek nyilvános jellegével kapcsolatos elv tekintetében. Ez az elv legkésőbb akkor válik általános jogi alapelvvé, amikor a tagállamok állam- és kormányfői elfogadják az alkotmányt.

További vizsgálatok

A Tanács véleményének és a panaszosok észrevételeinek gondos mérlegelése után úgy tűnt, hogy további vizsgálatokra van szükség.

További információkérés

Az Ombudsman ezért 2004 júniusának végén írásban fordult a Tanácshoz. Ebben a levélben az Ombudsman jelezte, hogy az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződéstervezet 49. cikkének (2) bekezdése az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződésben is szerepelt, amelyről néhány nappal korábban a Brüsszelben tartott Európai Tanács alkalmával megállapodás született. Az Ombudsman rámutatott, hogy bár ezt a szerződést a tagállamok még nem ratifikálták, valamennyi tagállam elfogadta. Megjegyezte továbbá, hogy a Tanács eljárási szabályzatát a Tanács, azaz a tagállamok képviselői fogadták el.

A fentiekre való tekintettel az Ombudsman felkérte a Tanácsot, hogy tájékoztassa arról, milyen akadályát látja - ha van egyáltalán akadálya - a panaszosok által kért módosítás végrehajtásának most, amikor a tagállamok az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződést a fent említett rendelkezéssel együtt elfogadták.

A Tanács válasza

Válaszában a Tanács újra hangsúlyozta, hogy nagy jelentőséget tulajdonít az átláthatóság kérdésének. A Tanács megjegyezte, hogy az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződést a tagállamoknak még ratifikálniuk kell. Hozzátette, hogy önmagában az a tény, hogy a vonatkozó rendelkezést felvették az alkotmányos szerződés I. részébe, mutatja, hogy a panaszosok által felvetett kérdés politikai és alkotmányos kérdés, nem pedig hivatali visszásság kérdése.



Következésképpen a Tanács megismételte azon véleményét, hogy hivatali visszásság nem történt, mivel a hatályban lévő vonatkozó szabályokkal teljes összhangban járt el.

A panaszosok észrevételei

A panaszosoktól nem érkezett észrevétel.

Az Ombudsman ajánlástervezete

Az ajánlástervezet

Az Ombudsman 2004. november 9-én az Európai Ombudsman alapokmánya 3. cikkének (6) bekezdésével összhangban a következő ajánlástervezetet intézte a Tanácshoz:

„Az Európai Unió Tanácsának felül kell vizsgálnia arra vonatkozó elutasító döntését, hogy a jogalkotói minőségében tartott ülései minden esetben legyenek nyilvánosak.”

Az Európai Ombudsman az ajánlástervezetet a következőképpen indokolta:

1 Az Ombudsman megbízatásának hatásköre

1.1 Az EK-Szerződés 195. cikke azzal a feladattal bízta meg az Ombudsmant, hogy vizsgálja meg a közösségi intézmények vagy szervek tevékenysége során felmerülő hivatali visszásság eseteit. A Szerződés nem tartalmazza a „hivatali visszásság” kifejezés meghatározását. Az Ombudsman 1997-es éves jelentésében [3] és az Európai Parlamenttől kapott, a kérdés tisztázására irányuló felhívásra válaszul a következő meghatározást javasolta: „Hivatali visszásság akkor fordul elő, ha egy köztestület nem a rá nézve kötelező szabállyal vagy elvvel összhangban jár el.” Ezt a meghatározást a későbbiekben az Európai Parlament is üdvözölte [4].

1.2 A fentiek alapján az Ombudsman úgy találta, hogy az a tény, hogy a Tanács jelenlegi gyakorlata összhangban van a hatályban lévő szabályokkal, amelyeket a Tanács maga fogadott el, nem jelenti azt, hogy nem történhetett hivatali visszásság. Egy közösségi intézmény vagy szerv által elfogadott intézkedés azzal is a hivatali visszásság esetét valósíthatja meg, ha nincs összhangban az adott intézményre vagy szerve kötelező elvvel.

1.3 A Tanács láthatólag azzal érvelt, hogy az, hogy milyen mértékben nyitja meg a nyilvánosság előtt a jogalkotói minőségében tartott üléseit, az Ombudsman mandátumán kívül eső politikai döntés tárgya. Az Ombudsman elfogadta, hogy a Tanács eljárási szabályzatának az EK-Szerződés 207. cikkének (3) bekezdése alapján történő elfogadása politikai és intézményi



kérdés, amelyről a Tanács maga dönt. A jelenlegi panasz azonban nem a Tanács belső eljárásainak szervezési módjára vonatkozott, hanem arra a kérdésre, hogy a nyilvánosságot ki lehet-e zárni a Tanács jogalkotói minőségében tartott üléseiről. Amint a panaszosok helyesen megjegyezték, úgy tűnik, hogy a jogalkotó testületek az Európai Unió valamennyi tagállamában nyilvánosan üléseznek. Az EUSz 1. cikkének (2) bekezdése kimondja, hogy az Unióban a döntéseket „a lehető legnyilvánosabban” kell meghozni. E körülmények között az Ombudsman úgy vélte, hogy a Tanács nem mondta ki, hogy az üléseihez való nyilvános hozzáférés kérdése tisztán politikai kérdés lenne, amely ezért nem képezhetné semmilyen vizsgálat tárgyát.

1.4 A Tanács továbbra is azzal érvelt, hogy maga az a tény, hogy az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződéstervezet I. részébe felvettek egy olyan rendelkezést, mint a 49. cikk (2) bekezdése, azt mutatja, hogy a panaszosok által felvetett kérdés politikai és alkotmányos kérdés, nem pedig hivatali visszásság kérdése. Az Ombudsmant ez az érv nem győzte meg. A polgárok számára alapvető jelentőségű, hogy tájékozódni tudjanak a jogalkotó testületek tevékenységéről. Ennek elérésére vitathatatlanul az a legjobb mód, ha az említett jogalkotó testületek vitáit megnyitják a nyilvánosság előtt. Tekintettel a nyilvánosság alapelvének ezen területen való fontosságára, nem meglepő, hogy az ezt megfogalmazó rendelkezés az elsők között szerepelt az alkotmányos szerződés tervezetében, majd ezt követően az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződésben, amelyet a tagállamok az Európai Tanács 2004. júniusi brüsszeli ülésén fogadtak el [5] .

1.5 Az esetleges félreértések elkerülése érdekében az Ombudsman hasznosnak ítélte hozzátenni, hogy a jelenlegi panasz nem a Tanács jogalkotói tevékenységére, mint olyanra vonatkozott, hanem arra a kérdésre, hogy nyilvánosak legyenek-e a jogalkotói minőségében eljáró Tanács ülései.

1.6 Az Ombudsman a fentiek alapján arra az álláspontra helyezkedett, hogy a jelenlegi panaszban felvetett kérdés az EK-Szerződés 195. cikke által ráruházott mandátumába esik.

2 A nyilvánosság hiánya a jogalkotóként eljáró Tanács ülésein

2.1 A panaszosok alapvetően azt állították, hogy a Tanács jelenlegi gyakorlata, azaz hogy nem teszi nyilvánossá a jogalkotói minőségében tartott üléseinek mindegyikét, nincs összhangban az EUSz 1. cikkének (2) bekezdésében megállapított céllal, miszerint az EU-ban a döntéseket „a lehető legnyilvánosabban és az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg”.

2.2 A Tanács egyetértett azzal, hogy a többek között az Európai Unióról szóló Szerződés 1. cikkének (2) bekezdésében megállapított nyilvánosság elve nagy jelentőséggel bír. Azt is kijelentette azonban, hogy ez a rendelkezés általánosságban lett megfogalmazva, melynek következtében sokkal inkább célt jelölt meg, semmint abszolút szabályt, és a rendelkezés nyelvezete is programszerű volt. A Tanács ezért arra az álláspontra helyezkedett, hogy az eljárási szabályzatának 8. és 9. cikkében megállapított jelenlegi gyakorlata nem képez hivatali



visszásságot.

2.3 Az Ombudsman egyetértett azzal, hogy az EUSz 1. cikkének (2) bekezdése nem pontos szabályt, sokkal inkább általános elvet fogalmaz meg. Ettől függetlenül azonban változatlanul tény, hogy ez a rendelkezés egyértelműen arra szólítja fel az intézményeket, hogy törekedjenek az EU-szintű döntések „lehető legnyilvánosabb” meghozatalára. Az Ombudsman ezért úgy vélte, hogy meg kell győződni róla, hogy van-e lehetőség a jogalkotói minőségében eljáró Tanács valamennyi ülésének megnyitására, és ha igen, szólnak-e megfelelő okok mellett, hogy ezt mindezek ellenére ne tegyék meg.

2.4 Az Ombudsman megjegyezte, hogy - amint a Tanács maga is hangsúlyozta - a Tanács eljárási szabályzatának 8. és 9. cikkében megállapított szabályok értelmében a jogalkotói minőségében eljáró Tanács ülései közül némelyik már most is nyilvános. Ezt az eljárási szabályzatot maga a Tanács, azaz az egyes tagállamok képviselőiből álló testület fogadta el (az EK-Szerződés 203. cikke). Az Ombudsman megjegyezte, hogy az EU tagállamai 2004. októberében aláírták az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződést, amely tartalmazott egy kifejezett rendelkezést arról, hogy a törvényalkotási aktustervezetek mérlegelésekor és az azokról való szavazáskor a Tanácsnak nyilvános ülést kell tartania. Bár ezt a szerződést még nem ratifikálta valamennyi tagállam saját alkotmányos követelményeivel összhangban, az Ombudsman véleménye szerint önmagában az a tény, hogy a tagállamok hajlandónak mutatkoztak megegyezni egy ilyen rendelkezésről, láthatólag azt jelzi, hogy a Tanács szóban forgó üléseit már most is meg lehetne nyitni a nyilvánosság előtt. Tisztában léve azon eshetőséggel, hogy bizonyos, ebben az összefüggésben releváns megfontolásokat esetleg nem vett figyelembe, az Ombudsman mindazonáltal 2004. júniusban írásban kért tájékoztatást a Tanácstól arról, hogy milyen akadályát látja - ha van egyáltalán akadálya - a panaszosok által kért módosítás végrehajtásának. A Tanács válaszában nem nevezett meg ilyen akadályt. Az Ombudsman ezért úgy ítélte, hogy a Tanács dönthetne úgy, hogy a jogalkotói minőségében tartott üléseire beengedi a nyilvánosságot, kivéve, ha jó oka van ennek mellőzésére.

2.5 Az Ombudsman gondosan megvizsgálta a Tanács által közölt érveket. A Tanács azonban nem hivatkozott semmilyen olyan magasabb rendű alapelvre vagy célra, amely feljogosítaná a jogalkotói minőségében tartott ülései nyilvánosság előtti megnyitásának megtagadására. Az Ombudsman megjegyzése szerint ezzel éppen ellenkezőleg, maga a Tanács is hangsúlyozta, hogy nagy jelentőséget tulajdonít az átláthatóság kérdésének. A panaszosokhoz intézett 2003. november 19-i levelében a Tanács Főtitkára egyetértett azzal, hogy a Tanács jogalkotói tanácskozásainak megnyitása a nyilvánosság előtt olyan kérdés, amely igazán széles körű támogatottságot élvez.

2.6 A Tanács véleményében hivatkozott a nyilvánosságnak a Tanács jogalkotói tevékenységéről való tájékoztatására vonatkozó jelenlegi szabályozásra, beleértve az 1049/2001 Rendelet alapján biztosított lehetőséget a dokumentumokhoz való hozzáférés elnyerésére. Az Ombudsman úgy vélekedett, hogy bármennyire is fontos és helyeslendő lehet ez a szabályozás, a jelenlegi vizsgálat szempontjából nem releváns, mivel az a Tanács üléseihez való hozzáférésre vonatkozik, nem pedig az ülésekről szóló tájékoztatásra.



3 Következtetés

Tekintettel a fentiekre, az Ombudsman azt a következtetést vonta le, hogy a hivatali visszasság esetét önmagában az a tény képezi, hogy a Tanács megfelelő indoklás nélkül visszautasította, hogy nyilvánosan ülésezzen minden olyan esetben, amikor jogalkotói minőségében jár el.

A Tanács részletes véleménye

A Tanács az ajánlástervezet kézhezvételét követően, az Európai Ombudsman alapokmánya 3. cikkének (6) bekezdésével összhangban 2005. február 17-én részletes véleményt küldött.

A Tanács részletes véleményében a következő megjegyzéseket tette:

Az Ombudsman alapokmánya 2. cikkének (1) bekezdése úgy határozta meg az Ombudsman megbízását, hogy az a közösségi intézmények és szervek „tevékenységeiben” előforduló hivatali visszasságok feltárására terjed ki. A Tanács eljárási szabályzata, mint olyan, nem a Tanács „tevékenysége”, sokkal inkább azt a módot szabályozza, ahogyan a Tanács tevékenységeit gyakorolja.

A Tanács nem tudta elfogadni azt, ahogyan az Ombudsman különbséget tett a Tanács belső eljárásainak szervezési módja, illetve azon tény között, hogy törvényalkotási kérdésekkel foglalkozó tanácsi ülésekre nem minden esetben engedik be a nyilvánosságot. A tanácsi ülések nyilvánosságának foka valójában a Tanács belső eljárásainak megtervezésekor hozott politikai döntések egyike. A Tanács munkájának megtervezése tagjai számára nagy jelentőséggel bír. Az a tény, hogy a jelenlegi rendelkezések az Európai Tanács - az EU legmagasabb szintű politikai testületének - politikai döntése nyomán születtek, önmagában is bizonyítja a kérdés politikai érzékenységét.

A Tanács ezért továbbra is úgy véli, hogy a jelenlegi panasz kívül esik az Ombudsman mandátumán.

Az EUSz 1. cikkének (2) bekezdése megállapította, hogy „[e] szerződés új szakaszt jelent az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozásának folyamatában”, amelyben a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg” (utólagos kiemelés). Az Ombudsman érvelése láthatólag azon a téves feltételezésen alapult, hogy az itt kiemelt szavak feleslegesek voltak. Az 1. cikk (2) bekezdése nem közvetlenül alkalmazandó. Ennél fontosabb, hogy ez a rendelkezés megfogalmazásánál fogva program jellegű. Maga a megfogalmazás nem teszi lehetővé, hogy a Tanács működésének jogi keretét az 1. cikk (2) bekezdésének fényében megítéljék, legfeljebb jelzi, hogy a jövőbeni Uniónak a lehető legnyilvánosabbnak kell lennie, de az EU-Szerződés összeállításakor ennek lehetősége még nem volt adott.

Sőt, az EUSz 3. cikke előírta, hogy „[a]z Unió egységes intézményi kerettel rendelkezik, amely



biztosítja a céljai elérése érdekében végzett tevékenységek összhangját és folytonosságát, tiszteletben tartva és fejlesztve a közösségi vívmányokat."

Az EK-Szerződés 207. cikkének (3) bekezdése a következőképpen szól:

„A Tanács elfogadja eljárási szabályzatát.

A 255. cikk (3) bekezdésének alkalmazása céljából a Tanács ebben a szabályzatban kidolgozza azokat a feltételeket, amelyek mellett a Tanács dokumentumai a nyilvánosság számára hozzáférhetők. E bekezdés alkalmazása céljából a Tanács meghatározza azokat az eseteket, amikor jogalkotói minőségében eljárónak kell tekinteni, abból a célból, hogy ezekben az esetekben a dokumentumokhoz való hozzáférést - a döntéshozatali folyamat hatékonyságának megőrzése mellett - szélesebb körűvé tegye. Amikor a Tanács jogalkotói minőségében jár el, a szavazások eredményét és a szavazás indoklását, valamint a jegyzőkönyvben rögzített megjegyzéseket minden esetben nyilvánosságra kell hozni."

Az EUSz 1. cikkének (2) bekezdése hierarchia szempontjából nem áll az EK-Szerződés 207. cikke felett. Mindkettő az elsődleges közösségi jog rendelkezése. Sőt, mivel az 1. cikk (2) bekezdése nem a *jelenlegi* jogra irányadó alapelvet állapít meg, hanem inkább hosszú távú általános célt tűz ki, ez nem írhatja felül a 207. cikk explicit és világos megfogalmazását.

Ezen kívül mind az EUSz 1. cikke (2) bekezdésének, mind az EK-Szerződés 207. cikke (3) bekezdésének megfogalmazása az Amszterdami Szerződésből ered, ami azt jelzi, hogy szellemiségét tekintve az előbbi semmivel sem aktuálisabb, mint az utóbbi. A 207. cikk (3) bekezdése - a Tanács működését illetően - inkább egy gyakorlati visszatükröződése annak, hogy a szerződések szerzői hogyan látták keresztyülvihetőnek az 1. cikk (2) bekezdésében megállapított célt.

A Tanács ezt azzal a kijelentéssel zárta le, hogy ilyenformán meg van győződve arról, hogy az eljárási szabályzat nem valósítja meg a hivatali visszasság esetét.

A panaszosok észrevételei

A panaszosok észrevételeikben fenntartották panaszukat, és a következő további megjegyzésekkel éltek:

Tény, hogy mind az EUSz 1. cikkének (2) bekezdése, mind az EK-Szerződés 207. cikkének (3) bekezdése az elsődleges közösségi jog rendelkezése, és így a normahierarchiát tekintve ugyanazon a szinten találhatók. Az EUSz 1. cikkének (2) bekezdése ezért nem élvez elsőbbséget az EK-Szerződés 207. cikkének (3) bekezdéséhez képest.

Ugyanakkor az EUSz 1. cikkének (2) bekezdése az Unió szempontjából jogi hatásokkal bír, mivel ez az EU egyik jogilag kötelező „alapelve”. Így azt az igényt, hogy a döntések meghozatala a lehető legnyilvánosabb legyen, az EU által meghozott döntések mindegyike



tekintetében figyelembe kell venni. Az intézmények azon kötelezettsége, hogy döntéseikben figyelembe vegyék a nyilvánosság elvét, megfelel azon kötelezettségüknek, hogy az EUSz 1. cikkének (2) bekezdésére figyelemmel vizsgálják felül alapvető eljárási szabályaikat.

Az a tény, hogy az EUSz 1. cikkének (2) bekezdése kimondta, hogy e szerződés „új szakaszt jelent az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozásának folyamatában, amelyben a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg”, nem mond ellent ennek az álláspontnak, mivel a végrehajtás egy olyan folyamatot képez, amely már az Amszterdami Szerződéssel megkezdődött.

Az Ombudsman értékelése a Tanács részletes véleményéről

Az Ombudsman megjegyzi, hogy a Tanács két fő okból kifogásolta az álláspontját. Egyrészt, a Tanács arra a nézőpontra helyezkedett, hogy a jelenlegi panasz kívül esik az Ombudsman mandátumán. Másrészt pedig, a Tanács úgy véli, hogy a hivatali visszasság esete semmiképpen nem áll fenn.

A fenti ellenvetések közül az elsőt illetően emlékeztetni kell arra, hogy az EK-Szerződés 195. cikke azzal a feladattal bízta meg az Ombudsmant, hogy vizsgálja ki a közösségi intézmények vagy szervek - kivéve az igazságszolgáltatási hatáskörben eljáró Bíróságot és az Elsőfokú Bíróságot - tevékenysége során felmerülő hivatali visszasságok eseteit. A jelenlegi panasz arra a kérdésre vonatkozik, hogy a Tanácsnak nyilvánosan kell-e üléseznie olyankor, amikor jogalkotói minőségében jár el. Az Ombudsman azon a véleményen van, hogy a Tanács ülései az EK-Szerződés 195. cikke értelmében a Tanács „tevékenységeinek” minősülnek. Emellett az Ombudsman szerint azt sem könnyű belátni, hogy az eljárási szabályzatnak a Tanács általi elfogadását miért ne kellene egy közösségi intézmény „tevékenységének” tekinteni.

A Tanács másik érvét illetően, miszerint a jelenlegi panasz egy, az Ombudsman megbízásán kívül eső politikai döntésre vonatkozik, emlékeztetni kell arra, hogy ez a panasz nem a Tanács belső eljárásainak szervezési módjával kapcsolatos, hanem azzal a kérdéssel, hogy ki lehet-e zárni a nyilvánosságot a jogalkotói minőségében eljáró Tanács üléseiről. Az Ombudsman megjegyzi, hogy a Tanács láthatólag azzal érvel, hogy az ülései nyilvánosságának foka a Tanács által meghozott politikai döntések közé tartozik. Az Ombudsman alább kifejtett véleménye szerint ez az álláspont nehezen egyeztethető össze az EUSz 1. cikkének (2) bekezdésével. Míg az EK-Szerződés előírja, hogy a Tanács fogadja el eljárási szabályzatát, azt nem mondja ki, hogy azt politikai döntésnek kellene tekinteni és ezért a Tanács mérlegelésére bízni, hogy a jogalkotói minőségében eljáró Tanács ülései milyen mértékben legyenek nyitottak a nyilvánosság előtt. Függetlenül attól, hogy milyen hatást kell tulajdonítanunk az EUSz 1. cikke (2) bekezdésének, meg kell jegyezni, hogy ez a rendelkezés előírja, hogy az EU-ban a döntéseket a „lehető legnyilvánosabban” kell meghozni. Nincs utalás arra, hogy a nyilvánosság fokának az EU érintett intézményeinek vagy szerveinek politikai akaratától kellene függenie. Az Ombudsman ezért változatlanul úgy véli, hogy a jelenlegi panasz a megbízási hatáskörébe esik.



Ami az érdemi kérdést illeti, a Tanács helyesen hívja fel a figyelmet az EUSz 1. cikke (2) bekezdésének teljes szövegére, amely kimondta, hogy „[e] szerződés új szakaszt jelent az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozásának folyamatában, amelyben a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg”. Az Ombudsman egyetért azzal, hogy ez a rendelkezés egy olyan helyzet felé vezető folyamatot irányoz elő, amelyben a „döntéseket a lehető legnyilvánosabban hozzák meg”. Ugyanakkor az Ombudsman nem tud egyetérteni a Tanács azon véleményével, hogy az EUSz 1. cikkének (2) bekezdését jogi hatással nem bíró, programszerű rendelkezésnek kellene tekinteni.

Az EUSz 1. cikke (2) bekezdésének vonatkozó mondatát az 1997. október 2-án aláírt Amszterdami Szerződés vezette be, amely 1999-ben lépett hatályba. Amint a Tanács helyesen rámutatott, az EK-Szerződés 207. cikke (3) bekezdésének jelenlegi megfogalmazását szintén az említett szerződés fogadta el. A 207. cikk (3) bekezdésének egyik rendelkezése sem akadályozza azonban azt, hogy a Tanács jogalkotóként tartott üléseit megnyissa a nyilvánosság előtt. Az Ombudsman véleménye szerint a Tanács ilyenformán következtelenül hivatkozik erre a rendelkezésre.

Az Ombudsman tudomásul veszi a Tanács azon véleményét, hogy az EUSz 1. cikkének (2) bekezdése pusztán arra utalt, hogy a *jövőbeni* Uniónak a lehető legnyilvánosabbnak kell lennie, de az EU-Szerződés megfogalmazásakor ez még nem volt lehetséges. Azonban, még ha helyes is volna ez az álláspont, az Ombudsman szerint a Tanács két fontos tényt akkor is elmulasztott figyelembe venni: először is, az EUSz 1. cikkének (2) bekezdése egyértelműen kimondja, hogy az Európai Unióban a döntéseket a „lehető legnyilvánosabban” kell meghozni. Az EUSz 1. cikkének (2) bekezdése ez által egyértelműen megjelöli azt az irányt, amerre az Uniónak és intézményeinek fejlődniük kellene. Ilyenformán a Tanácsnak ezen irány tekintetében nem kell mérlegelést vagy politikai döntést gyakorolnia. A Tanács azonban nem terjesztett elő semmiféle olyan tárgyilagos okot, amely megmagyarázná, hogy miért ne tudna az említett irányba továbblépni, és jogalkotói minőségében tartott üléseit megnyitni a nyilvánosság előtt. Másodszor pedig, ami az említett cél eléréséhez vezető folyamatot illeti, az idő ebben fontos tényező. Az Ombudsman éppen ezért úgy véli, hogy az elemzés nem szorítkozhat az Amszterdami Szerződés által bevezetett rendelkezésekre, hanem az ezt követő fejleményeket is figyelembe kell vennie. Fontos megjegyezni ezzel összefüggésben, hogy a 2000-ben elfogadott új eljárási szabályzatában a Tanács maga vezetett be olyan szabályokat, amelyek a jogalkotói ülések esetében nagyobb nyilvánosságot írtak elő. Az Ombudsman nézete szerint a Tanács ezzel világossá tette, hogy lépéseket lehet és kell tenni annak érdekében, hogy jogalkotói tevékenysége átláthatóbbá váljon. Az új eljárási szabályzat 2000. évi elfogadása azt is megerősítette, hogy a közösségi jog jelenlegi állása szerint ez a múltban is lehetséges volt, és jelenleg is lehetséges.

A panaszosok panaszukban azzal érveltek, hogy az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződéstervezet 2003. évi elfogadása, illetve 2004-es aláírása az EU valamennyi tagállama részéről az ügyük szempontjából jelentőséggel bíró, fontos esemény. Ezt a szerződést még nem ratifikálta valamennyi tagállam, így egyelőre nem lépett hatályba. A kétségek elkerülése



végezt meg kell jegyezni, hogy az Ombudsman értékelése a jelenlegi ügyről a meglévő Szerződéseken és a közösségi jog jelenlegi állapotán alapul, nem pedig az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződésen.

Az Ombudsman ezért fenntartja azt a véleményét, miszerint az a tény valósítja meg a hivatali visszasság esetét, hogy a Tanács megfelelő indoklás nélkül visszautasította, hogy nyilvánosan ülésezzen minden olyan esetben, amikor jogalkotói minőségében jár el.

Az Ombudsman ajánlása

A fentiekre figyelemmel az Ombudsman ismételten megfogalmazza ajánlástervezetét, amely a Tanácsnak szóló ajánlás a következők szerint:

Az Európai Unió Tanácsának felül kell vizsgálnia arra vonatkozó elutasító döntését, hogy a jogalkotói minőségében tartott ülései minden esetben nyilvánosak legyenek.

Az Európai Parlament mérlegelheti az ajánlás állásfoglalás formájában történő elfogadását.

Strasbourg, 2005. október 4.

P. Nikiforos DIAMANDOUROS

[1] Az Európai Parlament 1994. március 9-i 94/262 határozata az Ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályokról és általános feltételekről, HL 1994. L 113., 15. o.

[2] HL 2002. L 230., 7. o. E rendelkezések szövegét az Ombudsman jelen ügyről készített ajánlástervezete is idézi, amely (angolul és németül) elérhető az Ombudsman weboldalán (<http://www.euro-ombudsman.eu.int> [Link]).

[3] Ld. 22-23. o.

[4] Ld. az Ombudsman 2002-es éves jelentését, 18. o.

[5] Érdemes lehet megjegyezni, hogy az alkotmányos szerződés tervezetének 49. cikke (2) bekezdése az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződésbe az 50. cikk (2) bekezdéseként került be, kismértékben átfogalmazva. A rendelkezés szövege most a



következőképpen szól: „Az Európai Parlament ülései nyilvánosak; a Tanács ülései, amikor azokon törvényalkotási aktus tervezetéről tanácskoznak, illetve szavaznak, szintén nyilvánosak.”