Európai Ombudsman

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 európai ombudsman határozata az Európai Bizottsággal kapcsolatos OI/10/2014/RA számú saját kezdeményezésű vizsgálat lezárásáról

Határozat
Ügy OI/10/2014/RA - **Vizsgálat megindítása** 29/07/2014 - **Határozat** 06/01/2015 - **Érintett intézmények** Európai Bizottság (További vizsgálat nem indokolt) |

Az Európai Bizottság jelenleg tárgyalásokat folytat az Európai Unió nevében egy széles körű kereskedelmi és beruházási partnerségi megállapodásról az Egyesült Államokkal (transzatlanti kereskedelmi és beruházási partnerség – TTIP). A tárgyalások példátlan közérdeket keltettek, tekintettel a TTIP lehetséges gazdasági, társadalmi és politikai hatásaira.

Az ombudsman vizsgálatának célja annak biztosítása, hogy a nyilvánosság a lehető legnagyobb mértékben nyomon követhesse e tárgyalások előrehaladását, és hozzájáruljon azok eredményének kialakításához. 2014 júliusában az ombudsman benyújtotta a Bizottságnak az első javaslatokat. Az ombudsman a vizsgálat során a nyilvánosságtól is összegyűjtött ötleteket annak érdekében, hogy a tárgyalások átláthatóbbá és hozzáférhetőbbé váljanak. Az Európai Parlament és a civil társadalom által megfogalmazott aggályokat követően a Bizottság 2014 novemberében ambiciózus átláthatósági intézkedéseket vázolt fel.

Az ombudsman most tíz további javaslatot terjeszt a Bizottság elé a közös tárgyalási szövegekkel, a TTIP-dokumentumok proaktívabb közzétételével és a TTIP üléseinek fokozott átláthatóságával kapcsolatban. Az ombudsman úgy véli, hogy e javaslatok követésével a Bizottság biztosítaná, hogy a TTIP tárgyalási folyamata nagyobb legitimitást és közbizalmat élvezhessen.

A saját kezdeményezésű vizsgálat háttere

1. Ez a vizsgálat az Európai Bizottság arra irányuló erőfeszítéseire vonatkozik, hogy a

transzatlanti kereskedelmi és beruházási partnerségről szóló tárgyalásokat átláthatóvá és a nyilvánosság számára hozzáférhetővé tegye. A Bizottság jelenleg tárgyal erről a megállapodásról az Unió nevében. Megállapodás esetén a TTIP lesz a történelem legnagyobb kétoldalú szabadkereskedelmi megállapodása. Alakítja majd a jövőbeli szabályokat és szabványokat olyan területeken, mint az élelmiszer-biztonság, az autók, a vegyi anyagok, a gyógyszerek, az energia, a környezet és a munkahely.

A vizsgálat

2. Az ombudsman a vizsgálat megindításakor [1] megjegyezte, hogy a Bizottság valódi erőfeszítéseket tett a TTIP tárgyalási folyamatának átláthatóvá tétele és a nyilvánosság részvételének előmozdítása érdekében. A Bizottság számos dokumentumot tett közzé, és összeállította a TTIP-vel kapcsolatos találkozók listáját. Ugyanakkor késedelmek merültek fel a TTIP-dokumentumokra vonatkozó egyes kérelmek megválaszolásában. Aggályok merültek fel egyes külső érdekelt felek kiváltságos hozzáféréssel és a dokumentumok jogosulatlan közzétételével kapcsolatban is.

3. Az ombudsman rámutatott, hogy az átláthatóság proaktív megközelítése legitimebbé teheti a tárgyalási folyamatot a polgárok szemében. A vizsgálatot megindító levelében számos javaslatot tett, arra ösztönözve a Bizottságot, hogy proaktívan tegye közzé a dokumentumokat, és tegye elérhetővé az ülésekre vonatkozó információkat.

4. Az ombudsman ezt követően nyilvános konzultációt folytatott, és ötleteket kért arra, hogy a Bizottság átláthatóbbá és hozzáférhetőbbé tegye a tárgyalásokat. Az ombudsman szintén megkapta a Bizottság véleményét ebben az ügyben. Az ombudsman döntése figyelembe veszi ezt az anyagot.

Az ombudsmanhoz benyújtott érvek

5. Az ombudsman 315 beadványt kapott a nyilvános konzultációs postafiókjába, és összesen több mint 6000 e-mailt kapott ebben a kérdésben. A nyilvános konzultációról szóló jelentés elérhető az ombudsman honlapján [2] .

6. Véleményében **[3]** a Bizottság válaszolt az ombudsman által feltett két kérdésre, nevezetesen a következőkre: a) Milyen tanulságokat szerzett a Bizottság a TTIP-vel kapcsolatban eddig kezelt dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmekből? b) Meg tudná-e magyarázni a Bizottság, hogy rendelkezik-e olyan politikával, amely szerint bizonyos tárgyalási dokumentumokat szelektíven oszt meg a kiváltságos érdekelt felekkel? A Bizottság az ombudsman javaslataira is reagált i. dokumentumoknak a honlapján való közzétételével kapcsolatban; a TTIP-dokumentumok nyilvános nyilvántartásának létrehozása; iii. annak biztosítása, hogy a harmadik felektől származó dokumentumokat átlátható módon tudja kezelni; iv. az érdekelt felekkel folytatott találkozók online listáinak közzététele; valamint v. a bizalmas TTIP-dokumentumokkal kapcsolatban hozott intézkedések.

7. Röviden a Bizottság kijelentette, hogy:
- Közzéteszi és rendszeresen frissíti a Parlamenttel és a Tanáccsal megosztott TTIP-dokumentumok listáját, és 2015-ben visszatér a dokumentumkérelmekhez való hozzáférést követően kiadott, a TTIP-vel kapcsolatos online dokumentumok közzétételének kérdésére.
- Kezdje el megkérdezni azokat a szervezeteket, amelyek írásos dokumentumokat nyújtanak be a TTIP-ért felelős biztosnak, hogy egyetértenek-e a dokumentumoknak az átadott formában vagy nem bizalmas változatban történő közzétételével.
- Információkat tesznek közzé a Bizottság tagjai, a kabinet tagjai vagy a főigazgatók által a szervezetekkel és önálló vállalkozókkal tartott, releváns kérdésekről tartott valamennyi ülésről.
- Az uniós intézmények kereskedelempolitikával kapcsolatos információkhoz és dokumentumokhoz való hozzáférésére vonatkozó szabályok felülvizsgálata.

8. A Bizottság azt is bejelentette, hogy kész megvizsgálni, hogy ezek a lépések idővel kiterjeszthetők-e más tárgyalásokra.

Az ombudsman értékelése

Előzetes megjegyzések

9. Az Európai Unióról szóló szerződés előírja, hogy a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és a polgárokhoz a lehető legszorosabban kell meghozni. Ezenkívül a jó kormányzás előmozdítása és a civil társadalom részvételének biztosítása érdekében az uniós intézményeknek, szerveknek, hivataloknak és ügynökségeknek a lehető legnyitottabban kell végezniük munkájukat. A nemzetközi kereskedelmi tárgyalások hagyományos módszereit azonban a titoktartás és a nyilvánosság korlátozott részvétele jellemzi. Ezek a hagyományos módszerek nincsenek felszerelve ahhoz, hogy megteremtsék a TTIP-megállapodáshoz szükséges legitimitást, amely legambiciózusabb formájában a transzatlanti egységes piacot eredményezheti, a polgárok mindennapi életét befolyásoló területek széles körében kötelező erejű szabályokkal.

10. Az ombudsman nyilvános konzultációjára adott válaszok megerősítik, hogy a polgárok elvárják és követelik a TTIP-vel kapcsolatos ismeretek és részvétel jogát. Az ombudsman alább ismertetett javaslatainak célja, hogy segítse a Bizottságot e nyilvános igények lehető legnagyobb mértékű kielégítésében, és ezáltal biztosítsa, hogy a tárgyalások és az esetleges megállapodás legitimitást és közbizalmat élvezzenek. Tekintettel az ACTA (hamisítás elleni kereskedelmi megállapodás) [4] sorsára, az ombudsman úgy véli, hogy a hatékonysággal kapcsolatos megfontolásoknak arra kell vezetniük a Bizottságot, hogy a tárgyalások során figyelembe vegye ezeket a javaslatokat.

A. Nagyobb nyilvános hozzáférés a tárgyalási

dokumentumokhoz

11. A Bizottság valódi erőfeszítéseket tett a transzatlanti kereskedelmi és beruházási partnerségre vonatkozó tárgyalási folyamat átláthatóságának javítása érdekében. Első ízben bocsátotta rendelkezésre a tárgyalási dokumentumok bizonyos kategóriáit. Kiemelt jelentőséggel bír a Bizottság 2014. november 25-i közleménye [5] , amely előírja, hogy a Bizottság nyilvánosságra hozza a tagállamokkal és a Parlamenttel megosztott valamennyi uniós tárgyalási szöveget (például a kereskedelmi megállapodás „szabályaira” vonatkozó hivatalos tárgyalási javaslatokat). A Bizottság a TTIP-vel összefüggésben számos kezdeti uniós tárgyalási álláspontot is közzétett.

12. A Bizottság e tekintetben jó példával jár elöl. 2014. november 25-i közleményében a Bizottság kijelentette, hogy fellépése közvetlen hatással lesz a Tanácsra, mivel az uniós tárgyalási szövegek közzététele a gyakorlatban a Tanács által meghatározott tárgyalási irányelvek tartalmát is nyilvánosságra hozza (amelyeket a Tanács már közzétett a TTIP-tárgyalások során, de más folyamatban lévő kereskedelmi és beruházási tárgyalások esetében még nem nyilvános).

13. Az ombudsman elismeri, hogy a Bizottságnak olyan környezetet kell kialakítania, amelyben hatékonyan tárgyalhat az Egyesült Államokkal a transzatlanti kereskedelmi és beruházási partnerségről, hogy az Unió és polgárai számára a lehető legjobb megállapodást érje el [6] . Ez azt jelentheti, hogy a Bizottság jogosan kezelhet bizonyos információkat és dokumentumokat, legalábbis a tárgyalások bizonyos szakaszaiban. A tárgyalási folyamat legitimitásának fenntartása érdekében azonban a nyilvánosságra hozatal tilalmára vonatkozó politikát megfelelően meg kell indokolni.

14. E vizsgálat célja nem annak meghatározása, hogy a TTIP-tárgyalásokkal kapcsolatos konkrét dokumentumokat mely konkrét dokumentumok teszik közzé vagy ne tegyék közzé [7] . Hangsúlyozni kell azonban, hogy a Bizottságnak megszorítóan kell értelmeznie a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés alapvető joga alóli kivételeket. Ha úgy dönt, hogy megtagadja a TTIP-dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés biztosítását, a Bizottságnak a dokumentumok tartalmán és a tárgyalási környezeten alapuló konkrét érveket kell előterjesztenie, különös tekintettel a közzététel időzítésére [8] . Ha valamely dokumentumnak a tárgyalások különösen érzékeny szakaszában történő hozzáférhetővé tétele jogos érdekeket sértene, az adott dokumentumhoz való hozzáférés akkor érvényesen megtagadható.

15. 2014. november 25-i közleményében, amelyben a Bizottság kötelezettséget vállalt arra, hogy közzétesz bizonyos uniós tárgyalási szövegeket, a Bizottság azt is kijelentette, hogy az Egyesült Államok kifejezett hozzájárulása nélkül „ *nem szabad szándékkal közzétenni* ” az Egyesült Államok dokumentumait vagy közös tárgyalási dokumentumait. Bár – amint azt fentebb megjegyeztük – az ombudsman – anélkül, hogy konkrét dokumentumokat látna – nem irányíthatja a Bizottságot abban, hogy pontosan mely TTIP-dokumentumokat kell nyilvánosságra hozni, vagy nem szabad nyilvánosságra hozni, a fenti nyilatkozattal kapcsolatban azonban állást kell foglalni.

16. A dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférésre vonatkozó uniós szabályok [9] a harmadik felek dokumentumaira [10] , például az Egyesült Államokból származó dokumentumokra vonatkozóan előírják, hogy a harmadik féllel konzultálni kell annak értékelése céljából, hogy a nyilvános hozzáférés alóli kivétel alkalmazandó-e, kivéve, ha egyértelmű, hogy a dokumentum nyilvánosságra hozható vagy sem. Semmi sem akadályozza a Bizottságot abban, hogy az Egyesült Államokkal való konzultáció mellett döntsön az Egyesült Államok főtárgyalóival készített dokumentumok, például a közös tárgyalási dokumentumok tekintetében is.

17. „A TTIP tárgyalási dokumentumaira vonatkozó megállapodások” című, 2013. július 5-i [11] levelében a TTIP főtárgyalója (a Bizottság igazgatója) megerősítette az Egyesült Államok főtárgyalójának, hogy a Bizottság konzultálni fog az Egyesült Államokkal az információk kiadásáról [12] annak érdekében, hogy segítséget nyújtson a dokumentum érzékenységével kapcsolatos álláspontjának kialakításához.

18. Az ilyen konzultációk során azonban a Bizottságnak szem előtt kell tartania, hogy jogilag mindig köteles betartani a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférésre vonatkozóan az 1049/2001/EK rendeletben meghatározott szabályokat. A fent említett levél gondos olvasata megállapítja, hogy az nem tartalmaz olyan kötelezettségvállalást az EU részéről, amely korlátozná az 1049/2001/EK rendelet teljes körű alkalmazását [13] .

19. Az EU főtárgyalója 2013. július 5-én kelt levelében kijelentette, hogy a nyilvános hozzáférésre vonatkozó bármely kivétel alkalmazását a dokumentumok tartalmától függően eseti alapon kell értékelni. Az ombudsman rámutat arra, hogy a nemzetközi kapcsolatokra vonatkozó nyilvános hozzáférés alóli kivételt illetően ez a kivétel nem alkalmazható pusztán azért, mert a dokumentum tárgya nemzetközi kapcsolatokra *vonatkozik* . A kért dokumentum tartalma alapján inkább azt kell bizonyítani, hogy annak hozzáférhetővé tétele *sértené* a nemzetközi kapcsolatokhoz fűződő közérdeket.

20. Közérdek fűződik az EU bármely olyan nemzetközi partnere bizalmának és bizalmának fenntartásához, amely a nemzetközi partner jogos érdekeinek védelme alapján ésszerűen és megalapozottan kéri a dokumentumok nyilvánosságra hozatalának mellőzését. A nemzetközi kapcsolatok tekintetében azonban nem áll fenn közérdek a dokumentumok nyilvánosságra hozatalának mellőzésére irányuló észszerűtlen vagy indokolatlan kéréseknek való megfeleléshez. Ellenkező megfontolás azt jelentené, hogy a nemzetközi partner korlátlan vétójoggal rendelkezne az uniós intézmények birtokában lévő *ilyen* dokumentumok nyilvánosságra hozatala felett [14] .

21. Az ombudsman ezért azon a véleményen van, hogy amennyiben az Egyesült Államok valamely dokumentum hozzáférhetővé tételének mellőzésére irányuló kérése indokolt, és ez az indok az Egyesült Államok jogos érdekein alapul, a Bizottságnak ezt a kérést figyelembe kell vennie annak vizsgálatakor, hogy a dokumentum nyilvánosságra hozatala szükséges-e. Az Egyesült Államok hatóságai azonban nem számíthatnak arra, hogy az EU-val való megfelelő kapcsolat „alulékos” lenne pusztán azért, mert az EU nem hajlandó eleget tenni az Egyesült Államok indokolatlan vagy indokolatlan kérésének. Ebben az összefüggésben pusztán az a

tény, hogy az Egyesült Államok helyteleníti egy dokumentum kiadását, nem elegendő ahhoz, hogy aktiválja a nemzetközi kapcsolatokhoz fűződő közérdek aláásásával kapcsolatos kivételt.

22. Az ombudsman a fentiekkel kapcsolatban hangsúlyozza, hogy a TTIP-dokumentumok nyilvánosságra hozatalának megtagadására vonatkozó döntések megfelelő indokolásának esetleges megtagadása jelentős negatív következményekkel járhat. Az uniós polgároknak az uniós intézmények birtokában lévő dokumentumokhoz való nyilvános hozzáféréshez való joga alapvető jog, amelynek célja annak biztosítása, hogy részt vehessenek az uniós döntéshozatalban, és felelősségre vonhassák az EU-t és intézményeit. Ez a jog elmélyíti az EU és intézményei demokratikus jellegét. Az ombudsman nyilvános konzultációjára adott válaszok egyértelművé tették, hogy az érdekelt felek milyen fontosságot tulajdonítanak a dokumentumoknak, például az EU és az Egyesült Államok álláspontját tartalmazó egységes szerkezetbe foglalt szövegeknek. Ennek megfelelően **létfontosságú, hogy a Bizottság tájékoztassa az Egyesült Államokat arról, hogy a TTIP-megállapodás véglegesítése előtt különösen fontos, hogy a közös tárgyalási szövegeket az uniós nyilvánosság rendelkezésére bocsássák. A Bizottságnak arról is tájékoztatnia kell az Egyesült Államokat, hogy meg kell indokolnia az adott dokumentum nyilvánosságra hozatalának mellőzésére irányuló kérésüket . A Bizottságot meg kell győzni ezzel az érveléssel.**

23. A közös tárgyalási szövegek korai közzététele lehetővé tenné, hogy a tárgyaló felek időben visszajelzést kapjanak a megállapodás különleges problémákat okozó szakaszaival kapcsolatban. Az ombudsman feltételezi, hogy jobb, ha előbb, mint utóbb megismerjük ezeket a problémákat, hogy azok hatékonyan kezelhetők legyenek.

24. Végezetül ebben a kérdésben az ombudsman nyilvános konzultációjának néhány válaszadója azzal érvelt, hogy legalább az európai parlamenti képviselőknek képesnek kell lenniük arra, hogy választóik nevében ellenőrizzék a megállapodás tervezetét és végleges változatát. Bár a Parlament dokumentumokhoz való hozzáférése nem képezi e vizsgálat részét, az ombudsman üdvözli a Bizottság 2014. november 25-i bejelentését is, amely szerint valamennyi európai parlamenti képviselő számára ki fogja terjeszteni bizonyos tárgyalási dokumentumokhoz való hozzáférést. Az ombudsman elismeri az európai parlamenti képviselők különleges demokratikus felelősségét a választóik nevében folytatott tárgyalások ellenőrzésében.

B. A dokumentumok proaktívabb közzététele

25. A polgárok egyre inkább tudatában vannak annak, hogy a TTIP olyan szabályokat fog előállítani, amelyek a jogszabályok rájuk gyakorolt hatásához hasonló módon hatást gyakorolnak rájuk. Ezért jelentős közérdek fűződik a TTIP-tárgyalások eredményeként keletkezett dokumentumokhoz, amint azt az ombudsman konzultációjára adott válaszok is megerősítik. Véleményében a Bizottság további bizonyítékot szolgáltat erre az érdekre. 2013 januárja óta a Kereskedelmi Főigazgatóság 30 TTIP-vel kapcsolatos, dokumentumokhoz való hozzáférés iránti eredeti kérelemre válaszolt. 807 értékelt dokumentumból 520-hoz (teljes vagy részleges) hozzáférést biztosított.

26. A Bizottság véleménye azt is javasolja, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférés kérelmezői összességében elégedettek legyenek azzal, hogy a Bizottság hogyan kezelte kérésüket. Mindössze 20%-uk kérte a Bizottságot, hogy vizsgálja felül az eredeti kérelmükre adott válaszát [15] . Ezt követően eddig csak egy személy nyújtott be panaszt az ombudsmanhoz.

27. A Bizottság jól kezelte a TTIP-vel kapcsolatos dokumentumokhoz való hozzáférés iránti számos kérelmet. Az ilyen kérelmek nagy száma azonban arra készteti az ombudsmant, hogy megkérdőjelezze, hogy nem lenne-e hatékonyabb és eredményesebb, ha a Bizottság lehetőség szerint kezdettől fogva megvizsgálja a hozzáférés kérdését. Ehhez a Bizottságnak olyan folyamatra van szüksége, amely alapfeltevésként azt feltételezi, hogy a nyilvánosság hozzáférést szeretne kapni az összes TTIP-dokumentumhoz [16] . **A Bizottságnak el kell végeznie annak értékelését, hogy a TTIP-dokumentum nyilvánosságra hozható-e, amint a szóban forgó dokumentumot belsőleg, majd azt követően rendszeres és előre meghatározott időközönként véglegesítették (beleértve, de nem kizárólagosan, amikor a dokumentumot benyújtják a tárgyalásokon). Amennyiben nincs kivétel, a Bizottságnak proaktívan közzé kell tennie a szóban forgó dokumentumot. Ha egy dokumentumot nem lehet proaktív módon nyilvánosságra hozni, a dokumentum hivatkozását (és ha lehetséges, annak címét) nyilvánosságra kell hozni, annak magyarázatával együtt, hogy a dokumentum miért nem tehető hozzáférhetővé** .

28. Ez a proaktív megközelítés nem jelenti azt, hogy a Bizottságnak több dokumentumot kellene nyilvánosságra hoznia, mint amennyit akkor bocsátott volna ki, ha a Bizottság csak a kérelmek fogadására várt volna. Az ilyen „előreszállítás” azonban i. lehetővé tenné a polgárok számára, hogy a lehető leghamarabb hozzáférjenek a vonatkozó dokumentumokhoz anélkül, hogy kérniük kellene őket, ezáltal egyszerűbbé téve a hozzáféréshez való alapvető jog gyakorlását; biztosítja, hogy a Bizottság a birtokában lévő TTIP-dokumentumok tekintetében a lehető legátláthatóbb legyen, és hogy mi legyen proaktívan közzétehető; III. hangsúlyozza a polgárok számára a Bizottság azon szándékát, hogy reagál a TTIP-tárgyalásokkal kapcsolatos több információ iránti jogos igényre; valamint iv. a TTIP-folyamat, valamint tágabb értelemben a Bizottság és az EU legitimitásának fokozása.

29. Ezenkívül a proaktív megközelítésnek nem szabad erőforrás-igényesebbnek bizonyulnia, mint a megkeresések fogadására várni. Az ombudsman nyilvános konzultációjára adott válaszok azt sugallják, hogy a Bizottsághoz mindenképpen hozzá kell majd férni az említett dokumentumokhoz, és így egy bizonyos szakaszban elemeznie kell a szóban forgó dokumentumokat. Az ombudsman által javasolt megközelítés egyszerűen magában foglalja a vonatkozó elemzést egy korábbi szakaszban.

30. Az ombudsman a vizsgálat megindításáról szóló levelében azt is javasolta, hogy a Bizottság a TTIP-dokumentumok nyilvános nyilvántartását abból a célból hozza létre, hogy megkönnyítse a polgárok nyilvános hozzáféréshez való jogának gyakorlását, és biztosítsa, hogy a Bizottság átlátható legyen a birtokában lévő dokumentumok tekintetében.

31. 2014. november 25-i közleményének részeként a Bizottság bejelentette, hogy rendszeresen közzéteszi és frissíti a Parlamenttel és a Tanáccsal megosztott (nem minősített) TTIP-dokumentumok jegyzékét. Ez a kereskedelempolitikáról szóló külön honlapján keresztül történik. Megfontolandó továbbá, hogy a minősített dokumentumokat felvegyék a jegyzékbe.

32. Az ombudsman üdvözli ezt a bejelentést, és **határozottan arra ösztönzi a Bizottságot, hogy gondoskodjon arról, hogy a kereskedelempolitikával foglalkozó weboldalán közzéteendő TTIP-dokumentumok listája átfogó legyen** . A Bizottság kifejtette, hogy a TTIP-dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmek kezelése során jelentős időt fordítottak arra, hogy nagyszámú aktát és e-mailt vizsgáljanak, hogy azonosítsák azokat az anyagokat, amelyek egy adott kérelem hatálya alá tartozhatnak. A Bizottság utalt továbbá az ilyen kérelmek összetettségére, amelyek gyakran nyolc vagy több adminisztratív egységet érintenek a Bizottságon belül; a tárgyalások keretében ugyanezekre az emberekre nehezedő rendkívüli nyomás; a Bizottság által kezelt, kereskedelemmel kapcsolatos dokumentumok iránti kérelmek teljes mennyisége (amelyeknek a TTIP-dokumentumok csak egy részét képezik) [17] ; és a viszonylag nyílt végű módszer, amelyben sok kérés fogalmazódik meg. Az ombudsman úgy véli, hogy ezek a magyarázatok még sürgetőbbé teszik a TTIP-dokumentumok átfogó listáját. Ésszerű és a nyilvános hozzáférésre vonatkozó szabályokkal összhangban a Bizottság a pontatlan kérelmekre úgy válaszolna, hogy a felperest a TTIP-dokumentumok listájára utalja annak érdekében, hogy a kérelmező pontosíthassa a kérelmet.

33. Végezetül az ombudsman megismétli a vizsgálat kezdetén megfogalmazott azon javaslatát, hogy a **Bizottság tegye közzé honlapján azt a számos TTIP-dokumentumot, amelyet a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmekre válaszul már kiadott** .

34. Az e javaslatra adott válaszában a Bizottság kifejti, hogy bizonyos előnyöket lát, ha lehetővé tenné a nyilvánosság számára, hogy információkat találjon anélkül, hogy kérelmet kellene benyújtania; másrészt ilyen körülmények között hasznos lenne meghatározni a szükséges eljárási garanciákat annak biztosítása érdekében, hogy az ilyen közzététel megszüntetné annak szükségességét, hogy a Bizottság a jövőbeli kérelmekben azonos dokumentumokat azonosítson. Amennyiben a Bizottság ilyen gyakorlatot fogadna el, bevezetésének fokozatosnak kell lennie, és a jelenlegi informatikai eszközök kiigazításához kell kapcsolódnia, hogy automatizálja az ilyen információk közzétételének folyamatát, és biztosítsa, hogy a kapcsolódó munkateher ne legyen aránytalan.

35. A Bizottság továbbá kifejti, hogy ezek a megfontolások nem korlátozhatók a TTIP-re. Tekintettel a javaslat horizontális jellegére, potenciálisan a dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó szabályok alapján kiadott valamennyi dokumentumot közzé lehetne tenni. Ehhez a Bizottság központi szolgálatainak további mérlegelésére van szükség. A Bizottság tovább vizsgálja ezt a kérdést, és 2015 elején visszatér rá, amikor válaszol az ombudsmannak a vizsgálat során tett megállapításaira.

36. Az ombudsman megjegyzi, hogy a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2014. március 11-i állásfoglalásában [18] a Parlament felszólította az intézményeket, hogy hozzanak létre világos és hozzáférhető struktúrákat tartalmazó nyilvános

dokumentum-nyilvántartásokat, jó keresési funkciókat, rendszeresen frissített információkat a létrehozott és nyilvántartásba vett új dokumentumokról, illesszék be a nem nyilvános dokumentumokra való hivatkozásokat, és a közfelhasználók támogatása érdekében vezessenek be egy adott nyilvántartásban tárolt dokumentumtípusokra vonatkozó iránymutatást. A Bizottságnak a TTIP-dokumentumokkal kapcsolatos prioritásként nyomon kell követnie a Parlament e felhívását. Valóban fontos, hogy a Bizottság strukturált módon rendelkezésre bocsássa a releváns dokumentumokat, vagy legalábbis azok hivatkozását annak érdekében, hogy a nyilvánosság könnyen azonosítani tudja azokat a dokumentumokat, amelyek leginkább érdekeltek. A Bizottság közzétehetne egy weboldalt is, amely a leggyakrabban kért dokumentumokra vagy dokumentumokra mutató hivatkozásokat tartalmazna.

C. kiegyensúlyozottabb és átláthatóbb részvétel a nyilvánosságban

37. Az uniós intézmények munkájában való polgári részvétel mértékének és intenzitásának javítása erősíti az Unió demokratikus jellegét. A polgárok részvétele különösen fontos az olyan területeken, mint a TTIP, amely szorosan kapcsolódik a jogalkotási folyamathoz.

38. Az átláthatóság megkönnyíti a polgárok részvételét azáltal, hogy biztosítja az információkhoz való hozzáférést és a polgárokat érintő kormányzási folyamatban való részvétel eszközeit. A TTIP-vel összefüggésben a nyilvánosság csak akkor segítheti a végleges megállapodás kialakítását, ha a folyamat során tájékoztatást kap, és így kellő időben hozzá tud járulni ahhoz.

39. Az Európai Unióról szóló szerződésben szereplő, *„nyílt, átlátható és rendszeres párbeszédre”,* a *„nyilvánosan”* folytatott eszmecserére és a *„koherens és átlátható”* fellépésekre való hivatkozások kiemelik, hogy magát a részvételi folyamatot nem szabad megvédeni a nyilvános ellenőrzéstől.

40. A Bizottság aktívan törekedett arra, hogy a TTIP-vel kapcsolatban fokozza a nyilvánosság részvételét. Amint azt az ombudsman nyilvános konzultációjának válaszadói elismerték, a Bizottság számos innovatív megközelítést fogadott el a részvétel strukturáltabb formáival kapcsolatban, például tanácsadó csoport létrehozását és az érdekelt felek tájékoztatását a tárgyalási fordulók során és végén. Az általa elfogadott proaktív átláthatósági intézkedések – például a kezdeti állásfoglalások közzététele – szintén elősegítik a hatékony részvétel ösztönzését.

41. Az ombudsman nyilvános konzultációjáról szóló jelentés számos további gyakorlati lépést tartalmaz, amelyeket a Bizottság tehet a részvétel előmozdítása érdekében. A Bizottság például gyakrabban szervezhetné meg az érdekelt felek ügyspecifikus üléseit [19] . **Az ombudsman arra ösztönzi a Bizottságot, hogy vegye figyelembe a nyilvános konzultációs jelentésének „A nyilvánosság részvétele” szakaszában felvázolt vonatkozó javaslatokat** .

42. A strukturáltabb részvételi formák mellett léteznek kevésbé strukturált formák, amelyek többnyire kétoldalú találkozókat és a Bizottsággal folytatott levelezést foglalnak magukban. Az ombudsman nyilvános konzultációjára adott válaszok elsöprő száma aggályokat vetett fel a TTIP-vel kapcsolatban a Bizottsággal folytatott találkozók és kapcsolatok vállalati dominanciájával kapcsolatban, valamint azzal kapcsolatban, hogy e tekintetben nagyobb átláthatóságra van szükség.

43. A vizsgálatot megindító levelében az ombudsman számos javaslatot tett a Bizottságnak az egyensúly és az átláthatóság kérdéseinek kezelésére. Az ombudsman konkrétan azt javasolta, hogy a Bizottság vegye fontolóra a TTIP-vel kapcsolatos érdekelt felekkel folytatott találkozók online listájának, valamint a kapcsolódó dokumentumoknak a létrehozását és közzétételét.

44. Véleményében a Bizottság megjegyezte, hogy Juncker elnök felkérte a hivatalba lépő Bizottság minden tagját, *hogy „nyilvánosítsák a szakmai szervezetekkel vagy önálló vállalkozókkal az uniós szakpolitikai döntéshozatallal és végrehajtással kapcsolatos bármely ügyben folytatott valamennyi kapcsolatot és találkozót”.* A Bizottság 2014. november 25-i határozataiban 2014. december 1-jei hatállyal megerősítette a biztosokra, a kabinet tagjaira és a főigazgatókra vonatkozó új politikát [20] . Az ombudsman nyilvánosan üdvözölte ezt a fejleményt **.**

45. Az első lépésre építve az ombudsman a következő javaslatot tenné: **A Bizottságnak legalább a TTIP keretében ki kell terjesztenie ezeket az átláthatósági kötelezettségeket a szakmai szervezetekkel vagy önálló vállalkozókkal folytatott találkozókkal kapcsolatban az igazgatói, osztályvezetői és tárgyalói szintre. Ennek tartalmaznia kell az ilyen üléseken részt vevő valamennyi személy nevét.**

46. Fontos az is, hogy az érdekképviselők mit vitatnak meg a Bizottsággal, és milyen dokumentumokat cserélnek vele. Maga a Bizottság is megerősítette, hogy a TTIP-dokumentumokhoz való hozzáférés kérelmezői jelentős érdeklődést mutattak a jelentések és az ágazattal folytatott levelezés iránt.

47. Az ombudsman üdvözli a Bizottság válaszát az e tekintetben tett javaslatára. A Bizottság bejelentette, hogy készen áll arra, hogy megkérdezze azokat az üzleti szervezeteket, lobbicsoportokat vagy nem kormányzati szervezeteket, amelyek dokumentumokat nyújtanak be a TTIP-tárgyalásokért felelős bizottsági tagnak, hogy a dokumentum (vagy annak nem bizalmas változata) közzétehető-e. Az ombudsman úgy véli, hogy **a Bizottságnak tovább kell mennie, és meg kell erősítenie, hogy minden beadványt közzé kell tenni, kivéve, ha a feladó kellően megindokolja a titoktartást, és nem bizalmas jellegű összefoglalót ad a közzétételhez.** Ezenkívül **a Bizottságnak proaktívan közzé kell tennie a TTIP-vel kapcsolatban üzleti szervezetekkel, lobbicsoportokkal vagy nem kormányzati szervezetekkel tartott találkozók napirendjét és feljegyzéseit.**

48. Az ombudsman azt is megkérdezte a Bizottságtól, hogy van-e olyan politikája, hogy bizonyos tárgyalási dokumentumokat szelektíven oszt meg a kiváltságos érdekelt felekkel, akik véleménye szerint szerepet játszhatnak az EU tárgyalási álláspontjának alakításában bizonyos

témákban. A Bizottság azt válaszolta, hogy nem. Kifejtette, hogy bevett gyakorlata a tárgyalási dokumentumoknak az Európai Parlamenttel és a Tanáccsal való megosztása. Ezenkívül a TTIP tekintetében a Bizottság a TTIP tanácsadó csoport tagjaival közösen megosztja az EU tárgyalási dokumentumait, amelyeket megosztottak a tagállamokkal és az Európai Parlamenttel. Ez a csoport azonban szakértői (intézményi) környezetben jár el, és nem tekinthető *„kiemelt érdekelt felek"* csoportjának.

49. A Bizottság azonban saját aggodalmát fejezte ki azzal kapcsolatban, amit *„a minősített (Restreint UE) és érzékeny TTIP-dokumentumok folyamatos szivárgásának" nevez* .

50. Az ombudsman kiemeli, hogy a Bizottsághoz intézett kérdése annak megállapítására irányult, hogy a TTIP dokumentumait szelektíven megosztják-e harmadik felekkel, például ágazati csoportokkal, civil társadalmi szervezetekkel vagy magánszemélyekkel. Kérdése nem vonatkozott arra, hogy mi legyen a megfelelő politika a dokumentumoknak az intézményi szereplők, például a Parlament és a Tanács számára történő hozzáférhetővé tételére vonatkozóan. Az ombudsman hangsúlyozza, hogy a Parlament és a Tanács nem harmadik fél e tárgyalásokon. Ezért nem hasonlíthatók „kiemelt érdekelt felek" csoportjához. Ami az ombudsman által „kiemelt érdekelt feleknek" nevezett információk közlését illeti, az ombudsman nem talált konkrét bizonyítékot a Bizottság egyértelmű nyilatkozatának megkérdőjelezésére, miszerint nem rendelkezik közzétételi politikával a „kiemelt érdekelt felek" javára. Az ombudsman elvárja, hogy a Bizottság **biztosítsa, hogy a bizonyos harmadik fél érdekelt felek számára kiadott dokumentumokat mindenki számára hozzáférhetővé tegyék, ezáltal biztosítva, hogy minden polgár egyenlő bánásmódban részesüljön.**

51. A kiegyensúlyozott képviselet tekintetében az ombudsman üdvözli az Európai Bizottság 2014–2019 közötti munkamódszereiben [21] körvonalazott nyilatkozatot, amely szerint a Bizottság tagjainak törekedniük kell a megfelelő egyensúly és reprezentativitás biztosítására az általuk találkozó érdekelt felek körében. A munkamódszerek azt is előírják, hogy a Bizottság tagjai főszabály szerint nem találkozhatnak olyan szakmai szervezetekkel vagy önálló vállalkozókkal, akik nem szerepelnek az átláthatósági nyilvántartásban.

52. Bár ezek a lépések valóban dicséretesek, **a Bizottságnak meg kell vizsgálnia, hogy miként lehetne kiterjeszteni a (többek között az átláthatósági nyilvántartással kapcsolatos) kötelezettségeket a szakmai szervezetekkel vagy önfoglalkoztató személyekkel a TTIP keretében tartott találkozókon a megfelelő egyensúly és reprezentativitás biztosítása érdekében** . **Ezeket a kötelezettségeket például ki lehet terjeszteni az igazgatói, osztályvezetői és tárgyalói szintre.**

A nagyobb átláthatóság előnyei

53. Az ombudsman nyilvános konzultációról szóló jelentése részletesen leírja, hogy a válaszadók véleménye szerint milyen hatással lesz a TTIP-tárgyalásokra és magára a megállapodásra. Ez a hatás túlnyomórészt pozitívnak tekinthető, a fokozott legitimitástól, a fokozott bizalomtól, a tájékozott vitától és a jobb érdemi megállapodástól kezdve.

54. Az ombudsman tisztában van azokkal az érvekkel, amelyek szerint a TTIP-vel kapcsolatos kérdések összetettsége miatt a nagyobb átláthatóság zavarokhoz és félreértésekhez vezethet a polgárok körében. Az ombudsman véleménye szerint ezek az érvek mélyen félrevezethetők. A nyilvános zavarok és félreértések elkerülésének egyetlen hatékony módja a nagyobb átláthatóság és a nyilvános viták proaktív tájékoztatására irányuló nagyobb erőfeszítés. Véleménye szerint a Bizottságnak, ha úgy ítéli meg, hogy egy dokumentum félreérthető, egyszerűen csak a dokumentum kiadásakor kell megadnia a szükséges magyarázatokat. Foglalkoznia kell azokkal is, akik jogos aggodalmukat fejezik ki.

55. Tágabb értelemben, ha a TTIP-vel kapcsolatban a nyilvánosság megbizonyosodik arról, hogy i. tájékoztatást kapott a tényekről; felhatalmazással rendelkezik annak megértésére, hogy mi forog kockán; és iii. lehetővé teszik aggályainak, kérdéseinek és javaslatainak közlését, valamint indokolással ellátott választ kapnak, az Unió demokratikus mandátumát és legitimitását megerősítik, és megerősítik az intézményekbe vetett bizalmat.

Következtetés

A vizsgálat lezárásakor az ombudsman üdvözli a Bizottság eddigi válaszát, és további javaslatokat tesz. A Bizottságnak **:**

1. Tájékoztassa az Egyesült Államokat arról, hogy a transzatlanti kereskedelmi és beruházási partnerségről szóló megállapodás véglegesítése előtt különösen fontos a közös tárgyalási szövegeknek az uniós nyilvánosság számára történő hozzáférhetővé tétele . A Bizottságnak arról is tájékoztatnia kell az Egyesült Államokat, hogy meg kell indokolnia az adott dokumentum nyilvánosságra hozatalának mellőzésére irányuló kérésüket. A Bizottságot meg kell győzni ezzel az érveléssel.

2. Annak értékelése, hogy a TTIP-dokumentum nyilvánosságra hozható-e, amint a szóban forgó dokumentumot belsőleg, majd azt követően rendszeres és előre meghatározott időközönként véglegesítették (beleértve, de nem kizárólagosan, amikor a dokumentumot benyújtják a tárgyalásokhoz). Amennyiben nincs kivétel, a Bizottságnak proaktívan közzé kell tennie a szóban forgó dokumentumot. Ha egy dokumentumot nem lehet proaktív módon nyilvánosságra hozni, a dokumentum hivatkozását (és ha lehetséges, annak címét) nyilvánosságra kell hozni, valamint annak magyarázatát, hogy a dokumentum miért nem tehető hozzáférhetővé.

3. Biztosítsa, hogy a kereskedelempolitikával foglalkozó weboldalán közzéteendő TTIP-dokumentumok listája átfogó legyen .

4. Tegye közzé honlapján azt a TTIP-dokumentumot, amelyet a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmekre válaszul már kiadott.

5. Vegye figyelembe az ombudsman nyilvános konzultációs jelentésének „A

nyilvánosság részvétele” részében felvázolt vonatkozó javaslatokat.

6. A szakmai szervezetekkel vagy önálló vállalkozókkal a TTIP keretében tartott találkozókkal kapcsolatos átláthatósági kötelezettségek kiterjesztése az igazgatói, osztályvezetői és tárgyalói szintre. Ennek tartalmaznia kell az ilyen üléseken részt vevő valamennyi személy nevét.

7. Proaktívan közzéteszi a TTIP-vel kapcsolatban üzleti szervezetekkel, lobbicsoportokkal vagy nem kormányzati szervezetekkel tartott találkozók napirendjét és feljegyzéseit.

8. Annak vizsgálata, hogy miként lehet kiterjeszteni a (többek között az átláthatósági nyilvántartással kapcsolatos) kötelezettségeket a biztosi szint alatti szintekre, amelyek célja a megfelelő egyensúly és reprezentativitás biztosítása a szakmai szervezetekkel vagy önálló vállalkozókkal a TTIP-en tartott találkozók során. **Ezeket a kötelezettségeket például ki lehet terjeszteni az igazgatói, osztályvezetői és tárgyalói szintre.**

9. Erősítse meg, hogy az érdekelt felektől a TTIP keretében benyújtott valamennyi beadvány közzétételre kerül, kivéve, ha a feladó kellően megindokolja a titoktartást, és nem bizalmas jellegű összefoglalót ad a közzétételhez.

10. Annak biztosítása, hogy a bizonyos harmadik fél érdekelt felek számára kiadott dokumentumokat mindenki számára hozzáférhetővé tegyék, ezáltal biztosítva, hogy minden polgár egyenlő bánásmódban részesüljön.

A Bizottság tájékoztatást fog kapni erről a döntésről. A Bizottságnak jeleznie kell, hogy az egyes javasolt intézkedéseket hogyan és mikor fogja végrehajtani. Mivel a tárgyalások folyamatban vannak, hasznos lenne, ha a Bizottság két hónapon belül, 2015. március 6-ig nyomon követhetné.

Emily O’Reilly

Strasbourg, 2015.01.06.

[1] Az ombudsmannak a Bizottsághoz intézett, véleményét kérő levele az alábbi címen érhető el: http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/54633/html.bookmark

[2] A jelentés a következő címen érhető el: http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/58643/html.bookmark [Link]

[3] A Bizottság véleménye a következő címen érhető el: http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/58450/html.bookmark

[4] Az ACTA-t 2012. január 26-án írta alá az EU és 22 tagállama. Mivel az ACTA büntetőjogi végrehajtási rendelkezéseket tartalmazott, azt az EU-nak és valamennyi tagállamnak alá kellett

írnia és ratifikálnia kellett. Ami az EU ratifikálását illeti, a Parlament egyetértésére volt szükség. 2012. július 4-én a Parlament megszavazta az ACTA ratifikálásának elutasítását.

[5] Közlemény a Bizottságnak a TTIP-tárgyalások átláthatóságáról. C(2014) 9052 final.

[6] A Bizottság például 2014. november 25-i közleményében kifejti, hogy a tarifákra, szolgáltatásokra, beruházásokra és beszerzésekre vonatkozó uniós piacnyitási ajánlatokat főszabály szerint nem szabad nyilvánosságra hozni, mivel azok a tárgyalások bizalmas részének lényegét képezik.

[7] Az ombudsman nemrégiben vizsgálatot indított azzal kapcsolatban, hogy a Bizottság megtagadta a TTIP-dokumentumok kiadását. Az ombudsman e vizsgálat keretében állást fog foglalni e konkrét dokumentumok hozzáférhetővé tételéről. Lásd az 1777/2014/PL. sz. ügyet, elérhető a következő internetcímen: http://www.ombudsman.europa.eu/cases/caseopened.faces/en/58372/html.bookmark.

[8] Az idő múlása általában arra irányul, hogy egy adott dokumentum hozzáférhetővé tétele kevésbé valószínűsíthetően káros.

[9] 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 (HL L 145., 43. o.).

[10] A közös tárgyalási dokumentumok nem harmadik felek dokumentumai.

[11] http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/july/tradoc_151621.pdf [Link]

[12] Ami a *„tájékoztatás”* fogalmát illeti, a Bizottság a szóban forgó levél a) pontjára hivatkozik, amely a következőképpen szól: *„A TTIP-megállapodás tárgyalásával vagy kidolgozásával kapcsolatos valamennyi dokumentumot – beleértve a tárgyalási szövegeket, mindkét fél javaslatait, a magyarázó anyagokat, a vitaanyagokat, a tárgyalások lényegével kapcsolatos e-maileket, valamint a tárgyalások keretében kicserélt egyéb információkat – az uniós joggal és a vonatkozó eljárásokkal összhangban bizalmasan tárolják.”*

[13] Az ombudsman megjegyzi, hogy az ACTA szerződő felei megállapodtak abban, hogy a tárgyalási dokumentumokat csak valamennyi szerződő fél egyhangú támogatásával hozzák nyilvánosságra. Az ombudsman tudomásul veszi, hogy a TTIP keretében nem írtak alá ilyen titoktartási megállapodást.

[14] Az 1049/2001/EK rendelet kifejezetten lehetővé teszi az uniós tagállamok számára, hogy korlátozzák a tőlük származó dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés jogát. E lehetőség terjedelmét a Bíróság a C-64/05. P. sz., *Svédország kontra Bizottság* ügyben hozott ítéletében (EBHT 2007., I-11389. o.) tisztázta. Az ombudsman értelmezése szerint az 1049/2001/EK rendeletet nem szabad úgy értelmezni, hogy nagyobb lehetőséget biztosítson harmadik országok számára a polgárok dokumentumokhoz való nyilvános hozzáféréshez való alapvető

jogának korlátozására.

[15] A Bizottság 6 megerősítő kérelemmel foglalkozott.

[16] Lásd például az ombudsman nyilvános konzultációs jelentésének 3. szakaszában vázolt kategóriákat. Az ombudsman megjegyzi azonban, hogy ezek a kategóriák nem tartalmaznak nem dokumentumokat (egy adott kérdés megvitatását ösztönző, de az intézmény hivatalos álláspontját nem képviselő dokumentumokat), a Bizottság által a TTIP-vel kapcsolatban készített tanulmányokat és egyéb dokumentumokat.

[17] 2013 januárja óta a Bizottság 484 kereskedelmi vonatkozású eredeti kérelmet kezelt a dokumentumokhoz való hozzáférés iránt, amelyekhez (teljes vagy részleges) hozzáférést biztosítottak 1738 dokumentumhoz. E statisztikák alapján üdvözlendő a Bizottság azon kijelentése, hogy kész megvizsgálni, hogy a TTIP-vel kapcsolatban általa bejelentett lépések *„időközben kiterjeszthetők-e más tárgyalásokra”* .

[18] Elérhető: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2014-0203

[19] Lásd például a Bizottság által a vegyi anyagokról 2014. november 25-én szervezett találkozót, amely előtt a Bizottság közzétette a vonatkozó dokumentumokat.

[20] Lásd a Bizottság tagjai, valamint szervezetek és önálló vállalkozók közötti találkozókra vonatkozó információk közzétételéről szóló, 2014. november 25-i C(2014) 9051 final bizottsági határozatot és a Bizottság C(2014) 9048 final határozatát (2014. november 25.) a Bizottság főigazgatói, valamint a szervezetek és önálló vállalkozók közötti találkozókra vonatkozó információk közzétételéről.

[21] Lásd az elnök közleménye a Bizottságnak – Az Európai Bizottság munkamódszerei 2014–2019, C(2014) 9004.