



Megfelelő ügyintézés a gyakorlatban:  
Az Európai Ombudsman

2013<sup>-as</sup>  
határozatai





## Tartalom

<b>Az ombudsman bevezetője</b>	<b>2</b>
<b>Átláthatóság – a folyamatok megismeréséhez és megértéséhez való jog</b>	<b>5</b>
Miért olyan fontos az átláthatóság	5
A dokumentumokhoz való hozzáférés joga	7
Magánélet és személyes adatok – az 1049/2001/EK rendelet és a személyes adatok feldolgozása tekintetében az egyének védelméről szóló 45/2001/EK rendelet közötti kölcsönhatás	13
A saját iratokhoz való hozzáférés joga	14
<b>Intézményi és szakpolitikai ügyek</b>	<b>15</b>
A Bizottság és a jogalkotási javaslatok	15
Helyes igazgatási eljárások – hogy a polgárok garantáltan tudják, mi miért történik	18
Szolgálatkésztség és udvariasság – a komolyan vételhez való jog	20
Késedelmes ügyintézés	21
Összeférhetetlenség – Bízhatok-e abban, hogy az uniós igazgatás az EU javát és az egyén mint polgár javát szolgálja?	22
Közérdekű bejelentés	24
<b>A Bizottság mint a Szerződések őre – hogy a tagállamok biztosan tiszteletben tartják az uniós szabályokat</b>	<b>26</b>
<b>Szerződések és támogatások teljesítése</b>	<b>29</b>
<b>Pályázatok és támogatások odaítélése</b>	<b>30</b>
<b>Személyzeti ügyek – mindkét értelemben</b>	<b>31</b>
<b>Versenyvizsgák és felvételi eljárások</b>	<b>32</b>



## Az ombudsman bevezetője

Amint az az állami szektorban működő ombudsmani hivatalokra általában véve is igaz, az európai ombudsman értékek és elvek egész sorára támaszkodik a panaszok kezelésében. Az állami szektorban működő ombudsmanok arra törekednek, hogy képviseljék az állampolgárt a közigazgatással szemben, és orvosolják a kettejük között fennálló hatalmi egyenlőtlenséget. Az ombudsman arra ösztönzi a közigazgatást, hogy a polgárt saját jogán, önálló személyként kezelje, és vegye figyelembe sajátos körülményeit. Az ombudsman szorgalmazza a közigazgatás rugalmasságát és a mérlegelési jogkör gyakorlását, lehetőség szerint a polgár javára. Az ombudsman mindenekelőtt arra törekszik, hogy a polgár és a közigazgatás találkozásait az előzékenység és az udvariasság jellemezze.

Az EU esetében az európai ombudsman által vallott értékek és elvek tükrözik azt a szempontot, hogy elősegítse a jó közigazgatást, és különösen tükrözik azt a törekvést, hogy az uniós polgárok és vállalkozások tisztességes, ésszerű és méltányos bánásmódban részesüljenek az uniós igazgatás részéről.

Az ombudsman gondolkodásának egyik alapvető tétele, hogy a jó közigazgatás többet jelent annál, hogy mindössze jogszerűen járnak el. Az ombudsman hozzáállása túlmutat a bíróságokén, amelyek általában kizárólag a tettek jogszerűségére helyezik a hangsúlyt. Egy ombudsman soha nem kérheti azt egy közintézménytől, hogy jogellenesen járjon el; ugyanakkor az ombudsman azt feltétlenül elvárja az intézménytől, hogy a törvényes kereteken belül maradvan tegyen meg minden tőle telhetőt annak érdekében, hogy minden körülmények között tisztességes és ésszerű eredményeket érjen el.

Amióta 2013. októberben európai ombudsman lettem, nem győzök csodálkozni azon, hogy az uniós intézmények mennyire előtérbe helyezik az intézkedéseik jogszerűségét, amikor a panaszokra reagálnak. Mint azt a hivatalom által kezelt panaszok kimenetele jól mutatja, az intézmény sok esetben teljességgel elfogadható és ésszerű, jogilag is megalapozott hozzáállást tanúsít. Néhány más esetben azonban már-már úgy tűnik, mintha a jogot arra használnák, hogy korlátozzák a panaszos megsegítésére szolgáló lehetőségek körét. Meg kell mondanom, én inkább olyan válaszokat szeretnék látni, amelyek holisztikusabb viszonyulást tükröznek, előtérben a problémamegoldással. Teljességgel helyénvaló, hogy az ilyen válaszokban szerepel egy jogi elemzés, de az elemzésben azt kell vizsgálni, hogy – a törvényes kereteken belül – mi más lehetne tenni a konkrét esetben, és nem arra kellene szolgálnia, hogy mereven védje az intézmény eredeti álláspontját.

A közigazgatásnak kisebb vagy nagyobb mértékben, de szinte mindenhol meg kell küzdenie azért, hogy elnyerje a polgárok bizalmát, akiknek a szolgálatát ellátja. A közigazgatás iránti lakossági bizalmatlanság esetenként indokolatlan, és esetleg nem is tükröz más, mint azt a lustaságból eredő feltételezést, hogy a bürokrácia jellegénél fogva jobban szolgálja a saját érdekeit, mint a nagy nyilvánosságét. A közbizalmatlanságot más esetekben viszont kellően indokolják a közigazgatás tényleges eljárásai vagy – ami ugyanilyen fontos lehet – az említett eljárásoknak a lakosság által érzékelt jellege.



Az uniós igazgatás különösen nehéz helyzetben van, ami az általa szolgáltatott polgárok bizalmának elnyerését és megtartását illeti. Az ilyen nehézségek egy részét nem maga az igazgatási szerv idézi elő; ezek abból erednek, hogy sok polgártól földrajzi és kulturális értelemben egyaránt jelentős távolságra van. Az uniós igazgatás szintjén zajló események nagy része ráadásul eleve nagyon összetett és nehezen érthető. Az országos vagy regionális szintű közigazgatás legnagyobb részéhez képest az uniós igazgatásnak keményebben meg kell dolgoznia a bizalomért. Európai ombudsmanként a feladatkörömben az is beletartozik, hogy e téren bátorítást és támogatást nyújtsanak az uniós igazgatási szerveknek.

Véleményem szerint ésszerű elvárás, hogy az uniós igazgatás ismerje be, hogy az európai ombudsmannak az általános ombudsmani elveket és értékeket tükröző megállapításait nagyon komolyan kell venni. Az európai ombudsmantól származó megoldási javaslat vagy ajánlástervezet elutasításának ritkán kellene előfordulnia. Az átlagpolgárok nevében eljáró ombudsmannak az a dolga, hogy tanácsaival segítse az uniós intézményeket a polgárok panaszainak megválaszolásában. Az ugyanezen polgárok nevében eljáró intézményeknek pedig az a dolga, hogy megfogadják az ombudsman tanácsait. Az igazgatási szervnek csak akkor kellene elutasítania az ombudsman következtetéseit és ajánlásait, ha ezekben teljesen nyilvánvalóan téved<sup>1</sup>.

Úgy vélem, a hivatalom által kezelt ügyek hasznos betekintést adnak abba, hogy az ombudsman értékeit és elveit hogyan kell alkalmazni a való életben. A [2013-as éves jelentés](#) mellett ezért egy másik kiadványt is közreadunk *Megfelelő ügyintézés a gyakorlatban: az európai ombudsman 2013. évi határozatai* címmel. A kiadvány felépítésében az európai ombudsman utóbbi években használt vizsgálati kategóriáit követi:

- Átláthatóság
- Intézményi és szakpolitikai ügyek
- A Bizottság mint a „Szerződések őre”
- Szerződések és támogatások teljesítése
- Pályázatok és támogatások odaítélése
- Személyzeti ügyek
- Versenyvizsgák és felvételi eljárások

A kiadvány bemutatja, hogy az ombudsmani értékek és elvek a 2013-ban lezárt vizsgálatok esetében hogyan érvényesültek a gyakorlatban<sup>2</sup>. Remélem, hasznára

<sup>1</sup> Mint az Egyesült Királyság egyik korábbi nemzeti ombudsmanja megfogalmazta, az ombudsman megállapításainak minden esetben eleget kell tenni, kivéve, ha „az ombudsmannak elment az esze”.

<sup>2</sup> A vizsgálatokat lezáró, itt hivatkozott határozatokat általában az ombudsman weboldalán teszik közzé [www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu) angolul és a panasz nyelvén, amennyiben az nem az angol.



válík úgy az uniós igazgatásnak, mint mindazoknak, akik fontosnak tartják a jó közigazgatás elősegítését az Európai Unió területén.

Emily O'Reilly  
európai ombudsman  
2014. szeptember 15.



## Átláthatóság – a folyamatok megismeréséhez és megértéséhez való jog

*A jó kormányzás előmozdítása és a civil társadalom részvételének biztosítása céljából az Unió intézményei, szervei és hivatalai munkájuk során a nyitottság elvének lehető legnagyobb mértékű tiszteletben tartásával járnak el. (az EUMSZ 15. cikkének (1) bekezdése)*

### Miért olyan fontos az átláthatóság

Az átláthatóság lehetővé teszi, hogy a polgárok felügyeljék az állami hatóságok tevékenységeit, értékeljék a teljesítményüket és elszámoltassák őket. A nyitottság és a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés alapvető része az intézményi fékek és ellensúlyok rendszerének, amelyek enyhítik a közhatalom gyakorlását és támogatják az elszámoltathatóságot<sup>3</sup>. Az uniós igazgatási szerv részéről nem elegendő, ha egyszerűen kijelenti, hogy mindent megtesz azért, hogy a polgárok bízzanak benne. A polgároknak joguk van ahhoz, hogy lássák és saját maguk döntsék el, hogy ez így van-e. Ebből következik, hogy a nyitottság és az átláthatóság az a meghatározó elem, amely elősegítheti az uniós intézmények és a polgárok közötti bizalom kiépítéséhez.

Egy olyan soknyelvű közegben, amilyen az EU, a tudáshoz és a megértéshez való jognak nyelvi vonatkozása is van. Ami az uniós intézmények olyan közléseit illeti, amelyek általában véve a polgároknak szólnak, az lenne az ideális, ha az ilyen célokra szánt anyagok az összes hivatalos nyelven megjelennének. Ez az álláspont azon az indoklason alapul, hogy a kommunikáció hatékonyságához szükséges, hogy a polgárok megérthessék a velük közölt információkat. Mivel azonban az uniós jogban nincs olyan általános elv, amely minden polgárt felruházna azzal a joggal, hogy minden körülmények között hozzájuthasson a saját anyanyelvén készült változathoz bármiből, ami esetleg érintheti az érdekeit, a megfelelő ügyintézés megköveteli, hogy az uniós igazgatás – amennyiben lehetséges – a saját nyelvükön közölje az információkat a polgárokkal. Az uniós intézményeknek arra kell törekedniük, hogy a weboldaluk kezdőoldalához, valamint a feladataikról és a nyelvpolitikájukról szóló oldalakhoz mind a 24 hivatalos nyelven hozzá lehessen férni<sup>4</sup>.

Könnyebb elfogadni, hogy a dolgok nem a mi elképzeléseink szerint történnek vagy a vártnál több az akadály, ha legalább értjük, miért. Az ombudsmannak meggyőződése, hogy ha kezdettől fogva megfelelően megmagyarázzák, hogy egy adott döntést miért kellett meghozni, vagy például hogy miért történt a késés, ennek köszönhetően az uniós igazgatáshoz kevesebb további kérést vagy megkeresést fognak intézni, így az igazgatási szervnek több ideje marad az EU szolgálatára és építésére. Ha az uniós igazgatási szerv foglalkozik a polgár panaszával, de ez a vártnál tovább tart, a polgár számára hasznos, ha tájékoztatják a késedelem okairól<sup>5</sup>. Ilyen tájékoztatás hiányában a polgár

<sup>3</sup> 1649/2012/RA ügy.

<sup>4</sup> 1363/2012/BEH ügy.

<sup>5</sup> 48/2012/MHZ és 412/2012/MHZ ügy.



késztetést érezhet például arra, hogy a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférést kérje, aminek a források tekintetében következményei vannak<sup>6</sup>. Szemléletes példa volt erre a Bizottság Környezetvédelmi Főigazgatósága, amely egy rövid ideig a korábbinál sokkal liberálisabban viszonyult a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés megadásához. Amikor felhagyott ezzel a liberálisabb hozzáállással, az ombudsmanhoz elkezdtek érkezni a panaszok. A Bizottság azonban nem szívesen ismerte be nyíltan, hogy a Környezetvédelmi Főigazgatóság csak kipróbált egy új módszert. A Bizottság ezen a téren lehetett volna őszintébb a panaszossal szemben, ehelyett arra célozgatott, hogy a panaszos félreértette a történeteket. Minden szervezet számára kényelmetlen lehet, ha kiderül, hogy fontos kérdésekben nézeteltérései vannak. Az uniós igazgatás nyitottságának közös értelmezése azonban megköveteli, hogy a polgárnak kezdettől fogva megmondják az igazat<sup>7</sup>.

Amikor az uniós igazgatás intézkedései közvetlenül érintik a polgárok érdekeit, különösen fontos növelni a legitimitást a nyitottság és az átláthatóság kultúrájának támogatásával. Az uniós igazgatásnak vannak bizonyos területei, ahol az igazság és az átláthatóság akár élet-halál kérdése lehet. Az Európai Gyógyszerügynökség (EMA) a közegészség védelméért felel, ezen belül a gyógyszerek tudományos értékelését és felügyeletét végzi, amibe az ilyen gyógyszerek biztonságosságára és hatásosságára vonatkozó döntések is beletartoznak. Ha az EMA nem tartja be a megfelelő eljárásokat, nyilvánvalóan súlyos hibák fordulhatnak elő. Az átláthatóság az egyik létfontosságú eszköz, amellyel az EMA biztosíthatja a döntéseinek pontosságát. Az EMA nyitottsága és átláthatósága arra szolgál, hogy támogassa a tudományos vitát és a fejlődést, mivel ezáltal független tudományos szakemberek is ellenőrizhetik az EMA következtetéseit és az említett következtetések meghozatalakor az EMA által figyelembe vett adatokat és érveket. Ha az EMA hozzáférhetővé teszi a teljes mértékben dokumentált véleményeit, ezzel biztosíthatja, hogy a munkája kiállja az ellenőrzés próbáját, azaz végső soron helyes. A lakosság számára létfontosságú, hogy az EMA helyes döntéseket hozzon<sup>8</sup>.

A polgároknak ennek ellenére néha panaszt kell tenniük az ombudsmannál ahhoz, hogy megfelelő magyarázatot kapjanak. Az ombudsman készségesen közreműködik ezen a téren, és ezt 2013 folyamán meg is tette, például a kötelezettségszegési panaszok bizottsági kezelése ügyében<sup>9</sup> és az uniós küldöttségek személyzetének foglalkoztatási feltételei ügyében<sup>10</sup>. Ha a vizsgálat ideje alatt orvosolják az indoklás hiányát, az ombudsman általában hivatali visszasság megállapítása nélkül zárja le a vizsgálatát<sup>11</sup>. Bár az indokolás elmulasztása önmagában is kellően súlyos probléma, ez még nem feltétlenül jelenti azt, hogy az uniós igazgatási szerv nem értékelte megfelelően a hozzá benyújtott panaszt<sup>12</sup>.

<sup>6</sup> 277/2012/RA ügy.

<sup>7</sup> 1947/2010/PB és 2207/2010/PB ügy.

<sup>8</sup> 2575/2009/RA és 1877/2010/FOR ügy.

<sup>9</sup> 846/2010/PB és 1786/2011/MHZ ügy.

<sup>10</sup> 706/2010/RT ügy.

<sup>11</sup> 846/2010/PB és 48/2012/MHZ ügy.

<sup>12</sup> 48/2012/MHZ ügy.



Az ombudsman mindazonáltal azt szeretné, ha a további megjegyzései, amelyekben a jobb indoklásra és az álláspontja kifejtésére ösztönzi az uniós igazgatási szerveket, a közeljövőben javulást hoznának ezen a téren.

## A dokumentumokhoz való hozzáférés joga

Az átláthatóság egyik fontos aspektusa a dokumentumokhoz való hozzáférés joga.

*Bármely uniós polgár [...] jogosult az Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak dokumentumaihoz hozzáférni [...]. (az EUMSZ 15. cikkének (3) bekezdése)*

A dokumentumokhoz való hozzáférést kérelmező polgárnak nem kell megindokolnia a kérését<sup>13</sup>.

Az uniós intézmények tetteihez fűződő jogszerűség védelmével összhangban, amennyiben az érintett intézmény kijelenti, hogy egy konkrét dokumentum, amelyhez hozzáférést kértek, nem létezik, vélelmezni kell, hogy ez az állítás helyes. A kérelmező erre vonatkozó, következetes bizonyítékokkal megdöntheti az említett vélelmet. Az ombudsman vizsgálata indokolt lehet például olyan esetben, ha a kérelmező azzal érvel, hogy az intézménytől már megszerzett levelezésben időbeli hézagok vagy bizonyos személyek részvételéhez kapcsolódó hézagok vannak, és ezek a hézagok arra utalnak, hogy az intézmény egyes leveleket kihagyhatott a hozzáférés iránti kérelem elemzéséből<sup>14</sup>.

A dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés joga nem abszolút jog. Fontos azonban biztosítani, hogy a hozzáférés alóli kivételeket helyesen és szűken alkalmazzák, hogy a hozzáféréshez való jogot ne korlátozzák feleslegesen.

Az EU tisztviselőinek személyzeti szabályzatához tartozó III. melléklet 6. cikke például előírja, hogy az uniós személyzet felvételében közreműködő felvételi bizottságok eljárása nem nyilvános. Ez nem jelenti azt, hogy az ilyen felvételi bizottságok tagjainak összeférhetetlenségre vonatkozó nyilatkozataihoz ne lehetne nyilvános hozzáférést adni. Különbséget kell tenni a felvételi bizottság tagjai által kinyilvánított *vélemények* nyilvánosságra hozatala, illetve a felvételi eljárásra vonatkozó *bármely más információ* nyilvánosságra hozatala között. Az összeférhetetlenségről szóló nyilatkozat nem tartalmazza azt, így a közzététele sem képes fényt deríteni arra, hogy a felvételi bizottság egyes tagjai hogyan viszonyultak a konkrét személyhez, illetve milyen összehasonlító értékelést adtak a jelöltekről a felvételi eljárás során. Éppen ezért nehéz megérteni, hogy a nyilatkozatok nyilvánosságra hozatala hogyan tudná sérteni a felvételi bizottságok függetlenségét, mivel az ilyen nyilatkozatok kizárólagos célja pontosan az, hogy garantálják a felvételi bizottságok tagjainak tárgyilagosságát és pártatlanságát<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> 524/2012/MMN ügy.

<sup>14</sup> 531/2012/MMN és 375/2013/ANA ügy.

<sup>15</sup> 1403/2012/CK ügy.



A dokumentumokhoz való hozzáférés jogának gyakorlásában a polgárok egyik legfontosabb eszköze az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló 1049/2001/EK rendelet, valamint a más uniós intézményekre, szervekre és hivatalokra alkalmazandó hasonló szabályok.

Általános szabályként el kell végezni egy három szakaszból álló vizsgálatot annak eldöntésére, hogy érvényes-e az 1049/2001/EK rendelet 4. cikkében meghatározott, hozzáférés alóli kivételek valamelyike. Először azt kell eldönteni, hogy a dokumentum a hivatkozott kivétel alá tartozó kategóriába esik-e. A második lépésben arról kell dönteni, hogy a közzététel (nagyon) kedvezőtlenül befolyásolná-e a védelmezett érdeket. Ez azt jelenti, hogy el kell végezni egy „kártesztet”. Amennyiben megállapítást nyer, hogy a dokumentum nyilvánosságra hozatala sértene az érintett érdekeket, az intézménynek a harmadik lépésben mérlegelés útján kell megbizonyosodnia arról (ha ez a szóban forgó kivétel esetében alkalmazható), hogy a közzétételhez ennek ellenére nem fűződik-e nyomós közérdek<sup>16</sup>.

Az intézménynek rendes esetben el kell végeznie egy megfelelő elemzést arra vonatkozóan, hogy a kivételek valamelyike i. „konkrétan és egyesével” és ii. „külön-külön is” alkalmazandó-e. Az egyes dokumentumok egyéni, konkrét vizsgálatára nincs feltétlenül szükség akkor, ha az egyedi eset sajátos körülményei folytán nyilvánvaló, hogy a hozzáférést meg kell tagadni, vagy épp ellenkezőleg, meg kell adni<sup>17</sup>.

Az uniós igazgatási szerv esetenként azért tagadja meg a dokumentumok egyes részeihez való nyilvános hozzáférést, mert úgy találja, hogy a szóban forgó részek a kérelem szempontjából nem relevánsak. Hangsúlyozni kell, hogy „a dokumentum vonatkozó részei” kifejezés nem szerepel az 1049/2001/EK rendeletben, amely úgy rendelkezik, hogy a dokumentumok egyes részeihez való hozzáférést csak akkor lehet megtagadni, ha a 4. cikkben meghatározott kivételek egyike alkalmazható<sup>18</sup>.

Az 1049/2001/EK rendelet 6. cikkének (3) bekezdését azonban, amely a jelentős terjedelmű vagy nagyszámú dokumentumok esetére próbál méltányos megoldást találni, arra is fel lehet használni, hogy a dokumentumból kisserkesszék azokat a részeket, amelyek az intézmény szerint a kérelem szempontjából nem relevánsak. Ez arra is szolgálhat, hogy ne kelljen mélyreható, időigényes elemzést készíteni arról, hogy érvényes-e a hozzáférés alóli kivételek valamelyike. Az intézménynek mindazonáltal világosan meg kell magyaráznia a kérelmezőnek, hogy a szóban forgó részek véleménye szerint a kérelmező számára nem relevánsak, és hogy miért vélekedik így<sup>19</sup>. Fontos továbbá, hogy ez a hozzáállás ne vezessen az 1049/2001/EK rendelettel való visszaéléshez. Különösen nem vezethet annak a követelménynek a megkerüléséhez, miszerint a kért dokumentumok közzétételének megtagadását teljes körűen indokolni kell. Ha a kérelmező a részleges hozzáférés elnyerése után ragaszkodik ahhoz, hogy teljes egészében megkapja a dokumentumot, a

<sup>16</sup> 1817/2010/RA ügy.

<sup>17</sup> 2048/2011/OV ügy.

<sup>18</sup> 277/2012/RA ügy.

<sup>19</sup> 693/2011/RA ügy.



dokumentumot ki kell adni a kérelmezőnek, kivéve, ha az intézmény bizonyítja, hogy a 4. cikkben meghatározott kivételek valamelyike a dokumentum egészére érvényes. Ha tehát az intézmény megszerkesztett egy jelentős terjedelmű dokumentumot, hogy a panaszosnak választ adjon a tágra megfogalmazott, nem egyértelmű kérelmére, és ezáltal lehetővé tegye, hogy a panaszos pontosabb kérelmet nyújthasson be, az intézménynek ki kell jelentenie, hogy a panaszosnak joga van a teljes dokumentumhoz hozzáférést kérni<sup>20</sup>.

Az 1049/2001/EK rendelet 6. cikke (2) bekezdésének célja, hogy tisztázza a hozzáférés iránti kérelmet, azaz lehetővé tegye, hogy a kérelmező világosan meg tudja határozni, melyik dokumentum(ok)hoz kér hozzáférést, és hogy az intézmény is pontosan azonosíthassa, melyik dokumentum(ok) képezi(k) a kérelem tárgyát. Az intézménynek tehát pontosítást kell kérnie ahelyett, hogy feltételezésekbe bocsátkozna arról, hogy a kérelmező melyik dokumentumokat kéri. Ha a kérelmező kijelenti, hogy nehéz pontosan eldönteni, mit kérjen, mert nem tudja, milyen dokumentumok vannak, az intézménynek ki kell fejtenie, hogy milyen dokumentumokkal rendelkezik<sup>21</sup>.

Ami a kivételeket illeti:

*Az 1049/2001/EK rendelet 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának harmadik francia bekezdése – a közérdek védelme a nemzetközi kapcsolatok tekintetében*

Ami a Tanácsot illeti, a lehető legnagyobb átláthatóság kötelezettsége különös erővel érvényesül a jogalkotói szerepével összefüggésben. Az átláthatósági követelményeket tekintve különbséget kell azonban tenni a között, amikor egy intézmény jogalkotói minőségében jár el, illetve amikor kormányközi tárgyalásokban vesz részt. Bár az átláthatóság a kormányközi tárgyalások terén is fontos, amikor az EU által a polgárai nevében tett, az alapvető jogait potenciálisan érintő kötelezettségvállalásokról van szó, fontos tisztában lenni azzal, hogy a szóban forgó dokumentum milyen közegben készült<sup>22</sup>.

A Tanácsnak a kormányközi tárgyalásokon proaktívan tájékoztatnia kell a tárgyalópartnereit arról a kötelezettségéről, hogy a munkáját a lehető legnyitottabban kell végeznie. A Tanács ilyenformán kezdettől fogva tudná, ha a tárgyalópartnere titoktartásra törekszik, és így a kérelmezőket is képes lenne tájékoztatni arról, hogy honnan ered a közzététel ellenzése<sup>23</sup>.

*Az 1049/2001/EK rendelet 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának negyedik francia bekezdése – a pénzügyi, monetáris vagy gazdaságpolitika védelme*

Amint azt az ítélkezési gyakorlat rögzíti, az intézménynek tág mérlegelési jogköre van annak eldöntésében, hogy az említett kivétel alá tartozó területekre vonatkozó dokumentumok közzététele hátrányosan befolyásolhatja-e a közérdeket, tekintettel arra, hogy egy ilyen elutasító döntés összetett, kényes

<sup>20</sup> 1877/2010/FOR ügy.

<sup>21</sup> 693/2011/RA ügy.

<sup>22</sup> 1649/2012/RA ügy.

<sup>23</sup> 1649/2012/RA ügy.



dolog, ami különösen gondos eljárást igényel, és hogy a 4. cikk (1) bekezdésének a) pontjában szereplő kritériumok nagyon általánosak<sup>24</sup>.

*Az 1049/2001/EK rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdése – az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok céljának védelme*

Van egy olyan általános vélelem, hogy a folyamatban lévő OLAF-vizsgálatokra vonatkozó dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés elvben hátrányosan befolyásolhatja az említett vizsgálat célját. Ha pedig az OLAF vizsgálati jelentése bizonyítéknak minősül egy folyamatban lévő nemzeti eljárásban, az ilyen jelentéshez való nyilvános hozzáférés hátrányosan befolyásolhatja a folyamatban lévő nemzeti eljárás célját. Ennek az a fő oka, hogy a folyamatban lévő vizsgálatból származó bizonyíték közzététele sértheti az említett bizonyíték felhasználását a későbbi tárgyaláson, különösen ha a vizsgálat büntetőperhez vezethet. A nyilvánvaló esetektől eltekintve abból a pusztán tényből, hogy az OLAF vizsgálati jelentést küldött a nemzeti hatóságoknak, még nem lehet feltételezni, hogy a hatóságok el is fognak járni az említett jelentés ügyében. Mindig fennáll a lehetősége például annak, hogy a nemzeti hatóság úgy találja, hogy a jelentés nyomon követése nem lenne indokolt, vagy egyszerűen figyelmen kívül hagyják a jelentést. Az OLAF-ra hárul tehát a feladat, hogy felvegye a kapcsolatot a nemzeti hatóságokkal, és meggyőződjön arról, hogy folyik-e vizsgálat (vagy legalább arról, hogy kilátásban van-e ilyen vizsgálat elvégzése), továbbá ellenőrizze, hogy a jelentés közzététele milyen hatással lehetne az említett vizsgálatra<sup>25</sup>.

*Az 1049/2001/EK rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első bekezdése – a döntéshozatali eljárás védelme, ha még nem hoztak határozatot*

A „döntéshozatali eljárás” kifejezésbe beletartozik az intézményen belüli összes belső konzultációs és egyeztetési folyamat, a „határozat” kifejezés pedig az említett belső konzultációk és egyeztetések eredményeképpen elfogadott állásfoglalásokat jelenti, még ha az ilyen állásfoglalások nem is minősülnek jogilag kötelező erejű „határozatnak”. Más szóval, a „határozat” kifejezés tágran értelmezhető, a 4. cikk (3) bekezdésének célját tükrözve. A dokumentum vonatkozhat egy már lezárt döntéshozatali eljárásra és egy másik, még folyamatban lévő döntéshozatali eljárásra is. Az intézménynek mindazonáltal meg kell magyaráznia, hogy a dokumentum közzététele hogyan veszélyeztetné súlyosan a folyamatban lévő döntéshozatali eljárást. Amennyiben egy uniós intézmény „külső beavatkozás” és „nyomásgyakorlás” veszélyére hivatkozik, nemcsak a döntéshozókat érő ilyen nyomás valószínűsíthető meglétét kell bizonyítania, hanem azt is, hogy ésszerűen előrelátható, és nem pusztán feltételezés, hogy a döntéshozókra gyakorolt ilyen illetéktelen nyomás olyan jellegű és intenzitású lenne, ami súlyosan veszélyeztetné a döntéshozatali eljárást<sup>26</sup>.

*Az 1049/2001/EK rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második bekezdése – a döntéshozatali eljárás védelme a döntés meghozatalát követően*

<sup>24</sup> 531/2012/MMN ügy.

<sup>25</sup> 598/2013/OV ügy.

<sup>26</sup> 1817/2010/RA és 1877/2010/FOR ügy.



Ez a rendelkezés lehetővé teszi a *véleményekhez*, azaz a szerző által saját hatáskörében kifejtett nézetekhez vagy ítéletekhez való hozzáférés megtagadását, még a döntés meghozatalát *követően* is. A döntéshozókra nem lehet illetéktelen nyomást gyakorolni a már meghozott döntés megváltoztatásának céljából. Egy *vélemény* szerzője mindazonáltal a saját álláspontjának ad hangot, és legalább a lehetősége fennáll annak, hogy az ilyen nézeteket nem tudná őszintén és szabadon kifejteni, ha ezeket nyilvánosságra lehetne hozni. Az intézmény döntéshozatali képességét hátrányosan befolyásoló öncenzúra lehetősége csak olyankor akut, ha a kifejtett vélemények *különösen érzékeny* jellegűek, például ha (ön)kritikát tartalmaznak, spekulatívak vagy ellentmondásosak<sup>27</sup>. Az intézménynek fel kell tüntetnie a jelentésnek azt a vonását, amely miatt különösen érzékenynek minősülne, és amely közzététel esetén öncenzúrához vezethetne<sup>28</sup>.

A döntés kollektív jellegéből önmagában nem következik, hogy az egyéni vélemények közzététele súlyosan veszélyeztetné a döntéshozatali eljárást. Ez ellentétes lenne magával a 4. cikk (3) bekezdése második bekezdésének szövegével. Valójában védhető az az álláspont, hogy a jövőbeni nyilvános hozzáférhetőség tudata még jobb érvelést is eredményezhet például egy értékelő részéről, aki tudományos szakértelme alapján ad véleményt, és nem személyes jellegű véleményt fogalmaz meg<sup>29</sup>.

*Az 1049/2001/EK rendelet 4. cikkének (5) bekezdése – egy tagállam kéri, hogy a dokumentumot ne tegyék közzé*

Az Euratom-Szerződés egyesíti a nukleáris energiára vonatkozó ismereteket, infrastruktúrát és finanszírozást az EU-n belül. A 44. cikke úgy rendelkezik, hogy a Bizottság a vele közölt beruházási projekteket az érintett tagállamok, személyek és vállalkozások jóváhagyásával közzéteheti. Ami a nukleáris energiával kapcsolatos projektekről szóló dokumentumok esetében a hozzáférés iránti kérelmet illeti, fontos figyelembe venni a nyilvános hozzáféréshez való jog jellegét, mivel ez az Európai Unióban olyan fejlődésen ment keresztül, hogy az uniós jog általános elvévé és alapvető joggá vált, és ugyancsak fontos, hogy az Euratom-Szerződés 44. cikkét az 1049/2001/EK rendelettel együtt kell értelmezni. A Bíróság által az 1049/2001/EK rendelet 4. cikkének (5) bekezdésével összefüggésben kidolgozott megoldást az Euratom-Szerződés 44. cikkének értelmezésére is alkalmazni kell: A hozzáférés megadása ellen tiltakozó érintett tagállamnak, vállalkozásnak vagy személynek ezért meg kell indokolnia tiltakozását az 1049/2001/EK rendelet 4. cikkében meghatározott kivételek alapján. A hozzáférés iránti kérelemről szóló végső döntést azonban továbbra is a Bizottság hozza meg, amelynek fel kell mérnie, hogy az érintett tagállam, vállalkozás vagy személy érvényes indoklást adott-e a hozzájárulás megtagadására. A Bizottság kötelezettséget vállalt arra, hogy már a hozzáférés iránti kérelmek benyújtása előtt törekedni fog az Euratom-Szerződés 44. cikke szerint előírt hozzájárulás megszerzésére<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> 1817/2010/RA ügy.

<sup>28</sup> 2781/2008/FOR ügy.

<sup>29</sup> 2781/2008/FOR ügy.

<sup>30</sup> 2335/2008/CK ügy.



## Az azonos jellegű dokumentumok kategóriái

Az általános szabály az, hogy az intézménynek egyénileg, külön meg kell vizsgálnia minden olyan dokumentumot, amelyhez hozzáférést kérelmeztek. Amikor azonban felméri, hogy egy dokumentum közzététele hátrányosan befolyásolná-e valamelyik védett érdeket, az intézmény elvben megteheti, hogy a döntéseit olyan általános (de megdönthető) vélelmekre alapozza, amelyek a dokumentumok bizonyos kategóriáira érvényesek, mivel az azonos jellegű dokumentumokra vonatkozó hozzáférési kérelmekre valószínűleg általában véve hasonló megfontolásokat kell alkalmazni. A 4. cikk (2) bekezdése harmadik francia bekezdésének alkalmazásával kapcsolatban, amelynek alapján az intézmények megtagadják a dokumentumokhoz való hozzáférést, ha a közzététel hátrányosan befolyásolná az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok céljának védelmét, a Bíróság kifejezetten elismerte a dokumentumok bizonyos kategóriáira vonatkozó általános vélelmek alapul vételének lehetőségét meghatározott körülmények között, mégpedig az állami támogatás felülvizsgálatára irányuló eljárások, összefonódás-ellenőrzési eljárások, az Európai Unió Bíróságai előtt függőben lévő eljárások és az EUMSZ 258. cikke szerinti kötelezettségzegési eljárások pert megelőző szakasza esetén<sup>31</sup>.

A Bíróságnak eddig még nem volt lehetősége állást foglalni azzal kapcsolatban, hogy az ilyen általános vélelmek alapul vételének lehetőségét az OLAF által végzett vizsgálatokra és az OLAF megállapításain alapuló, ezt követő nemzeti eljárásokra is alkalmazni kell-e. Vannak olyan rendeletek<sup>32</sup>, amelyekben külön rendelkezések szólnak a külső vizsgálatok keretében az OLAF által megszerzett és a tagállamoknak továbbított információk korlátozott hozzáférhetőségének szigorú szabályairól. Ezek a rendelkezések hasonlóak az állami támogatások vagy összefonódás-ellenőrzési eljárások aktáihoz való hozzáférést korlátozó szabályokhoz. Az ombudsman azon a véleményen van, hogy ezek a rendelkezések alapot adnak ahhoz az általános vélelemhez, hogy az OLAF folyamatban lévő vizsgálatainak aktáiba tartozó dokumentumok közzététele elvben hátrányosan befolyásolná az említett vizsgálat célját. A fentiekben vázolt általános vélelem addig lenne érvényben, amíg az OLAF folytatja egy ügy vizsgálatát, és amíg a kapcsolódó nemzeti eljárások folyamatban vannak<sup>33</sup>.

Mint fent már megjegyeztük, ezt az általános vélelmet meg lehet dönteni. Ennek megfelelően a panaszosnak kell bizonyítania, hogy egy adott dokumentum, amelyhez hozzáférést kért, nem tartozik az említett vélelem alá, vagy hogy valamilyen nyomós közérdek indokolja a dokumentum nyilvánosságra hozatalát. Nyilvánvaló, hogy a hozzáférést kérelmező személy egy adott dokumentum tekintetében nehezen tud megdönteni egy ilyen általános vélelmet, ha az illető személy nem kap hozzáférést az említett dokumentumhoz.

<sup>31</sup> 2048/2011/OV ügy.

<sup>32</sup> Az OLAF által lefolytatott vizsgálatokról szóló 1073/1999/EK rendelet és a tagállamok közigazgatási hatóságai közötti kölcsönös segítségnyújtásról, valamint a vám- és mezőgazdasági jogszabályok helyes alkalmazásának biztosítása érdekében e hatóságok és a Bizottság együttműködéséről szóló 515/97/EK rendelet.

<sup>33</sup> 2048/2011/OV ügy.



Az ombudsmannak ellenben megvan a lehetősége erre, mivel neki *joga van megvizsgálni az érintett dokumentumokat*<sup>34</sup>.

## Magánélet és személyes adatok – az 1049/2001/EK rendelet és a személyes adatok feldolgozása tekintetében az egyének védelméről szóló 45/2001/EK rendelet közötti kölcsönhatás

Az átláthatóság fontosságát szembe kell állítani bizonyos más érdekekkel, amilyen például a személyes adatok védelméhez való jog.

Ha például a polgárok tudni szeretnék a vezető testületekben vagy bizottságokban részt vevő szakértők vagy értékelők nevét, az ilyen egyensúly biztosítására jó módszer az, ha az uniós igazgatási szerv tanulmányozza az európai adatvédelmi biztos útmutatását, hogy egyrésztől átláthatóan járjanak el, ugyanakkor biztosítsák az egyének a magánélet tiszteletben tartásához és a személyes adatok védelméhez való jogát. Az európai adatvédelmi biztos szorgalmazta, hogy az uniós igazgatási szerv tanúsítson proaktív hozzáállást a személyes adatok feldolgozása terén, azaz előre tájékoztassa az érintetteket arról, hogy a nevük bizonyos feltételekkel nyilvánosságra kerülhet<sup>35</sup>.

Amennyiben személyes adatokat tartalmazó dokumentumokhoz kér hozzáférést, a kérelmezőnek a 45/2001/EK rendelet 8. cikke b) pontjának megfelelően világos és szabályszerű indoklással bizonyítania kell a kért személyes adatok továbbításának szükségességét. Az uniós intézmény ekkor mérlegre tudja tenni az érintett felek különböző érdekeit, és el tudja dönteni, hogy van-e oka feltételezni, hogy az említett adatok továbbításával sérelmet szenvedhetnek az érintettek törvényes érdekei<sup>36</sup>. A hozzáférést kérő személyt tájékoztatni kell arról<sup>37</sup>, hogy joga van előterjeszteni azokat az okokat, amelyek alapján az adatok hozzá való továbbítása indokolt lenne, és erre lehetőséget kell kínálni neki. Az 1049/2001/EK rendelet kétszintes igazgatási eljárást hoz létre, amely megadja a kérelmezőnek ezt a lehetőséget, ezáltal a kérelmező egy megerősítő kérelemben igazolhatja ennek szükségességét<sup>38</sup>. Még ha a kérelmező nem is szolgál olyan információval, amely kifejezetten ilyen indoklásnak minősülne, az intézmény kellőképpen világos információval rendelkezhet ahhoz, hogy úgy találja, hogy az adatok továbbítása indokolt<sup>39</sup>.

A személyes adatokat és az elérhetőségeket nem elég kitakarni a dokumentumból anélkül, hogy jeleznék, hogy történt-e kísérlet annak ellenőrzésére, hogy az érintettek hajlandóak-e hozzájárulni a közzétételhez<sup>40</sup>.

Az intézményeknek kerülniük kell a túlzott formaságokat a hozzáférés iránti kérelmek kezelésében. Amennyiben egy kérelmező az 1049/2001/EK rendelet

<sup>34</sup> 2048/2011/OV ügy.

<sup>35</sup> 2111/2011/RA ügy.

<sup>36</sup> 1403/2012/CK és 2510/2011/CK ügy.

<sup>37</sup> 277/2012/RA ügy.

<sup>38</sup> 1403/2012/CK ügy.

<sup>39</sup> 2510/2011/CK ügy.

<sup>40</sup> 277/2012/RA ügy.



szerint nyilvános hozzáférés iránti kérelmet nyújt be egy dokumentumra vonatkozóan, miközben a kérelmező a 45/2001/EK rendelet 13. cikke szerint már elsőbbségi egyéni hozzáférést kapott, az intézménynek elvben ennek ellenére foglalkoznia kell az említett kérelemmel. Ebbe beletartozik az is, hogy az 1049/2001/EK rendeletnek megfelelően elvégzi az említett dokumentum vizsgálatát. Ilyen esetben azonban az intézmény mérlegelheti azt a lehetőséget, hogy a kérelmezőnek elmagyarázza, hogy az 1049/2001/EK rendelet szerinti vizsgálat elvégzésének nincs gyakorlati haszna<sup>41</sup>.

Amikor egy kérelmező a 45/2001/EK rendelet szerint a rá vonatkozó személyes adatokról kap tájékoztatást, az intézmény megteheti, hogy az érintett dokumentumokból más információkat töröl. A személyes adatokhoz való hozzáférés nem egyenlő magukhoz a dokumentumokhoz való hozzáféréssel<sup>42</sup>.

## A saját iratokhoz való hozzáférés joga

Az EU Alapjogi Chartájának 41. cikke (A megfelelő ügyintézéshez való jog) kimondja, hogy mindenkinek joga van arra, hogy a személyére vonatkozó iratokba a bizalmas adatkezeléshez, illetőleg a szakmai és üzleti titokhoz fűződő jogos érdekek tiszteletben tartása mellett betekintsen. A dokumentumokhoz való *nyilvános* hozzáférés jogával kapcsolatban alkalmazható kivételek közül néhány az *egyéni* hozzáférés jogára is vonatkozhat. A személytől mindazonáltal nem lehet megtagadni a rá vonatkozó iratokhoz való egyéni hozzáférést azzal az indoklással, hogy az ilyen hozzáférés megadása sérthetné a *hozzáférés iránti kérelmet benyújtó személy* magánélethez és személyes adatokhoz való jogát vagy kereskedelmi érdekeit<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> 1108/2012/RT ügy.

<sup>42</sup> 1013/2012/MHZ ügy.

<sup>43</sup> 1560/2010/FOR ügy.



## Intézményi és szakpolitikai ügyek

Az ombudsman azon az állásponton van, hogy a hivatali visszasság fogalmába sem az uniós jogszabályok érdemi része, sem az Európai Parlament politikai munkája nem tartozik bele.

## A Bizottság és a jogalkotási javaslatok

Amikor azt értékeli, hogy a Bizottság hogyan járt el a jogalkotási javaslatainak megfogalmazásakor, az ombudsmannak nem feladata, hogy az ítéletével helyettesítse a Bizottságét. Inkább az a szerepe, hogy ellenőrizze, hogy a helyes eljárásokat követték, és nem történt nyilvánvaló értékelési hiba. A Bizottságnak képesnek kell lennie arra, hogy a megtett lépésekről és az érintett személyekről teljes körű, közérthető beszámolót adjon, mielőtt a jogalkotási javaslatát aláveti a Parlament és a Tanács ellenőrzésének<sup>44</sup>.

## A polgárok és a civil társadalom meghallgatása

Az egyenlőség és az átláthatóság elvén alapuló részvételi demokrácia javítja a polgárok részéről az EU-ba és az uniós igazgatásba vetett bizalmat. Az EU és az igazgatási szervei iránti fokozott bizalom döntő fontosságú elem ahhoz, hogy javuljon az EU és igazgatásának hatékonysága<sup>45</sup>.

A Bizottság jogalkotási javaslatainak kidolgozása tekintetében az ombudsman az eljárási szempontokra helyezi a hangsúlyt. Az EUSZ 11. cikke megadja a tanácskozással szolgáló lehetőségek körvonalait, amelyeken belül az uniós intézmények párbeszédet folytatnak a polgárokkal, az érdekképviselői szervezetekkel és a civil társadalommal. Az uniós intézményeknek meg kell határozniuk a „megfelelő eszközöket”, amelyek segítségével a polgárok és az érdekképviselői szervezetek véleményt nyilváníthatnak és nézeteiket nyilvánosan megvitathatják. A szóban forgó uniós intézkedés konkrét jellegétől függ, hogy a részvételi demokráciának az adott körülmények között pontosan milyen módon szereznek érvényt. Az uniós intézményeknek e tekintetben szükségszerűen van egyfajta mérlegelési jogköre, különösen a technikailag összetett területek esetében. Arról azonban mindig gondoskodniuk kell, hogy tárgyilagosan indokolják az említett mérlegelési jogkörük gyakorlásának módját, és ez mentes legyen a megkülönböztetéstől, és ne is tűnjön megkülönböztetőnek. Az elvégzett konzultációnak továbbá széles körűnek kell lennie<sup>46</sup>.

Ahhoz, hogy a polgárok és az érdekképviselői szervezetek az uniós fellépések minden területén gyakorolhassák a demokratikus részvételhez való jogot, valódi lehetőséget kell kapniuk a véleménynyilvánításra, és biztosítani kell, hogy az uniós intézmények figyelembe vegyék ezeket a véleményeket. Az uniós intézményeknek ennek eléréséhez kellően korai szakaszban kell gondoskodniuk

<sup>44</sup> 875/2011/JF ügy.

<sup>45</sup> 2558/2009/DK ügy.

<sup>46</sup> 1151/2008/ANA és 2097/2011/RA ügy.



az összes érintett fél esélyegyenlőségéről, a nagyközönséget, az NGO-kat és a tudományos élet képviselőit is beleértve<sup>47</sup>.

A civil társadalommal folytatott párbeszéd kötelezettsége nem pusztán azt jelenti, hogy bizonyos intézkedésekhez finanszírozást adnak. Önmagában az a tény, hogy a Bizottság úgy dönt, hogy nem szponzorál egy bizonyos kezdeményezést, még nem elegendő ahhoz a következtetéshez, hogy nem tett eleget az érintett szervezettel való párbeszéd kötelezettségének<sup>48</sup>.

Az Unió az egyházakkal, vallási szervezetekkel és világnézeti szervezetekkel is köteles nyílt, átlátható és rendszeres párbeszédet fenntartani (az EUMSZ 17. cikke). Az egyház és az állam különválasztásának elvéből – ami az uniós kontextusban az egyházak és az uniós intézmények különválasztását jelenti – az is következik azonban, hogy az egyházak és vallási szervezetek az uniós intézményekkel folytatott párbeszéd szempontjából nem élvezhetnek semmilyen illetéktelen kiváltságos helyzetet. Abból a tényből, hogy a Bizottság nem kíván az EUMSZ 17. cikke szerinti külön párbeszédbe bocsátkozni, még nem feltétlenül következik, hogy a civil társadalom részvételét nem lehet más módon, nevezetesen az EUSZ 11. cikke szerint biztosítani. A Bizottságnak tag mérlegelési jogköre van a prioritásainak kijelölése és azon témák meghatározása tekintetében, amelyeket az EUMSZ 17. cikke szerinti párbeszéd keretében meg kíván vitatni. A Bizottságnak ugyanakkor mindig gondoskodnia kell arról, hogy a mérlegelési jogkörének gyakorlásában ne legyen megkülönböztető. Ez azonban olyan szempont, amit rendes esetben csak a Bizottság gyakorlatának kellőképpen hosszú ideig tartó vizsgálata alapján lehet megítélni<sup>49</sup>.

Az EUMSZ 17. cikke nem a vallás vagy világnézet saját jogán történő megvitatásáról szól. Elvben mindazonáltal nem jelent problémát, hogy az intézményekkel folytatott párbeszéd során a vallási (és humanista) közösségek által kinyilvánított vélemények tükrözik a vallási (és humanista) közösségként vallott nézeteiket. Ami az EUMSZ 17. cikkében szereplő „rendszeres” kifejezést illeti, az EUMSZ 17. cikkében semmi olyan nem szerepel, amiből az következne, hogy a különböző csoportok között pontos egyensúlyra kellene törekedni. Aggodalomra csak akkor lehet ok, ha a találkozók egész sorozatának elemzése azt jelezné, hogy a Bizottság hozzáállása nyilvánvalóan aránytalan. Ami az „átlátható” kifejezést illeti, a Bizottságnak bizonyos területeken – nevezetesen ahol a vizsgálati és szabályozási hatáskörét gyakorolja – kötelessége kellőképpen részletes feljegyzéseket készíteni. A „nyílt” kifejezést tekintve, a Bizottság szabadon folytathatja a nyílt és őszinte párbeszédet mindaddig, amíg nem bizonyítja, hogy egy bizonyos párbeszéd ellentétes lenne az Unió alapértékeivel<sup>50</sup>.

A Bizottság rendezvényeket tarthat és tevékenységeket finanszírozhat annak érdekében, hogy támogassa a vitát az említett rendezvényeket vagy tevékenységeket övező kérdésekről. Ebből azonban nem feltétlenül következik, hogy a Bizottság jóváhagyja ezek konkrét üzenetét vagy tartalmát. Épp

<sup>47</sup> 1151/2008/ANA ügy.

<sup>48</sup> 2097/2011/RA ügy.

<sup>49</sup> 2097/2011/RA ügy.

<sup>50</sup> 2097/2011/RA ügy.



ellenkezőleg, előfordulhat, hogy a Bizottság egyszerűen és jogszerűen vitát kíván serkenteni. A véleménynyilvánítás szabadsága a demokratikus társadalom alapvető értékei közé tartozik<sup>51</sup>.

Jó példa volt erre a Bizottság épületében megrendezett, azonos nemű párokat bemutató fotókiállítás, amely némi felzúdulást keltett. Igaz, hogy az uniós intézmények csak a Szerződésben kifejezetten vagy burkoltan rájuk ruházott hatáskörük határain belül járhatnak el, és az EU nem rendelkezik hatáskörrel a házasságok és bejegyzett élettársi kapcsolatok elismerése terén. A szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés ettől függetlenül az uniós jog alkalmazási körében is tilos. Világosan látszik, hogy az EU-nak megvan a hatalma ahhoz és egyben kötelessége is, hogy saját hatáskörén belül fellépjen a szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés ellen. A Bizottságnak tehát elvileg joga van ahhoz, hogy egy ilyen célt közvetlen és közvetett eszközökkel egyaránt támogasson, például finanszírozással, helyszínbiztosítással vagy éppen azzal, hogy a védnöksége alá vesz egy kiállítást, amely a szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetéstől való mentességet népszerűsíti. Egy ilyen intézkedés különösen olyankor tartozhat uniós hatáskörbe, ha a feltételezett megkülönböztetés érinti az EUMSZ által garantált szabadságok bármelyikét, például az EU-n belüli szabad mozgáshoz való jogot<sup>52</sup>.

Még ha a konkrét kiállítás az EU hatáskörébe tartozó kérdésre is vonatkozik, és ezáltal a Bizottság megteheti, hogy helyszínt vagy társfinanszírozást biztosít az eseményhez, a Bizottság részéről helyénvaló lehet egy felelősségkizáró nyilatkozat, hogy tisztázza, hogy a kijelentések olyan véleményeket tükröznek, amelyek nem feltétlenül egyeznek meg a saját nézeteivel<sup>53</sup>.

## **A szakértői csoportok létrehozása és meghallgatása**

Az ombudsman hatásköre a bizottsági szakértői csoportok kiválasztásának/összetételének, működésének és átláthatóságának vizsgálatára korlátozódik<sup>54</sup>. Az ombudsman nem értékelheti a szakértői csoport munkájának eredményét<sup>55</sup>.

Az ombudsmannak nem feladata, hogy felülvizsgálja a műszaki vagy tudományos értékeléseket, amelyek esetenként fontos elemei a Bizottság jogszabály-előkészítő munkájának. A műszaki vagy tudományos bizottságok munkájának például a i. technikai kiválóság, ii. függetlenség és pártatlanság és iii. átláthatóság elvein kell alapulniuk. Az ombudsman szerepe, hogy biztosítsa a helyes igazgatási eljárások betartását és az uniós jogrendben garantált jogok tiszteletben tartását az igazgatási eljárásokban, különös tekintettel az ügy összes releváns szempontja gondos és pártatlan vizsgálatának és a vonatkozó jogi kereten alapuló, megfelelően indokolt határozat kiadásának kötelességére. Az ombudsman megvizsgálhatja például, hogy a szóban forgó uniós szerv hozzáfért-e a konkrét kérdés átfogó elemzéséhez szükséges elemekhez, hogy

<sup>51</sup> 1640/2011/MMN ügy.

<sup>52</sup> 1640/2011/MMN ügy.

<sup>53</sup> 1640/2011/MMN ügy.

<sup>54</sup> A „szakértői” csoportnak nem kell feltétlenül „érdekképviselői” csoportnak lennie.

<sup>55</sup> 1682/2010/BEH ügy.



tisztázta-e a még tisztázatlan aspektusokat, és hogy az uniós szerv következetes magyarázatot adott-e a vonatkozó szabályok alkalmazására. A technikai kérdéseket illető vélemények különbözősége önmagában még nem teszi helytelenné az uniós szerv értékelését<sup>56</sup>.

A kutatáspolitikai területén meghozott döntést például – bármennyire is műszaki jellegű vagy szűk hatókörű – nem lehet különválasztani számos más, környezetvédelmi, társadalmi és gazdasági megfontolástól. Minden releváns szempontot figyelembe kell venni, ezért a Bizottság részéről nem elegendő az az érv, hogy nem áll fenn „technológiai elfogultság”. A Bizottságot a tárgyilagosság biztosításának kötelezettsége alól nem mentesíti az a tény, hogy nem köteles betartani a védnöksége alatt létrehozott konkrét bizottság vagy csoport által megfogalmazott ajánlásokat<sup>57</sup>.

Amikor a Bizottság szakértőket nevez ki a műszaki vagy tudományos értékelések elvégzésére, az alkalmazott módszernek meg kell felelnie az alkalmazandó jogi szabályoknak és a megfelelő ügyintézés elveinek, és nem fordulhat elő semmilyen nyilvánvaló értékelési hiba. Nem szabad elfelejteni, hogy a Bizottságnak tág mérlegelési jogköre van annak eldöntésében, hogyan választja ki a külső szakértőit. A lehető legnagyobb számú, az előírt szaktudással rendelkező szakértő megkeresésének helyes módszere rendes esetben az, hogy közzéteszik a Bizottság szakértők iránti igényét, és kiadnak egy felhívást, amelyben kéri a témában érdekelt szakértők jelentkezését. Ezután rendszeresen dokumentálni kell a szakértők összehasonlító értékelését, hogy igazolni lehessen, hogy a legalkalmasabb jelölteket választották. Az említett értékelést nyilvánosan hozzáférhetővé kell tenni, ugyanakkor kellő figyelmet kell fordítani az adatvédelmi szabályok betartásának szükségességére<sup>58</sup>.

## Helyes igazgatási eljárások – hogy a polgárok garantáltan tudják, mi miért történik

Az uniós jog egyik általános elve, hogy amennyiben egy kérelmező egy igazgatási döntés érvénytelenítését kéri eljárási szabálytalanság miatt, bizonyítania kell legalább a lehetőségét annak, hogy az igazgatási eljárás kimenetele a panasz tárgyát képező eljárási szabálytalanság nélkül más lett volna. Viszont bármelyik eljárási szabálytalanság hivatali visszásságnak minősülhet, még akkor is, ha az említett eljárási szabálytalanság egy konkrét esetben nem adna alapot arra, hogy a bíróság érvénytelenítsen egy meghatározott döntést<sup>59</sup>.

Fontos szem előtt tartani, hogy az alapvető jogok közé tartozik, hogy a polgár indoklást kapjon az uniós igazgatási szerv döntéseiről, és ugyancsak alapvető

<sup>56</sup> 51/2011/AN és 2558/2009/DK ügy.

<sup>57</sup> 1151/2008/ANA ügy.

<sup>58</sup> 2558/2009/DK ügy.

<sup>59</sup> 1560/2010/FOR ügy.



jog az egyént hátrányosan érintő döntések meghozatala előtti meghallgatás joga<sup>60</sup>.

Ami a meghallgatáshoz való jogot illeti, a polgárnak képesnek kell lennie arra, hogy érdemben előterjessze álláspontját azzal az anyaggal kapcsolatban, amelyre a döntést alapozni kívánják. Példának okáért egy uniós katonai misszió esetében<sup>61</sup> az ombudsman szerint nem volt elfogadható, hogy a munkaszerződés felmondásáról szóló értesítést az alkalmazott betegsége idején küldték ki, és különösen amiatt nem, hogy a betegszabadságra pszichés rendellenesség miatt került sor<sup>62</sup>.

Amikor az Európai Csalás Elleni Hivatal, az OLAF információt kér vagy meghallgat egy eljárás alatt álló felet, a vizsgálat hatóköréről tájékoztatnia kell ezt a felet. Ez a tájékoztatás a feltételezések jellegére is korlátozódhat. Amikor egy személyt hátrányosan érintő döntés meghozatalára készülnek, a meghallgatáshoz való formális jog azt is megköveteli, hogy az érintett személy lehetőséget kapjon a bizonyítékokkal kapcsolatos észrevételei megtételére. A meghallgatáshoz való formális joggal kapcsolatban a Bíróság mindazonáltal azt állapította meg, hogy az OLAF azon döntése, miszerint továbbítja az információt a nemzeti nyomozati hatóságoknak, nem minősül egy személyt hátrányosan érintő intézkedésnek, mivel a nemzeti hatóságok továbbra is szabadon mérlegelhetik az említett információ tartalmát. Az OLAF-nak ezért ilyen esetben jogilag nem kötelessége, hogy az eljárás alatt álló félnek garantálja a meghallgatáshoz való formális jogot (inkább a nemzeti hatóságoknak kell garantálniuk, hogy a meghallgatás jogát tiszteletben tartsák). A megfelelő ügyintézés fogalma azonban tágabb a jogszerűség fogalmánál. Ha az OLAF lehetőséget ad a megállapításai ellenőrzésére és bírálatára, ezzel növelheti azok bizonyosságát és érvényességét. Az OLAF akkor tesz eleget a megfelelő ügyintézés elvének, ha az eljárás alatt álló felet elegendő információval látja el a vele szemben tett állításokkal és az ezeket alátámasztó bizonyítékokkal kapcsolatban<sup>63</sup>.

Az OLAF eljárásai esetében, ha egyazon ügygel kapcsolatban egyidejűleg több személyt is vizsgálnak, könnyen előfordulhat, hogy az egyes vizsgálatokban szereplő tényanyag nem egyezik meg, és az egyes ügyiratok eltérő, különálló elemeket tartalmaznak, amelyeket külön kell értékelni. Az a tény tehát, hogy az OLAF által végzett egyéni vizsgálatok hossza eltérően alakul, ezért még nem bizonyítja a megkülönböztetés jelenlétét. A vizsgálat időtartamának ésszerűségét az ügy sajátos körülményeinek figyelembevételével kell megítélni. A megfelelő ügyintézés elvei azonban megkövetelik, hogy a vizsgálatot végző hatóságok gondoskodjanak róla, hogy mindegyik eljárási lépésre az előző lépéstől számított ésszerű időn belül kerüljön sor<sup>64</sup>.

A Bizottság korai előrejelző rendszere (EWS) egy számítógépes rendszer az Unió pénzügyi érdekei és hírneve elleni fenyegetések azonosítására. Az

<sup>60</sup> Az EU Alapjogi Chartájának 41. cikke és ennek továbbfejlesztése *A helyes hivatali magatartás európai kódexének* 16. és 18. cikkében.

<sup>61</sup> Az ilyen missziók alkalmazottai nem tartoznak a személyzeti szabályzat hatálya alá.

<sup>62</sup> 1519/2011/AN ügy.

<sup>63</sup> 1560/2010/FOR ügy.

<sup>64</sup> 2515/2011/CK ügy.



ombudsman foglalkozott egy panasszal az úgynevezett W3b figyelmeztető jelzéssel kapcsolatban. A figyelmeztető jelzést akkor jegyzik be, ha az EWS létrehozásáról szóló határozat szerint „harmadik felek ellen – különösen azok ellen, amelyek [...] közösségi forrásban részesülnek vagy részesültek – súlyos adminisztratív hiba vagy csalás miatt jogi eljárás folyik. Amennyiben az OLAF vizsgálatai vezetnek jogi eljárásokhoz vagy az OLAF segítséget nyújt ezen eljárásokhoz vagy nyomon követi azokat, akkor az OLAF-nak kell kérelmeznie a megfelelő W3b figyelmeztető jelzést”. Az OLAF bejegyezte a megfelelő figyelmeztető jelzést. Az EWS-határozat nem határozza meg a „jogi eljárás” fogalmát, amely valójában más-más jelentéssel bír a különböző tagállamok igazságszolgáltatási rendszereiben. A kifejezés értelmezésekor ezért figyelembe kell venni az EWS célját és kontextusát, és emellett még az EWS-határozaton belül a W3b figyelmeztető jelzés célját és kontextusát is. Egyértelmű különbség van a között, hogy a bünvádi eljárást a bírói kezdeményezésen alapuló vagy a felek általi peranyag-szolgáltatás elvére épülő kontradiktórius igazságszolgáltatási rendszerben kezdik meg, vagy megkezdik a bírósági vizsgálati szakaszt a bírói kezdeményezésen alapuló rendszerben. A vizsgálati szakasz megkezdése a bírói kezdeményezésen alapuló rendszerben nem feltétlenül jelenti azt, hogy a személyre vonatkozóan bizonyos tények már megállapítást nyertek: mindössze annyit jelent, hogy elegendő ok van a bírósági vizsgálat megkezdésére. A bünvádi eljárás megkezdése ezzel szemben azt jelzi, hogy a személlyel szembeni feltételezések a meggyőző bizonyítékokkal együttesen véve kellően súlyosak és meggyőzőek ahhoz, hogy indokolják a bünvádi eljárást. Amennyiben egy W3b figyelmeztető jelzést úgy adnak ki, hogy az ügyet nem utalták tovább bünvádi eljárásra, fennáll a veszélye annak, hogy a hasonló ügyeket eltérő módon kezelik. Ez azért van így, mert a „jogi eljárás” kifejezés az érintett államtól függően eltérő jelentéssel bír. Ez arra utal, hogy W3b figyelmeztető jelzést csak akkor kellene kiadni, ha az ügyet bíróság elé vitték<sup>65</sup>.

## Szolgálatkészség és udvariasság – a komolyan vételhez való jog

Mindenkinek szüksége van arra az érzésre, hogy elismerik és meghallgatják. Különösen igaz ez a polgároknak az uniós igazgatással kapcsolatban, amelyet gyakran – nemcsak földrajzi értelemben – nagyon távolinak érzékelnek. Az uniós igazgatási szerveknek törekedniük kell arra, hogy a polgárok úgy érezzék, hogy problémáikat, kérdéseiket és kéréseiket komolyan veszik.

Nem ritka eset például, hogy egy polgár nem ért egyet az Unió valamely meghatározott területen folytatott politikájával. Pusztán az a tény azonban, hogy az egyik uniós intézmény által kifejtett nézetek nem egyeznek a panaszos nézeteivel, még nem minősül hivatali visszásságnak. Az udvariasság hiánya valószínűleg hivatali visszásságnak minősül, de az udvariasság hiányára vonatkozó állítást mindig bizonyítékokkal kell alátámasztani<sup>66</sup>.

<sup>65</sup> 637/2009/FOR ügy.

<sup>66</sup> 2441/2010/OV ügy.



Jó példa volt az olyan ügyekre, amikor az uniós igazgatás komolyan vette a polgár által jelzett panaszt, amikor egy polgár egy járat késése miatt kártérítést kért egy légitársaságtól, majd panaszt tett az illetékes nemzeti szervnél. Az illetékes szervtől azt a tájékoztatást kapta, hogy a hatáskörébe nem tartozik bele az egyéni kártérítési igények kezelése, a Bizottság pedig megerősítette a szerv álláspontját. Az ombudsman vizsgálata nyomán azonban a Bizottság megígérte, hogy módosítja a *légi utasok jogairól szóló uniós panasznyomtatványban* szereplő pontatlan információt, és az ombudsman úgy találta, hogy a Bizottság megfelelő intézkedéseket tett azért, hogy a továbbiakban el lehessen kerülni a félreértéseket azzal kapcsolatban, hogy az illetékes nemzeti szervek mit tehetnek a panaszok ügyében<sup>67</sup>.

Az intézmények szolgálatkészségének és segítőkészségének másik módja az, ha kerülnek a felesleges hivatalos eljárásokat, amennyiben létezik kevésbé hivatalos módszer arra, hogy az ügygel a polgár megelégedésére foglalkozzanak; ilyen például, ha a dokumentumokhoz való hozzáférést különböző szabálykészletek szerint kérelmezik, és ezek egyike alapján megadják. Ilyenkor gyakran semmilyen gyakorlati haszon nem származik abból, ha a többi szabály alapján folytatják a hozzáférés iránti kérelem elbírálását<sup>68</sup>.

A nyelvi kérdés, mint a fentiekben már említettük, ugyancsak a szolgálatkészség függvénye: a Bizottságnak biztosítania kell, hogy minden európai polgár megérthesse a nyilvános konzultációit, amelyeket elvileg az összes hivatalos nyelven közzé kell tenni<sup>69</sup>.

Az uniós igazgatási szerveknek a bocsánatkérés erejét sem szabad alábecsülniük.

A megfelelő ügyintézés elvei megkövetelik, hogy az uniós igazgatási szerv elismerje a hibákat, és vizsgálja meg, hogy ezeket a hibákat hogyan lehet orvosolni. Az első lépés a bocsánatkérés. A pusztán bocsánatkérés nem elegendő, ha közben nem vállalnak felelősséget a hibáért. A helyes eljárás az, ha a bocsánatkérésben egyszersmind a hiba beismerése is szerepel<sup>70</sup>.

A megfelelő ügyintézés elveinek figyelmen kívül hagyását – ha például egy levelet nem válaszolnak meg, vagy a válasz nem az uniós igazgatási szervhez forduló polgárok nyelvén érkezik – bocsánatkéréssel és lehetőség szerint magyarázattal lehet orvosolni<sup>71</sup>.

## Késedelmes ügyintézés

A késedelem miatt a polgár úgy érezheti, hogy nem veszik komolyan, különösen ha az uniós igazgatási szerv még magyarázattal sem szolgál. Az alapvető jogok egyike, amelyről az Alapjogi Charta 41. cikkének (1) bekezdése

<sup>67</sup> 606/2012/OV ügy.

<sup>68</sup> 1108/2012/RT ügy.

<sup>69</sup> 875/2011/JF ügy.

<sup>70</sup> 312/2012/CK ügy.

<sup>71</sup> 1708/2011/JF ügy.



rendelkezik, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az uniós intézmények ésszerű időn belül intézzék.

Az ombudsman hivatali visszasságot állapított meg a Bizottság részéről, amikor nem adott megfelelő magyarázatot arra a döntésére, hogy miért tartotta nyitva egy kötelezettségszegési panasz ügyét másfél évig annak ellenére, hogy a megállapítása szerint nem történt kötelezettségszegés<sup>72</sup>.

A panaszosok körében visszatérő probléma a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti, az 1049/2001/EK rendelet szerinti kérelmek kezelésében történt állítólagos késedelem.

Amennyiben az intézmény a kijelölt határidőn belül nem válaszol a hozzáférés iránti kérelemre, ezt negatív válasznak kell tekinteni, ami feljogosítja a panaszost arra, hogy a Bírósághoz vagy az európai ombudsmanhoz forduljon. Ha az intézmény tudja, hogy késni fog a válasszal, tájékoztatnia kell a kérelmezőt a késésről és annak várható hosszáról, valamint a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségekről. A kérelmező ezáltal tájékozott döntést tud hozni arról, hogy várjon-e a válaszra, vagy inkább az ombudsmanhoz forduljon<sup>73</sup>.

## Összeférhetetlenség – Bízhatok-e abban, hogy az uniós igazgatás az EU javát és az egyén mint polgár javát szolgálja?

Ahhoz, hogy az EU rendesen működjön és a polgárok bízzanak benne, az uniós igazgatási szerveknek kizárólag az Unió érdekeit kell szolgálniuk. Az a tisztviselő, aki a feladatai ellátásában a saját érdekeit tartja szem előtt, megsérti a személyzeti szabályzatot, és ezért nincs helye az uniós igazgatásban. Az uniós igazgatási szerveknek gondoskodniuk kell arról, hogy ilyen helyzet ne fordulhasson elő.

Fontos, hogy a potenciális összeférhetetlenség értékelésére szolgáló eljárás ne legyen pusztán formalitás<sup>74</sup>.

Tényleges összeférhetetlenség az OECD definíciója szerint akkor áll fenn, ha „egy köztisztviselő közfeladatai és magánérdekeltségei összeütközésbe kerülnek, amikor a köztisztviselőnek olyan magánjellegű érdekeltségei vannak, amelyek helytelenül befolyásolhatják a hivatalos feladatai és kötelességei teljesítését” (utólagos kiemelés). Az, hogy a köztisztviselő az összeférhetetlenség következtében ténylegesen változtat-e a viselkedésén, nem játszik szerepet annak eldöntésében, hogy van-e összeférhetetlenség a köztisztviselő magánérdekeltségei és a közérdekek között, ami helytelenül befolyásolhatja az említett személy hivatalos feladatainak és kötelességeinek teljesítését. Az összeférhetetlenség fennállásának meghatározásában annak a kilátása vagy akár a valószínűsége áll a központi helyen, hogy a köztisztviselő magatartását magánérdekek befolyásolhatják. Bár a köztisztviselő magatartását

<sup>72</sup> 1786/2011/MHZ ügy.

<sup>73</sup> 1817/2010/RA ügy.

<sup>74</sup> 1533/2010/MMN ügy.



ténylegesen megváltoztató összeférhetetlenség bármilyen konkrét példája nagyon is súlyos lenne, az a tény, hogy ilyen példát nem bizonyítottak, nem releváns abból a szempontból, hogy fennáll-e az összeférhetetlenség vagy sem. Az összeférhetetlenség fogalma azt hivatott biztosítani, hogy ne fordulhasson elő olyan helyzet, amikor egy személyt magánérdekek befolyásolhatnak, miközben közfeladatot lát el. Az összeférhetetlenség fogalma valójában az ilyen befolyás fennállásának pusztán *lehetőségét* igyekszik kezelni<sup>75</sup>.

Az EU legitimitása a polgárok szemében nemcsak a valódi, hanem a látszólagos összeférhetetlenségek elkerülésétől is függ<sup>76</sup>.

Elengedhetetlenül fontos, hogy az uniós igazgatás nyilvántartást vezessen a feltételezett összeférhetetlenségekről készült elemzésekről, és ha erre kéri, meg tudja védeni álláspontját az uniós polgárokkal szemben. Önmagában nem elegendő az a kijelentés, hogy nem áll fenn összeférhetetlenség, az indoklás feltüntetése nélkül. Könnyen előfordulhat, hogy a polgárok az elégtelen magyarázatot úgy értelmezik, mint a tényleges események elleplezésére tett kísérletet<sup>77</sup>.

Az uniós igazgatás részéről az a megfelelő ügyintézési gyakorlat, ha a szolgálatából távozó személyzet tagjait világosan tájékoztatja a személyzeti szabályzat szerint rájuk háruló kötelezettségekről, például az összeférhetetlenségi kérdésekről<sup>78</sup>.

A személyes adatok védelméhez való alapvető jog nem képez rendszerszintű akadályt annak nyilvános ellenőrzése szempontjából, hogy a (leggyakrabban a Bizottsággal szemben gyakorolt) lobbitevékenységekben részt vevő természetes személyeket érinti-e valamilyen összeférhetetlenség. Az átláthatóság érdekét és különösen a részvételi demokrácia érdekét szolgálja, hogy a Bizottság módszeresen, a bizottsági személyzet tagjaival tartott találkozók előtt, a Bizottság és az érdekképviselők közötti írásbeli kommunikáció keretében tájékoztatja az érdekképviselőket arról, hogy a Bizottság közölni kívánja az érdekképviselők nevét, amennyiben az 1049/2001/EK rendelet szerinti, dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmek keretében erre kéri<sup>79</sup>.

Ami a korábbi biztosok új tevékenységeit illeti, önmagában az a tény, hogy egy korábbi biztos politikai támogatását adja valamilyen konkrét kérdéshez, még nem elegendő az összeférhetetlenség megállapításához az említett kérdés tekintetében, amennyiben a kérdés az EU egyik közérdekű, legitim célja<sup>80</sup>.

Annak a szabálynak, amely az Európai Központi Bank (EKB) döntéshozó szerveinek tagjaitól megköveteli a független eljárást<sup>81</sup>, az egyik célja éppen az, hogy biztosítsa az EKB legitimitását a polgárok szemében. A független eljárás kötelezettsége mellett az EKB döntéshozó szerveinek az összeférhetetlenséget is kerülniük kell. Az EU legitimitása a polgárok szemében nemcsak a valódi,

<sup>75</sup> 297/2013/FOR ügy.

<sup>76</sup> 51/2011/AN ügy.

<sup>77</sup> 51/2011/AN ügy.

<sup>78</sup> 01/12/2011/JF ügy.

<sup>79</sup> 277/2012/RA ügy.

<sup>80</sup> 1533/2010/MMN ügy.

<sup>81</sup> Az EUMSZ 130. cikke és az EKB alapokmánya.



hanem a látszólagos összeférhetetlenségek elkerülésétől is függ. Az EKB döntéshozó szerveinek joga van ahhoz, hogy megfelelő nyilvános és magánvitát folytassanak az EKB munkája szempontjából releváns kérdésekről. Amennyiben az EKB elnöke részt vesz egy ülésen, az ülés célját, a többi résztvevő személyét és a tárgyalta témákat rendes esetben nyilvános információnak kell tekinteni, kivéve, ha a titoktartásnak van valamilyen jogszerű oka, például az EU vagy egy tagállam pénzügyi, monetáris vagy gazdaságpolitikájával kapcsolatos közérdek védelme. Az átláthatóság elvével összhangban lenne például, ha az EKB a saját honlapján nyilvánosságra hozná, hogy az elnöke tagja a Harmincak csoportjának, még ha a Harmincak csoportja nem is olyan „közös érdek” képviselő lobb- vagy érdekcsoport, amely veszélyeztethetné az EKB függetlenségét, hanem inkább vitafórum. Az „érdekcsoport” olyan természetes és/vagy jogi személyekből álló csoport, akik egy jelentős kérdésben közös érdeket képviselnek, és különféle eszközökkel törekednek ennek a közös érdeknek az előmozdítására. A „lobbit” olyan érdekcsoportnak lehet tekinteni, amely a közös érdekét harmadik felek, köztük köztisztviselők közvetlen befolyásolásával igyekszik előmozdítani<sup>82</sup>.

## Közérdekű bejelentés

Azoknak az uniós tisztviselőknek, akik feladataik ellátása során tudomást szereznek valamilyen, feltételezhetően törvényellenes tevékenységről, az Unió érdekeinek hátrányt okozó csalást vagy korrupciót is beleértve, tájékoztatniuk kell a feletteseiket<sup>83</sup>. A személyzeti szabályzat „közérdekű bejelentésről” szóló rendelkezésének (22a. cikk) fontosságát nem lehet eléggé hangsúlyozni, különösen az Európa Tanács jelentésének<sup>84</sup> fényében, amely szerint a közérdekű bejelentőket visszariasztja az az érzés, hogy a figyelmeztetésüknek nem lesz megfelelő folytatása.

Az információt egyértelműen a személyzeti szabályzat 22a. cikke szerinti közlésnek kell tekinteni, ha: i. megállapítást nyer, hogy az információt a személyzeti szabályzat 22a. cikke szerint közzétették; ii. az információ tartalma megfelel az említett szándéknak; iii. az információ objektíven nézve súlyos jellegű és iv. az információ a feladatok ellátása során érkezett, a feladatok jellegétől függetlenül. Az ilyen információközlés más eljárásokhoz (például könyvvizsgálathoz) viszonyított időzítése nem releváns<sup>85</sup>.

A személyzeti szabályzat alá tartozókon kívül más közérdekű bejelentési helyzetek is előfordulnak. Ilyen esetekben nem elegendő, ha az uniós igazgatási szerv tájékoztatja a közérdekű bejelentőt arról, hogy az ügyet lezárták, és csak általános eredményeket közöl. Szem előtt kell tartani a közérdekű bejelentő kényes helyzetét, aki próbál egyensúlyt találni a megszerzett információ esetleges titkossága és a közérdekű bejelentő szerint komoly, például biztonsági kérdés bejelentési kötelezettsége között. A megfelelő ügyintézés elvei megkövetelik, hogy a nyilvánosságra hozott információ érdemi értékelése gondosan, pártatlanul és tárgyilagosan történjen, és a közérdekű bejelentő által

<sup>82</sup> 1339/2012/FOR ügy.

<sup>83</sup> A személyzeti szabályzat 22a. cikke.

<sup>84</sup> Elérhető: <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=12302&Language=EN>.

<sup>85</sup> 1697/2010/JN ügy.



megkeresett hatóság a meghozott döntéstől függetlenül indokolja meg a megállapításait. Ezzel el lehet kerülni a közérdekű bejelentő részéről azt az érthető gyanút, hogy az ügyével nem megfelelően vagy esetleg egyáltalán nem foglalkoztak<sup>86</sup>.

<sup>86</sup> 51/2011/AN ügy.



## A Bizottság mint a Szerződések őre – hogy a tagállamok biztosan tiszteletben tartás az uniós szabályokat

A Bizottság a „Szerződések őre”, ami azt jelenti, hogy felügyeli, hogy a tagállamok helyesen alkalmazzák-e az uniós jogot. Ha úgy találja, hogy egy tagállam az uniós jog egy bizonyos aspektusát nem helyesen alkalmazza, az uniós bíróságok elé viheti az ügyet, amelyek ezután döntenek a kérdésben. A polgárok az uniós bíróságokat nem használhatják annak ellenőrzésére, hogy a Bizottság hogyan gyakorolja e szerepét. Az ombudsmannál viszont panaszt tehetnek. Az ombudsmannak az az álláspontja, hogy a Bizottságnak a Szerződések őreként betöltött szerepe gyakorlásakor nyíltan kell eljárnia, és kerülnie kell a hibákat.

A Bizottság és az uniós jog tagállamok általi megsértésével kapcsolatban panaszt tevő polgárok közötti viszonyt elsősorban egy bizottsági közlemény szabályozza, amely meghatározza, hogy a Bizottság hogyan kezeli azokat a személyeket, akik az uniós jog feltételezett megsértéseit a tudomására hozzák<sup>87</sup>. A Bizottság részéről az minősül megfelelő ügyintézésnek, ha a kötelezettségszegési panaszok kezelésekor a közlemény szerint jár el<sup>88</sup>. A közlemény például általános szabályként kimondja, hogy a Bizottság szervezeti egységei a panasz nyilvántartásba vételétől számított legfeljebb egy éven belül kivizsgálják a panaszokat annak eldöntése érdekében, hogy hivatalos értesítést adjanak ki, vagy lezárják az ügyet. Az ombudsman úgy találta, hogy a Bizottságnak világos, meggyőző magyarázatot kellene adnia arra, hogy egy konkrét esetben miért volt ennél hosszabb időre szüksége a panasz kezeléséhez<sup>89</sup>.

A Szerződések őreként rá háruló szerepében a Bizottságnak tág mérlegelési jogköre van annak eldöntésében, hogy az adott tagállam ellen kötelezettségszegési eljárást indítson-e az uniós jogszabályok megsértése miatt. Az ombudsman azonban úgy véli, hogy a kötelezettségszegési panaszok kezelésében a Bizottság kötelességei közé tartozik, hogy a panaszossal szemben nyílt és informatív legyen, először a tekintetben, hogy véleménye szerint fennáll-e az uniós jog megsértése, másodszor pedig abban, hogy a mérlegelési jogkörével hogyan kíván élni e téren. Az ombudsman csak az e tekintetben meghozott önkényes döntések esetén vélekedne úgy, hogy a Bizottság túllépett a mérlegelési jogköre szabta határokon.

A kötelezettségszegési panaszok kezelésekor a panaszosnak joga van kellő szintű gondosságot elvárni a Bizottságtól annak eldöntésében, hogy milyen intézkedés lenne a leginkább helyénvaló ahhoz, hogy megállapítsa, történt-e kötelezettségszegés<sup>90</sup>.

<sup>87</sup> A Bizottság közleménye: Az uniós jog alkalmazása tárgyában a panaszosokkal való kapcsolattartás korszerűsítése [COM(2012) 154 final].

<sup>88</sup> 1738/2012/RT ügy.

<sup>89</sup> 412/2012/MHZ ügy.

<sup>90</sup> 1786/2011/MHZ ügy.



Az ombudsman úgy találhatja, hogy a kötelezettségszegési ügy lezárásáról hozott határozat hivatali visszásságnak minősül, ha a Bizottság nem ad megfelelő magyarázatot a döntéséhez; ha eljárási hibát vagy nyilvánvaló értékelési hibát követ el; egyértelműen félreértelmezi a jogszabályt<sup>91</sup> vagy irreleváns kérdéseket vesz figyelembe<sup>92</sup>.

Ami a határozatához fűzött magyarázat kötelezettségét illeti, a Bizottságnak kifejezetten vagy burkoltan foglalkoznia kell a panaszos által előterjesztett kérdésekkel. Ha a Bizottság megítélése szerint a panaszos által hivatkozott uniós jogszabály nem alkalmazandó, vagy ha úgy találja, hogy az uniós jogot nem sértették meg, megfelelően ki kell fejtenie, hogy miért nem<sup>93</sup>. Ahhoz, hogy az ilyen magyarázatot elegendőnek, következetesnek és ésszerűnek lehessen tekinteni, általában véve teljesítenie kell a következőket: i. foglalkoznia kell a panaszos releváns érveivel<sup>94</sup>; ii. ésszerű mértékben összhangban kell lennie a Bizottság általános gyakorlatával, közleményeivel és politikájával az adott területen és iii. olyannak kell lennie, hogy az érintett polgárok ennek segítségével jobban el tudják dönteni, hogy a jövőben érdemes-e hasonló ügyben panaszt tenniük<sup>95</sup>.

Az ombudsman egy bizonyos kötelezettségszegési ügyben úgy találta, hogy a Bizottság nem adott kellő indoklást a határozatára, és ennek megfelelően nem járt el átláthatóan. A Bizottság ebben a konkrét esetben változtatott az álláspontján: ahelyett, hogy felszólító levelet küldött volna az érintett tagállamnak, egyszerűen lezárta az ügyet. A Bizottság magyarázata szerint a belső konzultációk következtében változott meg az álláspontja. Az ombudsman úgy vélekedett, hogy ez nem megfelelő magyarázat a Bizottság végső határozatának megalapozottságára<sup>96</sup>.

Az ombudsman a továbbiakban azt ajánlotta a Bizottságnak, hogy a kötelezettségszegési eljárások terén próbáljon árnyaltabban viszonyulni a nyitottsághoz. A Bizottság azon az állásponton van, hogy a kötelezettségszegési eljárások során a tagállamokkal megosztott dokumentumok nyilvánosságra hozatala szükségszerűen sérti az említett eljárás célját, ami az uniós jog helyes alkalmazásának biztosítása. Ennek az álláspontnak a helyessége nem magától értetődő. El lehet képzelni olyan kötelezettségszegési eljárást, amikor az egymással kicserélt különböző vélemények és érvek nyilvánosságra hozatala – éppen a nemzeti és európai szintű közvélemény és civil társadalom erőteljes bevonása miatt – valójában elősegítené vagy megkönnyítené a kötelezettségszegés megszüntetését. Még az is ésszerűen feltételezhető, hogy a környezetvédelmi kérdésekkel foglalkozó kötelezettségszegési eljárásokban szereplő dokumentumok nyilvánosságra hozatala valószínűleg az ilyen esetek közé tartozik. Bár a Bíróság ítélkezési gyakorlata ezen a téren egy bizonyos irányba mutat, nem szabad elfelejteni, hogy a bíróságokat az ügyek felülvizsgálatakor szigorúbb eljárások és szabályok kötik, mint az ombudsmant. A Bíróságtól eltérően az ombudsman képes lehet arra, hogy módszeresen

<sup>91</sup> 846/2010/PB és 1786/2011/MHZ ügy.

<sup>92</sup> 1738/2012/RT ügy.

<sup>93</sup> 846/2010/PB, 1708/2011/JF és 1786/2011/MHZ ügy.

<sup>94</sup> 846/2010/PB és 1786/2011/MHZ ügy.

<sup>95</sup> 846/2010/PB és 1708/2011/JF ügy.

<sup>96</sup> 412/2012/MHZ ügy.



megkeresse azokat a lehetőségeket, amelyekkel a Bizottság gyakorlata nyitottabbá tehető<sup>97</sup>.

<sup>97</sup> 1947/2010/PB és 2207/2010/PB ügy.



## Szerződések és támogatások teljesítése

Az uniós igazgatási szervek sok területen kötnek szerződéseket nemcsak a beszerzések és szolgáltatások tekintetében, hanem például az uniós finanszírozású programokkal összefüggésben is. Az uniós igazgatás rendes esetben nem vesz részt a vállalkozói és az alvállalkozók közötti jogvitákban. Az uniós igazgatásnak mindezzel együtt a konkrét helyzettől függően és az EU hírnevének érdekében érzékenynek és konstruktívnak kell mutatkoznia a tudomására hozott problémákkal szemben<sup>98</sup>.

A felek, például az uniós igazgatási szerv és a szerződéses partnerei részéről ésszerű megoldás, ha megegyeznek az írásbeli megállapodásban külön nem tárgyalta kérdések értelmezéséről. Egy ilyen kérdéssel kapcsolatban az uniós igazgatási szervvel váltott e-mailes levelezés általános szabályként nem tekinthető „informálisnak”. A szolgáltatási kultúrába az is beletartozik, hogy az uniós igazgatás által kiadott közlemények szerzőinek felelősséget kell vállalniuk a tartalomért<sup>99</sup>.

Az uniós projektekhez meghívott szakértők kiválasztásával kapcsolatban az uniós igazgatási szerveknek nagy mozgástere van, és szabadon dönthetnek úgy, hogy inkább az egyikkel dolgoznak, nem a másikkal, például hogy biztosítsák a szolgálataikkal való hatékony együttműködést. Mielőtt azonban egy szakértőt leváltanának – különösen ha erre feltételezett köteleességszegés miatt kerül sor – az uniós igazgatási szervnek mindig lehetőséget kell adnia a szakértőnek arra, hogy ismertesse az ügygel kapcsolatos álláspontját (a meghallgatáshoz való jogot a fentiekben az *Átláthatóság* pont is tárgyalja)<sup>100</sup>.

<sup>98</sup> OI/11/2010/AN ügy.

<sup>99</sup> 940/2011/JF ügy.

<sup>100</sup> 2441/2010/OV ügy.



## Pályázatok és támogatások odaítélése

A pályázatok és támogatások ugyancsak szerződéses jogviszonyt jelentenek az uniós igazgatási szervekkel. Az uniós pénzalapok ilyen célokra való felhasználása nyilvánvalóan indokolja az eljárások átláthatóságát és a pályázókkal szembeni tisztességes bánásmódot. Az odaítélési eljárásokhoz világos magyarázatot kell fűzni, és a pályázóknak minél több információt kell adni az ajánlatuk értékeléséről<sup>101</sup>. A támogatási megállapodásokhoz készített iránymutatásokban pontos, világos kritériumokat kell megadni a fogalommeghatározásokhoz és a rendelkezések alkalmazásához<sup>102</sup>.

A tudományos ajánlatok értékelésének felülvizsgálata összetett tudományos kérdéseket vet fel, ezért az ombudsman érdemi vizsgálata ilyen esetekben rendszerint annak felmérésére szorítkozik, hogy a kifogásolt döntés indoklásában történt-e nyilvánvaló hiba. Amennyiben az uniós igazgatási szervnek külön belső mechanizmusa van az újraértékelésre, ésszerű döntés, hogy az ilyen újraértékelés csak akkor kerüljön szóba, ha bizonyíték van arra, hogy i. eljárási hiba; ii. ténybeli hiba vagy iii. nyilvánvaló értékelési hiba történt<sup>103</sup>.

A Bizottságnak az általa finanszírozott segélyprojektekkel kapcsolatban az elsődleges feladata az, hogy biztosítsa, hogy a projekthez rendelt uniós pénzeszegeket az elfogadott kiadási tervnek megfelelően teljes egészében a projektre fordítsák, és hogy a projekt céljait elérjék. Az uniós pénzeszegek korrekt felhasználásának és a projekt sikeres kimenetelének biztosítása mellett a Bizottságnak a megfelelő ügyintézés érdekében arról is gondoskodnia kell, hogy az uniós támogatások kedvezményezettjei a partnereikkel szemben tisztességesen és helyesen járjanak el az általa finanszírozott projektekben. Bár az olyan szerződéses jogviszonyba, amelyben nem szerződő fél, a Bizottság csak korlátozottan avatkozhat be, megfelelő intézkedéseket kell tennie, hogy tájékozódjon az esetlegesen felmerülő problémákról, és lehetőség szerint segítsen az ilyen problémákkal kapcsolatos jogviták rendezésében. Ennek érdekében találkozókát szervezhet a vitában álló felekkel külön-külön vagy közöttük, és felajánlhatja a mediátori közreműködését<sup>104</sup>.

<sup>101</sup> 1653/2011/DK ügy.

<sup>102</sup> 137/2013/RT ügy.

<sup>103</sup> 2111/2011/RA ügy.

<sup>104</sup> 2100/2011/OV ügy.



## Személyzeti ügyek – mindkét értelemben

Az uniós igazgatási szervek munkatársainak a munkáltatójuk részéről megfelelő bánásmódban kell részesülniük. Ha a személyzet tagjait tiszteletben tartják, ha úgy érzik, hogy bevonják őket a döntésekbe, nagyobb felelősséget éreznek a feladataik iránt, és ezáltal jobb munkát végeznek az uniós polgárok érdekében. A személyzeti ügyek kezelésének elsődleges fóruma nem lehet az európai ombudsman, mivel ezeket rendes esetben jobb a probléma forrásához minél közelebb rendezni. A megfelelő ügyintézés elveit viszont az uniós igazgatásnak ezen a területén is érvényesíteni kell, ezért az ombudsman segíthet, különösen a rendszerszintű problémák megkeresésében és megoldásában.

Az ombudsman ezen a téren gondoskodik arról, hogy az uniós igazgatási szervek a döntéseik meghozatalakor helyesen alkalmazzák a vonatkozó szabályokat, amelyek rendszerint a személyzeti szabályzatból származnak (vagy onnan erednek)<sup>105</sup>. A személyzeti kérdések terén a megfelelő ügyintézés fontos aspektusai közé tartozik, hogy az uniós igazgatási szerv elkötelezetten törekedjen a problémák megoldására<sup>106</sup>, a hozzáállásában pedig ne legyen a kelleténél formálisabb<sup>107</sup>. Ha például a küldöttségeinél dolgozó helyi személyzet foglalkoztatási feltételeiről van szó, az uniós igazgatás részéről ésszerű eljárás, ha megvizsgálja az adott ország foglalkoztatási jogviszony terén bevált gyakorlatát, amikor próbál igazságos megoldást találni<sup>108</sup>.

<sup>105</sup> 1986/2011/JF ügy.

<sup>106</sup> 1286/2011/TN ügy.

<sup>107</sup> 2178/2011/KM ügy.

<sup>108</sup> 706/2010/RT ügy.



## Versenyszorgók és felvételi eljárások

Az uniós igazgatási szerveknél a személyzet felvételére alkalmazott eljárásoknak átláthatónak kell lenniük.

Bár az uniós személyzet felvételére irányuló eljárásokban közreműködő felvételi bizottságok eljárásai nem lehetnek nyilvánosak<sup>109</sup>, ezt a rendelkezést nem szabad helytelenül úgy értelmezni, hogy a felvételi bizottsággal kapcsolatban minden beletartozik (lásd még a fenti *A dokumentumokhoz való hozzáférés joga* pontban). Az, hogy a felvételi eljárás tárgyilagosságának és pártatlanságának védelme érdekében titokban kell tartani a felvételi bizottság tagjainak egyéni véleményét, még nem jogosítja fel az intézményt fel arra, hogy a tagok kilétét is titokban tartsa<sup>110</sup>. Ideális esetben a felvételi bizottság tagjainak nevét mindig közzé kellene tenni, és ezzel a közléssel nem lenne szabad azokra a jelöltekre szorítkozni, akik ezt kifejezetten kérik<sup>111</sup>.

A felvételre jogosult sikeres jelöltek tartaléklisáján való szerepléshez előírt ponthatárt közölni kell a felvételi eljárásban részt vevő jelöltekkel, és ugyanígy közölni kell az írásbeli és szóbeli vizsgákon kapott osztályzataikat is<sup>112</sup>.

Az Európai Személyzeti Felvételi Hivatal (EPSO) 2008-ban kötelezettséget vállalt az ombudsman felé arra, hogy a felvételi eljárásokban részt vevő jelöltek részletesebben tájékoztatja a vizsgákon nyújtott teljesítményükről. Az EPSO beleegyezett abba, hogy az összesített pontszám mellett a versenyszorga-felhívásban meghatározott egyes értékelési kritériumokra kapott részpontszámot is közli. Az ombudsman úgy találta, hogy ezek az új típusú, a jelölteknek készséglapot adó versenyszorgók hasznosak abból a szempontból, hogy jól felépített, teljes körű tájékoztatást adnak a jelölt teljesítményéről. Olyan esetekben viszont, amikor a készséglapon nem szerepelnek a jelöltnak a munkakörhöz szükséges ismeretekre kapott részpontszámai, azaz ha nem tartalmazza a versenyszorga-felhívásban megadott egyes értékelési kritériumokra megítélt osztályzatokat, az EPSO nem tesz eleget az átláthatóságra vonatkozó korábbi kötelezettségvállalásának<sup>113</sup>.

<sup>109</sup> A személyzeti szabályzat III. mellékletének 6. cikke.

<sup>110</sup> 2111/2011/RA ügy.

<sup>111</sup> OI/12/2011/JF ügy.

<sup>112</sup> 2044/2012/LP ügy.

<sup>113</sup> 2022/2011/RT és 2430/2011/RT ügy.





Amennyiben ebből a kiadványból nagyobb betűkkel nyomtatott változatra van szüksége, forduljon az Európai Ombudsman hivatalához. Kérés esetén audiováltozatot is igyekszünk biztosítani.

Ez a publikáció az interneten itt érhető el:

**[www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu)**

© Európai Unió, 2014

Oktatási és nem kereskedelmi céllal történő felhasználás a forrás feltüntetése mellett engedélyezett.

Betűtípus: FrutigerNext és Palatino.