

AZ EURÓPAI OMBUDSMAN HELYE AZ UNIÓS INTÉZMÉNYRENDSZERBEN

Friedery Réka

PhD, tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet

1. Bevezetés

A Maastrichti Szerződés célkitűzései között szerepelt, hogy az uniós polgárság bevezetésével jobban védje a tagállamok polgárainak jogait és érdekeit.¹ Az uniós polgárság rögzítése két okra vezethető vissza. Az egyik, hogy az integráció kezdeti szakaszai nem kínáltak szerepet a polgárnak, de az integráció mélyítéséhez szükség volt egyfajta identitásra, valamint az európai „hozzáadott értékek” megjelenítésére, miután azt évekig elhanyagolták.² A másik ok, hogy közvetlen kapcsolatot kívántak kialakítani az Unió és a polgárok között.

Az uniós polgárság létrehozatalakor csak egy keret volt, attól függően járhatott csak komolyabb hatással a közvélemény közösségbeli ügyekben történő részvételére, hogy milyen módon töltik meg polgári, kulturális és szociális jogokkal.³ Az uniós polgárság létrehozása alapvető intézményi következménnyel járt: megtörtént az ombudsmani hivatal felállítása, hiszen az uniós polgárokat megillette az ombudsmanhoz történő panasz benyújtása. Hogy a felállítás nem volt gördülékeny, azt az is mutatta, hogy az Európai Parlament – a felállítás körüli javaslatok idején – nem értett egyet a hivatal létesítésével, mert szerinte az aláasta volna a Parlament és bizottságai hatáskörét.^{4,5} A hivatalának felállítását követően a Parlament intézményi ügyekkel kapcsolatos bizottságának jelentése szerint az ombudsman tevékenysége a polgároknak lehetőséget ad a hivatali szervezet túlkapásainak orvoslására a költséges bírósági eljárás helyett, illetve akkor is alternatíva, amikor bírósági eljárás nem áll rendelkezésre. A Parlament hangsúlyozta, hogy az ombudsman célja az Unió polgárait megillető jogok védelmének megerősítése, valamint az Unió intézményeivel szemben a polgárok bizalmának növelése egy hatékony panasz eljárás biztosításával.⁶ Az ombudsman hivatalosan „Az Európai Unió Ombudsmanja”-ként 1995. július 12-ei határozatával nevezte ki az Európai Parlament⁷, akit a mindennapi életben az európai ombudsmannak hívnak, az ombudsmani hivatal különböző dokumentumaiban is így szerepel. Az alábbiakban jogállásáról és eljárásának egyes kérdéseiről nyújtunk áttekintést.

2. A Hivatal működésének jogszabályi kerete

¹ Maastrichti Szerződés, 2. cikk (korábbi B. cikk).

² Alex Warleigh: Purposeful Opportunists? EU Institutions and the Struggle over European Citizenship. In: Richard Bellamy - Alex Warleigh (eds.): *Citizenship and Governance in the European Union*. Continuum, London, 2001. 22.

³ Andrew Duff: The Main Reforms. In: Andrew Duff - John Pinder - Roy Pryce (eds.): *Maastricht and Beyond: Building the European Union*. Routledge, London - New York, 1996. 30.

⁴ Resolution on the deliberation of the Committee on Petitions during the parliamentary year 1990-1991, 14 June 1991 (Official Journal 1990 C 183, p. 448). www.ombudsman.europa.eu/en/history/historical-documents

⁵ A közösségi ombudsman kérdését különösen az Európai Parlamentben kísérte élénk vita. Lásd: Written question No 562/74 by Lord O'Hagan to the Commission of the European Communities on „accessibility of the European Commission”

www.ombudsman.europa.eu/en/historical/en/4661

⁶ Regulations and general conditions governing the performance of the European Ombudsman's duties A3-0298/92, OJ 1993 C 21/141. ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/298-92res.pdf

⁷ European Parliament Decision on 12 July 1995, OJ 1995 L225, p.17.

2.1. Az Alapszerződés

A Maastrichti Szerződést Lord Mackenzie-Stuart, az Európai Bíróság egy korábbi bírása úgy jellemezte, mint egy múltnak tükröt tartó szerződés, amely *de jure* rögzítette, amit a tizenkettek és a közösségi intézmények *de facto* elértek.⁸ Az Európai Unió jogának önálló jogrendszerre fejlődése, és az ombudsman intézményének szerepe az emberi jogok védelménél lehetővé tette a hivatal európai szinten történő megalakítását. Létrehozása alapvető intézményi következménnyel járt, hiszen az állampolgárságot magába foglaló jogok közé tartozott az ombudsmanhoz történő panaszbenyújtás. Mivel a szerződésekben csak általános elvek szintjén szerepeltek az alapjogok, ezért az európai integráció történetében a szociális és emberi jogok új szakaszát jelentette az Alapjogi Charta megalkotása.⁹ Az Alapjogi Chartában megfogalmazott jogok tekintetében az ombudsman is folytatott le saját kezdeményezésű vizsgálatokat, illetve a Chartát felhasználták benyújtott panaszok vizsgálatánál. Így például speciális jelentést nyújtott be a Parlamenthez a nemzeti szakértők európai bizottsági alkalmazásánál felmerülő, nőikkel szembeni indirekt nemi diszkrimináció miatt. A Chartában két cikk is foglalkozik az ombudsmannel: a helyes ügyintézéshez való jogot a 41. cikk, az európai ombudsmanhoz való fordulás jogát pedig a 43. cikk foglalja magában. A megfelelő ügyintézéshez való jog rögzítése kapcsán meg kell jegyeznünk, hogy az első olyan nemzetközi jogi dokumentum volt, ami a jogot explicit deklarálta.¹⁰

A Lisszaboni Szerződéssel bekövetkezett változásoknak megfelelően az uniós polgárságról a 20. cikk szól, az ombudsmanhoz fordulásról pedig a 24. cikk szól a 227. és 228. cikknek megfelelően.¹¹ Ezt az EUMSZ 15. cikke egészíti ki, mely szerint „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”, továbbá „bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult az Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak dokumentumaihoz hozzáférni”.

2.2. Az Alapokmány

⁸ Duff: *The Main Reforms. i.m.* 26.

⁹ Lásd Friedery Réka – Horváthy Balázs: *Az Európai Unió Alapjogi Chartája*. In: Lamm Vanda (szerk.): *Jogi Lexikon*. Complex Kiadó Kft, Budapest, 2009. 248-257.

¹⁰ Érdemes megjegyeznünk, hogy az európai alkotmánytervezetre vonatkozó előzetes javaslatba az ombudsman mint új jogorvoslati fórum is bekerült. Az ehhez kapcsolódó elképzelés szerint egy nyitottabb, megbízható, szolgáltató-központú közigazgatás megvalósulását segíti elő. Jacob Söderman, az első ombudsman tevékenyen részt vett az alkotmánytervezet készítésénél, és az első előzetes javaslat megvitatása során úgy vélte, a következő tervezetben egy olyan rendelkezést kellene beiktatni, ami egyértelműen utalna a polgárok ombudsmanhoz való fordulásának jogára, ami egyébként összhangban lenne számos tagállam nemzeti alkotmányával is. Az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikke értelmében „az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok - ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait - tiszteletben tartásának értékein alapul”. Az EUSZ 6. cikk (1) bekezdésében az Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának 2000. december 7-i, Strasbourgban 2007. december 12-én kiigazított szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; e Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések. A 6. cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy az alapjogok általános elvként az uniós jogrend részét képezik és hasonlóan a korábbi alapszerződési szövegváltozatokhoz, inspirációs bázisként az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményre, valamint a tagállamok közös alkotmányos hagyományaira utal. Az EUMSZ 7. cikke pedig az uniós értékeket megsértő tagállamokkal szemben biztosít kikényszerítési eljárást.

¹¹ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata 2012/C 326/01. eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT

A Maastrichti Szerződésben nem részletezték az ombudsman feladatait, ezért szükséges volt ennek pontosítása. Ezt az Európai Parlament 94/262/ESZAK, EK, Euratom határozata¹² részletezte, amelyet a Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jei hatálybalépését követően a hatályon kívül helyeztek. Jelenleg az Európai Parlament (EU, Euratom) 2021/1163 Rendelete szól az ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályokról és általános feltételekről,¹³ Amennyiben összevetjük az Alapokmányt és a nemzeti ombudsmanokra vonatkozó jogszabályokat, akkor megállapítható, hogy az európai ombudsman jogosítványai szinte megegyeznek a nemzeti ombudsmanok jogosítványaival: 19 cikk részletezi a panasz befogadhatóságával, az ombudsman hatáskörével, kötelezettségeivel az ombudsmani eljárással, valamint az ombudsman megválasztásával és a megbízatás megszűnésével kapcsolatos kérdéseket.

2.3. Egyéb jogszabályok

Elsőként az Európai Parlament Eljárási Szabályzatáról szükséges szólnunk. Az Európai Parlament saját belső Szabályzattal rendelkezik, amely az Európai Közösség alapító Szerződésének 199. cikkén alapul, és amely szerint az Európai Parlament tagjai szavazatainak többségével elfogadja saját eljárási szabályzatát. A szabályzat tartalmazza a Parlament szervezetére és belső működésére vonatkozó valamennyi szabályt, ahol a X. cím (Az ombudsman) 231-233. cikkei tartalmazzák az ombudsman választására, az ombudsman tevékenységére, és az ombudsman felmentésére vonatkozó előírásokat, valamint a Parlament irányában fennálló kötelezettségeit.^{14 15}

Úgyszintén megjegyezendő az „EU Ombudsman határozata végrehajtási rendelkezések elfogadásáról”, amelyet az Alapokmány 18. cikke rögzít: a végrehajtási rendelkezéseket az ombudsman fogadja el az Európai Parlamenttel, a Tanáccsal és az Európai Bizottsággal folytatott konzultációt követően.¹⁶ Az első végrehajtási rendelkezéseket azonban csak ideiglenes jelleggel hozhatta meg, mivel az ombudsman hivatala éppenhogy elkezdett működni, és így nem állt rendelkezésre kellő gyakorlati tapasztalat. A rendelkezések ugyanis az ombudsmani hivatal belső működését szabályozzák, így az eljárás részleteire térnek ki, de egyébként olyan kérdések is benne vannak, amelyeket az Alapszabály is rögzít. Ezért az 1996. szeptember 4-ei végrehajtási rendelkezésekre vonatkozó határozat – amelyre vonatkozó határozat az 1995-ben megválasztott Jacob Söderman, az első Európai Ombudsmanhoz fűződött – ideiglenes jellegű volt, és a hivatal tevékenysége során felvetődő kérdéseket, gyakorlati tapasztalatokat figyelembe vett, „állandó jellegűnek” tekintett ombudsmani határozat 1997. október 16-án született meg (amely 1998. január 1-jétől 2002. december 31-ig volt hatályban). 2002. július 8-án fogadták el és 2003. január 1-jén lépett hatályba az újabb ombudsmani határozat: az EKSz 21. és 195. cikkeit, az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó Szerződés 107d cikkeit, az Alapjogi Charta 41. és 43. cikkeit, továbbá az Európa Parlament ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályokról és általános feltételekről

¹² Az Európai Parlament 94/262/ESZAK, EK, Euratom határozata (1994. március 9.) az ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályokról és általános feltételekről. (HL L 113., 1994.5.4., 15. o.).

¹³ Az Európai Parlament (EU, Euratom) 2021/1163 Rendelete (2021. június 24.) az ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályokról és általános feltételekről (az európai ombudsman alapokmánya) és a 94/262/ESZAK, EK, Euratom határozat hatályon kívül helyezéséről www.ombudsman.europa.eu/hu/legal-basis/statute/hu

¹⁴ Az Európai Parlament eljárási szabályzata. 9. parlamenti ciklus - 2021. január www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-01-18-TOC_HU.html

¹⁵ A Parlament további szerepéről lásd Mohay Ágoston. Az EUM-Szerződés 223-234. cikkeinek magyarázata: Az Európai Parlament. In: Osztovits, András (szerk.) *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata*. CompLex Wolters Kluwer, Budapest, 2011, 2705-2792.

¹⁶ Alapokmány 18. cikk <https://www.ombudsman.europa.eu/hu/legal-basis/statute/hu>

szóló határozatának 14. cikkét figyelembe véve. Az ombudsmani hivatal több éves tevékenysége, valamint az egyre szélesebb ügykör tette szükségessé, hogy 2004-ben, 2008-ban, és 2016-ban az ombudsman ismét módosította a végrehajtási rendelkezéseket.^{17;18}

A fentiekén kívül szükséges rámutatni arra is, hogy 2016. szeptember 1-jétől lehetőség van belső jogorvoslatra. Ennek keretében a panaszosnak lehetősége van felülvizsgálatot kérni olyan ombudsmani határozattal kapcsolatban, amely szerint a panasz kívül esik az ombudsman hatáskörén, elfogadhatatlan (az ombudsman nem találja megalapozottnak vizsgálat indítását), illetve a vizsgálatot lezáró határozat felülvizsgálatát kéri. Ugyanakkor a panaszos nem kérheti a hivatali visszásság megállapításának vagy az ilyen megállapítást követően tett ajánlásoknak a felülvizsgálatát.¹⁹

3. Az EU Ombudsman jogállása

Az Európai Parlament Eljárási Szabályzatának 231-233. cikke rögzíti, hogy az ombudsmant az Európai Parlament választja. Itt fel kell hívnom a figyelmet egy korábbi elnevezésbeli inkonzisztenciára. Bár az ombudsmani tisztség betöltésére vonatkozó eljárás egy kicsit komplex volt, az átláthatóság számos elemét foglalta magába:²⁰ az ombudsmani tisztséget választási eljárás keretében töltötték be, de a választási eljárás lefolytatását követően a győztes jelöltet a Parlament még ki is nevezte. Ezért láthattuk azt, hogy egyes szerzők az európai ombudsmanról mint megválasztott tisztviselőről írtak, míg mások mint kinevezettről. Ezt a meglehetősen következtelen szabályozást a Lisszaboni Szerződés szüntette meg, a választási eljárást már nem követi külön kinevezés, ezzel pedig a tisztség függetlensége is hangsúlyosabbá vált, erősödött legitimitása. A kinevezés ugyanis függőségi viszonyt hordozott magában a kinevezett és kinevező között, szemben a demokratikus választással.

Az Eljárási Szabályzat értelmében az ombudsman hivatali ideje a parlamenti ciklus időtartamával egyezik meg, és a parlamenti választásokat követően kerül sor a kinevezésére. Így minden parlamenti ciklus kezdetén a Parlament elnöke, közvetlenül a megválasztását követően, illetve az ombudsman elhalálozás, lemondása vagy felmentése esetén, az ombudsmani tisztségre történő jelölésre felhívást bocsájt ki, a jelölések benyújtására pedig határidőt állapít meg. Adott személy jelölését legalább harmincnegyzven képviselőnek kell támogatnia, akik legalább két tagállam állampolgárai közül kerülnek ki. Az ombudsmant a leadott szavazatok többségével választják meg.

Az Eljárási Szabályzat alapján az ombudsman feladatai megszűnhetnek a hivatali idő lejártakor, vagyis az újabb ombudsman hivatalba lépésekor, amennyiben az újabb parlamenti ciklusra nem választják meg. Az ombudsmant ugyanis lehetőség van újraválasztani, és eddig mindegyik ombudsmant újraválasztották. Amennyiben megbízatása idő előtt szűnik meg, akkor a parlamenti ciklus hátralevő idejére a poszt megüresedését követő három hónapon belül a Parlament megválasztja az utódot. A felmentés esetét kivéve addig marad hivatalban, amíg az utódját meg nem választják.

Az ombudsman feladatai megszűnhetnek a Bíróság általi felmentéssel és lemondással. Az EUMSZ 228. cikke (2) bekezdése szerint az ombudsmant a Bíróság az Európai Parlament

¹⁷ Végrehajtási rendelkezések - Az európai ombudsman határozata a végrehajtási rendelkezések elfogadásáról. <https://www.ombudsman.europa.eu/hu/legal-basis/implementing-provisions/hu>

¹⁸ A végrehajtási rendelkezéseket jelenleg felülvizsgálják, melynek során figyelembe veszik az Európai Ombudsman új statútumának megállapításáról szóló 2021/1163 (EU, Euratom) európai parlamenti rendeletet.

¹⁹ Az európai ombudsman határozata végrehajtási rendelkezések elfogadásáról. <https://www.ombudsman.europa.eu/hu/document/hu/132699>

²⁰ Andrea Pierucci: Les recours au médiateur européen. In: Marias A Epaminondas: *European Citizenship*. European Institute of Public Administration, Maastricht, 1994. 114.

kérelmére felmentheti, ha már nem felel meg a feladatai ellátásához szükséges feltételeknek, vagy ha súlyos kötelezettségzegést követett el, és önként nem mondott le.

A képviselők egytizede kérheti az ombudsman felmentést, amelyet mind az ombudsmannak, mind az illetékes bizottságnak továbbítanak; utóbbi tagjainak többsége határoz arról, hogy a felmentés indoklása megalapozott vagy sem. Amennyiben megalapozott, akkor a Parlamentnek benyújtják a jelentést, amelyet szavazásra bocsátanak. Amennyiben az ombudsman kérelmezi, akkor kifejtheti saját álláspontját még a szavazás előtt. A Parlament a vitát követően titkosan szavaz, ami akkor szabályos, ha a parlamenti képviselők legalább fele jelen van; utóbbit a Parlament elnöke ellenőrzi. Ha az ombudsman felmentéséről határoznak, akkor az ombudsman lemond. Elméletileg előfordulhat, hogy az ombudsman a szavazás eredménye ellenére nem mond le. Ebben az esetben a Parlament elnöke a szavazást követő ülésen a Bírósághoz fordul, és kérelmezi az ombudsman haladéktalan felmentését. Amennyiben eközben az ombudsman mégis lemond, akkor az eljárás megszűnik. A felmentésnél tehát azt látjuk, hogy egy bizalmi szavazást követően, amikor a többség a felmentés mellett teszi le a voksát, az ombudsmannak lehetősége van az önkéntes távozásra, vagyis a lemondásra. Ha ezt nem teszi meg, akkor a drasztikusabb eszközhöz, a Bírósághoz fordulnak.

4. Az ombudsmani vizsgálat előfeltételei

Az ombudsman hatásköre vonatkozásában az EUMSZ, valamint az Alapokmány az irányadó. A panasz benyújtója három feltétel közül eggyel kell, hogy rendelkezzen: uniós polgársággal, lakóhellyel vagy székhellyel. Minden uniós állampolgárnak lehetősége van az ombudsman segítségét igénybe venni, függetlenül attól, hogy lakóhelye az Unióban van vagy sem. Azok a természetes személyek, akik nem uniós állampolgárok és lakóhellyel sem rendelkeznek, nem nyújthatnak be panaszt. Az ombudsmanhoz fordulás joga a jogi személyeket is megilleti, de azok a vállalkozások, egyesületek vagy egyéb szervek, amelyek nincsenek bejegyezve az Unióban, nem tartoznak az ombudsman hatáskörébe. A panasz benyújtásakor szükséges, hogy meg lehessen állapítani a panasztevőt és a bepanaszoltat. Kezdetben úgy gondolták, hogy az ombudsmanhoz forduláshoz szükséges a személyes érintettség, bár a vonatkozó rendelkezések ilyet nem írnak elő. Ezt abból vezették le, hogy a petíciós jog esetében is szükséges ennek a követelménynek megfelelni. Ugyanakkor nincsen kifejezett *locus standi* korlátozás sem a Szerződésben, sem az ombudsman Alapokmányában, és - a tradíciónak megfelelően - a klasszikus ombudsmani mintánál a panasz benyújtásának joga lényegében *actio popularis*.

A személyi feltételek hiánya esetén az európai ombudsman számára rendelkezésre áll a hivatalból történő, vagyis saját kezdeményezésű vizsgálat. Ezzel a lehetőséggel akkor élhet például, amikor hivatali visszásság valósulhatott meg, de a panaszos nem teljesíti a fent említett feltételeket. Sőt, előfordulhat, hogy az egyének általában nem rendelkeznek a panasz benyújtásához szükséges eszközökkel (például számítógép) vagy nincsenek a szükséges ismeret, a know-how birtokában (például a bevándorlás, menedékjog esetében) így ilyenkor szintén hivatalból történhet a vizsgálat megindítása.²¹ Amennyiben megvizsgáljuk az ombudsman gyakorlatát, akkor látható, hogy a panaszok kezelése során a tartózkodási hellyel kapcsolatos rendelkezést tágan értelmezi, és nem szükséges, hogy a panaszos tartózkodása igazolt legyen, elegendő *de facto* jelenléte az Unióban.²²

További lehetőség – mivel nem szükséges egyéni, illetve közvetlen érdekelttség a panasz benyújtásához – , hogy akár európai parlamenti képviselőn keresztül is benyújtható a panasz,

²¹ Herwig C.H. Hofmann: The developing role of the European Ombudsman. In: Herwig C.H. Hofmann – Jacques Ziller (eds.): *Accountability in the EU*. Edgar Elgar Publishing, London, 2017. 9.

²² Linda C. Reif: *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*. Martinus Nijhoff, Leiden, 2004. 374.

de a panasz benyújtójának ekkor is meg kell felelnie a fent említett személyi feltételeknek.²³ Egyébként az első éves jelentés szerint 1995-ben a 298 regisztrált panaszból 8-at nyújtottak be képviselőkön keresztül.²⁴

Az Alapokmány értelmében az ombudsman vizsgálatának tárgyát képező tevékenység megvalósítói az uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek, amely intézményeket, szerveket, hivatalokat és ügynökségeket az EUMSZ felsorol, illetve szerződés vagy a jogalkotás hozott létre.²⁵

Bár az európai ombudsman alapján véve parlamenti ombudsmannak tekinthető, a hatásköre alól nem vették ki a Parlamentet. Tagállami példákban azt láthatjuk, hogy a parlament, a törvényhozó ellenőrzése nem tartozik az ombudsmanhoz. Az európai szinten azonban nem látható a hatalom egyértelmű megosztása törvényhozóra és végrehajtóra, így az európai tisztség nem felel meg a törvényhozóhoz rendelt tradicionális ombudsman képének. A Parlament ellenőrzése azonban csak korlátozott, a Petíciós Bizottságot pedig kizárólag a Parlament ellenőrizheti, mivel a bizottság tevékenysége a Parlament politikai tevékenységének körébe tartozik, amelyet az ombudsman nem vizsgálhat.

Mind a svéd, mind a finn alkotmány értelmében az ombudsmannak tág jogköre van, s a teljes közigazgatási szervezeten kívül a bíróságok tevékenységének felügyelete is hozzájuk tartozik. De az intézmény európai szinten történő felállításánál példaként szolgáló dán ombudsmannak csak a közigazgatás szervezete tartozik a hatásköre alá, uniós társának a vizsgálati jogköréből is kikerült a Bíróság. Utóbbi csak akkor, amikor igazságszolgáltatási funkciót tölt be, tehát közigazgatási jellegű eljárásának bepanaszolása esetén az ombudsman már eljárhat.

Az intézményeken kívül az alapszerződések, illetve jogalkotás által felállított szervek, hivatalok és ügynökségek tevékenysége is vizsgálata alá tartozhat. Sőt, amennyiben egy olyan nemzetközi megállapodás keretében állítottak fel valamilyen szervet, ahol az egyik szerződő fél a Közösség volt, és nem valamely tagállam vagy tagállamok, akkor az adott szerv szintén vizsgálata alá tartozott.

A Bizottság és a Tanács által felállított bizottságok is az ombudsman hatáskörébe tartoznak, például ezek feletti felügyeletét az intézményen keresztül, és nem közvetlenül valósítja meg. Bár nem volt a jogrend része, ezért nem közvetlenül, hanem közvetetten járt el olyan szervekkel, intézményekkel szemben, ahol maga az intézmény vagy szerv nem tartozott a hatáskörébe, viszont egy intézmény vagy szerv valamilyen módon érintett volt - főképpen a Bizottság.²⁶ Értelemszerűen eljárási jogköre a nemzetközi szervezetek tevékenységére sem terjed ki, de tanácsot ad a panaszosnak, hogy kihez fordulhat, lehetőség szerint pedig egyenesen átadja az illetékesnek az ügyet.²⁷

5. A bepanaszolt tevékenység és a hivatali visszasság

Az EUMSZ 228. cikkének (1) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy az ombudsman jogosult az uniós intézmények vagy szervek tevékenysége során felmerülő hivatali visszasságok megfogalmazó panaszok átvételére. Amennyiben ezt összehasonlítjuk a 227. cikkel, vagyis a petíciós jogot rögzítő rendelkezéssel, mely szerint az Európai Parlamenthez az Európai Unió

²³ Alapokmány 2. cikk (2) bek. <https://www.ombudsman.europa.eu/hu/legal-basis/statute/hu>

²⁴ *Annual Report for 1995*. 14. <https://www.ombudsman.europa.eu/hu/doc/annual-report/en/3468>.

²⁵ Az Amszterdami Szerződésig az ombudsman az első pillér közösségi intézményeinek és szerveinek felügyeletét látta el.

²⁶ Így például a Brüsszeli II. Európai Iskola tevékenysége esetében a vizsgálat alá vont intézmény a Bizottság volt. Lásd: *The European Ombudsman: Annual Report for 1996* (Luxembourg: Office for Official Publications 1997) 36. <https://www.ombudsman.europa.eu/hu/doc/annual-report/en/3449>

²⁷ Egyébként számos unióbéli nemzeti, regionális vagy helyi ombudsman vehet át panaszokat speciális jogi rendelkezés hiányában is.

tevékenységi területére tartozó, és őt közvetlenül érintő ügyben lehet benyújtani petíciót, akkor észrevehető a kettő közti lényeges különbség. A petíciók esetében a Szerződés egyértelműen korlátozta, leszűkítette a bepanaszolt tevékenységet az Unió területére, míg az ombudsmanhoz történő panaszbenyújtásnál nem található meg ez a kitétel. Petícióval minden olyan ügyben lehet a Parlamenthez fordulni, amely uniós szintű tevékenységhez kapcsolódik, vagyis lehetőség van tagállami hatóságot is érintő ügyben petícióval élni.

Az európai ombudsman hatásköre egyszerre tág és korlátozott is. Ez attól függ, hogy milyen szemszögből nézzük: uniós szinten tág, a tagállami szintet nézve pedig szűk, hiszen csak uniós intézmények vagy szervek tevékenységére terjed ki. Ezzel összefüggő probléma, hogy a hivatal létrejötte óta nagy számban érkeznek olyan panaszok, amelyeket nem lehet vizsgálat tárgyává tenni, ezek ugyanis a tagállamok nemzeti, regionális, illetve helyi közigazgatásának tevékenységét érintik. Ez a trend látható a legutolsó éves jelentésben is, amely szerint több mint 1400 panasz nem tartozott a hatáskörébe, többnyire azért, mert nem az uniós közigazgatás munkájára vonatkoztak.²⁸ Ezek a tevékenységek akkor sem voltak vizsgálhatóak, amikor az érintett hatóság volt felelős a közösségi jog/politika végrehajtásáért. Ezzel kapcsolatban érdekes rámutatni arra, hogy az ombudsman hivatalát érintő kezdeti tervek közül a spanyol javaslatban az ombudsman hatásköre az uniós polgárok jogait érintő tevékenységekkel kapcsolatban nemcsak a közösségi intézmények és szervek, hanem a nemzeti szinten tevékenykedő szervek felügyeletére is kiterjedt volna. A dán javaslatban már csak a közösségi szintre korlátozódott a felügyeleti jogkör, és végül a Maastrichti Szerződésben is ezt rögzítették.

Az ombudsman mandátuma kapcsán a Szerződés nem szól a Tanács jogalkotói tevékenységéről, vagy az Európai Parlament politikai szerepében tevékenykedik. A jogalkotás nem tartozott az ombudsman által vizsgálható ténykedések körébe, de problémát jelenthetett, hogy ugyanazon típusú intézkedéseket, határozatokat és rendeleteket alkalmazták közigazgatási és jogalkotási célokra is, a kettő között pedig egy szürke határterület volt. Az értelmezés szempontjából azok a helyzetek voltak határesetek, amikor hatalommal való visszaélés, vagy az alap-, illetve emberi jogok megsértése történt.²⁹

Nem lehet az ombudsmanhoz fordulni a nemzeti bíróságokra vagy nemzeti ombudsmanokra tartozó tevékenységgel összefüggésben sem. Olyan ügy esetében sem, amellyel kapcsolatban az érintett szervben korábban még nem került sor megfelelő hivatali eljárásra. Az intézmények és szervek, hivatalok és ügynökségek, illetve ezek tisztviselői és alkalmazottai közötti munkakapcsolatokat érintő ügyekben sem lehet az ombudsmanhoz fordulni, kivéve, ha korábban már kimerítették a belső kérelem és jogorvoslat lehetőségét, ahogyan a vállalkozások, vagy magánszemélyek tevékenységét érintő panaszokkal sem. Mivel nem csak cselekvéssel, hanem mulasztással is megvalósítható a hivatali visszásság, az ombudsman azokat a helyzeteket is vizsgálja, amikor elmulasztottak megtenni valamilyen lépést. Az ombudsman által vizsgálható tárgyköröknél szólnom kell még az Amszterdami Szerződés által eredményezett változásról, mivel az ombudsman jogköre a közösségi intézmények fölött automatikusan megnőtt azzal, hogy a korábban a harmadik pillérbe tartozó vízum, menedékjog, bevándorlási, és a személyek szabad mozgásával kapcsolatos egyéb tárgykörök átkerültek az Európai Közösségekről szóló szerződésbe.³⁰

Hogy milyen típusú cselekvéssel, illetve mulasztással lehet ombudsmanhoz fordulni, ahhoz szükséges a hivatalis visszásság fogalmának a pontos ismerete. A maladministration-t

²⁸ A panaszok több mint 40%-a Spanyolországból, Lengyelországból és Németországból érkezett. Lásd bővebben Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2021*. <https://www.ombudsman.europa.eu/hu/doc/annual-report/hu/156017>

²⁹ Jacob Söderman: *The Role of the European Ombudsman* (Speech delivered at the 6th Meeting of European National Ombudsmen), Jerusalem, Israel September 9-11. 1997. 3.

³⁰ Ezek korábban tehát a harmadik pillérbe tartoztak, amely a bel- és igazságügyi együttműködés címét viselte a Maastrichti Szerződést követően, míg később az Amszterdami Szerződés leszűkítette a rendőrségi és bünyügyi együttműködésre.

többféleképpen lehet magyarrá fordítani, akár helytelen közigazgatási eljárásnak vagy gondatlan ügyintézésnek; az európai ombudsman honlapján pedig hivatali visszássággént olvashatunk róla. Ugyanakkor a Szerződés és az Alapszabály csak annyiban említette a hivatali visszásságot, hogy annak fennállta esetén jár el az ombudsman, de nem fejtette ki bővebben. A kezdeti időkben az ombudsman a vizsgálatait során hivatkozott a Maastrichti Szerződés F cikkére is, amely előírta a közösségi intézmények és szervek számára az alapvető jogok tiszteletben tartását. Az európai ombudsman is szükségesnek tartotta a fogalmi pontosítást már az első éves jelentésében 1995-ben, amelyben a közigazgatási szabálytalanságot, a közigazgatási mulasztást, hatalommal való visszaélést, negligenciát, jogellenes eljárást, tisztességtelen eljárási módot, hibás és illetéktelen eljárást, diszkriminációt, elkerülhető késést, információhiányt, illetve visszautasításra utaló magatartást³¹ sorolta a hivatali visszásság ernyőfogalma alá. Az ombudsman az Európai Parlament felhívására 1997-es éves jelentésében ezt tovább pontosította, és kimondta, hogy hivatali visszásság akkor történik, amikor egy szerv elmulasztja a rá vonatkozó szabálynak, vagy elvnek megfelelő intézkedést.³² Ezt a meghatározást egy 1998-as határozatában a Parlament is elfogadta. Megjegyezendő, hogy a kilencvenes években az Unión belül törekvések voltak láthatóak, hogy a helyes hivatali magatartás normáit meghatározzák,³³ valamint a Charta 41. cikke a megfelelő ügyintézés bizonyos elveit is meghatározta.

A hivatali visszaélés korlátja az intézmények és szervek mérlegelési jogköre és az Európai Parlament politikai hatalma kapcsolatában határozható meg.³⁴ Ezek alapján minden olyan panasz, ami inkább érinti a döntés politikai természetét, mintsem a közigazgatási jellegét, nem tekinthető az ombudsman által befogadhatónak. Mivel az Európai Parlament tevékenységét nem lehet közigazgatási tevékenységnek tekinteni, az Európai Parlament és a Petíciós Bizottság politikai munkájával kapcsolatos panasz nem befogadható. Az ombudsman által megállapított hivatali visszásság elhelyezéséhez jó útmutató az Európai Bíróság, amely leszögezte, hogy ha az ombudsman valamely magatartást hivatali visszásságnak minősít, önmagában nem jelenti azt, hogy az érintett intézmény vagy szerv által megvalósított magatartás megvalósítja az ítélkezési gyakorlat szerinti kellően egyértelmű jogi norma megsértését.³⁵

6. A vizsgálatok tárgyának bővülése

6.1. Stratégiai kezdeményezések

Az ombudsmannak lehetősége van eljárás megindítása nélkül felhívni a figyelmet az uniós szervezetek rendszerszintű problémáira, például bizonyos ügyek tisztázását kérheti egy intézménytől: mielőtt eldönti, hogy szükséges-e a vizsgálat megindítása, fontos ügyek esetében javaslatokat fogalmazhat meg, illetve közérdekű dolgokra hívhatja fel a figyelmet. Ezek tehát pontosítási kérelmeknek tekintendők, nem pedig hivatalos eljárásoknak. Ilyen rendszerszintű probléma volt az Európai Tanács lobbitevékenységének átláthatósága, a Brexit átláthatósága, az európai polgári kezdeményezés fejlesztése, a közvélemény tájékoztatása az EU-Törökország

³¹ The European Ombudsman: *Annual Report for 1995*. 8. <https://www.ombudsman.europa.eu/hu/doc/annual-report/en/3468>

³² The European Ombudsman: *Annual Report for 1997*. 23. <https://www.ombudsman.europa.eu/hu/doc/annual-report/en/3447>

³³ Blutman László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. HVG-ORAC, Budapest, 2010. 546.

³⁴ The European Ombudsman: *Annual Report for 1997*. 26. <https://www.ombudsman.europa.eu/hu/doc/annual-report/en/3447>

³⁵ A C-167/06. P számú Kominou and Others v. Commission ügy 2007. október 25-én hozott ítéletének 44. pontja.

„nyilatkozatról”, a „forgóajtó-jelenség”³⁶ szabályai különböző uniós intézményekben és szervezetekben vagy az ENO párhuzamos kezdeményezése az ózonnal kapcsolatos szabályozásról. Például az EU-Törökország „nyilatkozat” kapcsán az ombudsman felhívta a Tanács figyelmét arra, hogy az EU-Törökország megállapodásról szóló egyetlen hiteles információ forrása egy sajtóközlemény volt. Mivel az EU Törvényszékének a 2017 elején tett megállapítása fényében az EU-Törökország nyilatkozat nem minősült az Európai Tanács vagy bármely más uniós intézmény intézkedésének, az ombudsman felhívta a Tanácsot, hogy fontolja meg sajtóközleményének átfogalmazását annak érdekében, hogy az pontosabban tükrözze a jogi realitásokat.³⁷

6.2. Stratégiai vizsgálatok

Az európai ombudsman hatásköre kiterjed a szélesebb körű stratégiai kérdéseket érintő, saját kezdeményezésű vizsgálatok megindítására. Az ilyen vizsgálatok célja, hogy felhívja a figyelmet a közérdekű ügyekre, tanulmányozza az uniós intézményeket, a demokratikus döntéshozatali folyamatokat befolyásoló szélesebb körű rendszerszintű problémákat.³⁸ Ezek érinthetik akár a Bizottság weboldalainak a fogyatékossgal élő személyek számára történő akadálymentesítését, vagy az EMA gyógyszerértékeléseivel kapcsolatos előzetes engedélyeztetési tevékenységeket.³⁹ Mivel a vizsgálatok egyik leggyakrabban visszatérő tárgya az uniós intézményrendszer átláthatósága, ezért például stratégia vizsgálat keretében mutatott rá az Európai Unió Tanácsa előkészítő szerveinek jogszabálytervezetekkel kapcsolatos vitáinál a jogalkotási tanácskozások kellő átláthatóságára, amely szükséges ahhoz, hogy az európai polgárok megfelelően gyakorolhassák az uniós döntéshozatali eljárásban való demokratikus részvételi jogukat, és az abban részt vevő személyek megfelelően elszámoltathatóak legyenek.⁴⁰

Mivel az uniós intézményrendszeren belüli korrupció kiemelt kérdés, a korrupciót érintő, az EU integritása szempontjából kulcsfontosságú kérdésként saját kezdeményezésű vizsgálatot

³⁶ Az ombudsman honlapján a revolving-doors kifejezést magyarul forgóajtóra fordítják.

³⁷ Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2017*, www.ombudsman.europa.eu/hu/annual/hu/94827.

³⁸ Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2017*, www.ombudsman.europa.eu/hu/annual/hu/94827.

³⁹ Stratégiai munka 2017-ben, www.ombudsman.europa.eu/en/multimedia/infographics/hu/61.

⁴⁰ A jogszabályok hivatalos elfogadása során a Tanácsban az ülések, és a jogalkotással kapcsolatos viták nyilvánosak. Azt megelőzően azonban, hogy a Tanács kialakítaná hivatalos álláspontját, a megbeszélések több mint 150 előkészítő szervben zajlanak. Ezen a szinten történik a jogszabálytervezetek módosítási javaslatainak betérjesztése és a tagállamok közötti kompromisszumok keresése. Az előkészítő szervek ülései azonban nem nyilvánosak. A polgárok a jogalkotási viták nyomán követésére irányuló demokratikus jogukat kizárólag az e megbeszélések jegyzőkönyveibe való betekintésen keresztül gyakorolhatják. Ehhez arra van szükség, hogy az előkészítő szervek által folytatott jogalkotási vitákat megfelelően rögzítsék, és hogy a releváns dokumentumokhoz megfelelő időben hozzá lehessen férni. Mindezek alapján az ombudsman 2017 márciusában stratégiai vizsgálatot indított. Az ombudsman konkrét kérdéseket tett fel a Tanácsnak, nyilvános konzultációt indított és megvizsgálta a Tanács jogalkotási dokumentumait. Az ombudsman megállapította, hogy a Tanács jelenlegi gyakorlatai hivatali visszasságnak minősülnek. Az ombudsman különösen azt bírálta, hogy a Tanács elmulasztotta az előkészítő szervezetekben állást foglaló tagállamok szisztematikus azonosítását, valamint kifogásolta azt a széles körben elterjedt gyakorlatot, miszerint a Tanács a döntéshozatali folyamat során korlátozta a jogalkotási dokumentumokhoz való hozzáférést (az úgynevezett „LIMITE” jelölés). 2018. február 9-én az ombudsman három konkrét ajánlást és számos javaslatot nyújtott be a Tanácsnak arra vonatkozóan, hogyan javíthat jogalkotási eljárásának átláthatóságán. A Tanács nem válaszolt az ombudsman ajánlásaira a jogszabályban előírt három hónapos határidőn belül. Az ombudsman ezért lezárta az ügyet, megerősítve megállapításait, ajánlásait és a javításra vonatkozó tanácsait. A következő lépés az Európai Parlamentnek szóló külön jelentés lesz. Lásd: A Tanács jogalkotási eljárásának átláthatóságáról szóló OI/2/2017/TE számú stratégiai vizsgálatra vonatkozó határozat összefoglalása: www.ombudsman.europa.eu/hu/summary/hu/94906.

indított az un. forgóajtó-jelenséggel kapcsolatban is,⁴¹ hiszen kiemelt érdeklődés övezte nem csak a média, hanem a közvélemény részéről José Manuel Barroso, az Európai Bizottság korábbi elnökének bankszférában történő elhelyezkedését.⁴² Úgyszintén, az ombudsmani hivatal az uniós tisztviselők magánszektorban, illetve a magánszektorban dolgozók uniós intézményrendszerbe történő elhelyezkedésére kiemelt figyelmet fordít.⁴³

Szorosan összefüggő kérdés a nyilvánosság és átláthatóság, így például, hogy a már elfogadott jogszabályokkal kapcsolatban is több nyilvános információ álljon rendelkezésre. Ennek elérését elősegítendő stratégiai vizsgálatot indított az Európai Bizottság EU Pilotként ismert rendszerével kapcsolatban is, mivel több panasz az átláthatóság hiányát róta fel.⁴⁴

6.3. Az ún. „fast-track” eljárás

Az egyik legnagyobb esetszámot alkotja, amikor egy uniós intézmény, szerv, testület, ügynökség nem ad hozzáférést egy adott dokumentumhoz. Éppen ezért az ombudsman kidolgozta az un. „fast-track” vagy gyorsított eljárást, amely az uniós dokumentumokhoz való hozzáférés gyorsított folyamata. Ezt az eljárástípust 2017 őszén vezette be kísérleti jelleggel, amelynek lényege, hogy a panaszos a panasz benyújtását követő öt napon belül tájékoztatást kap arról, hogy a hivatal indít-e vizsgálatot, és a hivatal a gyorsaságot szem előtt tartva maximum 40 munkanapon belül igyekszik is erről határozatot hozni.⁴⁵ Amennyiben úgy véli, hogy az uniós intézményrendszer szereplője tévesen tagadta meg a dokumentumhoz való hozzáférést, akkor az ombudsman ajánlásában felszólíthatja, hogy haladéktalanul biztosítsanak teljes vagy részleges hozzáférést a dokumentumhoz. Megjegyzendő, hogy bár soft-law jellege folytán az ombudsman ajánlása nem kötelező érvényű, azok elfogadását mégis elvárja.

7. Záró gondolatok

Az ombudsman és az uniós intézményrendszer kapcsolatát tekintve a hivatal teljesítette, sőt, túl is teljesítette azokat az elvárásokat, melyeket a felállításához fűztek. Sikertült egy olyan közvetlen kapcsolatot kiépítenie, biztosítania az uniós intézményrendszer és a polgárok között, amely túlmutat egy mediátor szerepén. Ez a kapcsolat lehetővé teszi, hogy a polgárok maguk is tevékenyen részt vegyenek az uniós intézmények bürokratikuságának polgárközelibbé tételében, hiszen (visszatérő tárgyú) panaszaikkal (is) formálják ezen intézmények

⁴¹ Cases 194/2017/EA, 334/2017/EA and 543/2017/EA concerning the Commission’s alleged insufficient action with respect to its former President’s compliance with Treaty obligations <https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/49790>

⁴² Recommendations of the European Ombudsman in the joint inquiry into complaints 194/2017/EA, 334/2017/EA, and 543/2017/EA on the European Commission’s handling of post-mandate employment of former Commissioners, a former Commission President and the role of its ‘Ethics Committee’

⁴³ The European Ombudsman: *Annual Report 2021*, www.ombudsman.europa.eu/hu/doc/annual-report/en/156017.

⁴⁴ Az EU Pilotként ismert eljárás arra szolgál, hogy a Bizottság kötelezettségszegési eljárás megindítása nélkül nyomon követhesse a tagállamokat. Az ombudsmani vizsgálat azt is megnézte, hogy mit tesz a Bizottság, ha egy tagállam többször késlelteti a válaszadást, vagy pedig nem válaszol kielégítő részletességgel. Az ombudsman szeptemberben olyan gyakorlati javaslatokkal zárta le a vizsgálatot, amelyek megkönnyítenék a nyilvánosság számára, hogy figyelemmel kövessék a Bizottság ezen a területen kifejtett tevékenységét, beleértve azt is, hogy a Bizottságnak nyilvánosan hozzáférhetővé kellene tennie a folyamatban lévő EU Pilot párbeszédjegyzékét és az egyes üggyiratok állapotát. Lásd: Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2017*, www.ombudsman.europa.eu/hu/annual/hu/94827.

⁴⁵ A gyorsított eljárás hatékonyságát egy magyar vonatkozású ügyben is láthatjuk: annál a kérelemnél, amely egy olyan Bizottsági határozattal volt kapcsolatos, amelyben egy atomerőmű-szerződés alapján Magyarországgal szemben indult kötelezettségszegési eljárás megszüntetésére került sor; a panaszos egy hónapon belül megkapta a kért dokumentumok többségét.

magatartását. Az ombudsmani hivatal alternatívát kínál az Unió számára, hogy nyitottabbá és közelebb kerüljön polgáraihoz. Ezt az uniós intézményrendszerrel való kapcsolata is alátámaszt, hiszen megfigyelhető, hogy az ombudsman munkája és véleménye fontos szerepet játszik az általános igazgatási elvek és szabályok kialakításában.

Az ombudsman és a panaszos kapcsolatát tekintve pedig elmondható, hogy az ombudsman alkalmazkodott a felállítása óta eltelt évtizedekhez, hiszen felismerte azt, hogy a hangsúlyosabb, illetve visszatérően bepanaszolt tevékenységek szükségessé teszik cselekvőbb fellépését. Ezt támasztja alá, hogy a rendszerszintű problémákat, vagy a közérdeket is érintő kérdéseket külön kezdeményezésben vizsgál. Ezek a lépések magát az ombudsmant is polgárközelebbé teszik, a hivatal maga is az Európai Unió irányába fennálló bizalom erősítéséhez járul hozzá, hiszen ne felejtjük el, hogy a hivatal helye a (bürokratikusnak tekintett) uniós intézményrendszerben van, miközben az uniós intézményrendszer és a polgárok közötti kapcsolat egy építő elemét is jelenti.

Az uniós intézményrendszerrel és a panaszossal fennálló kapcsolata pedig választ ad arra, hogy hol is van a helye az intézményrendszerben.