

Unió intézmények és jogállamiság: erősödőben az európai ombudsman?

Az európai ombudsman néhány nappal ezelőtt hivatalosan nyilvántartásba vette a *The Good Lobby Profs* és a *Transparency International* közös panaszát az Európai Parlament új főtitkárának kinevezése miatt. A panasz benyújtására azért került sor, mert a rendes kiválasztási eljárást érdemben mellőzve, politikai háttéralkuk alapján iktatták be az Európai Parlament főtitkári székébe az Európai Parlament elnökének korábbi kabinetfőnökét, Alessandro Chiochetti.

Amikor 2018 februárjában az Európai Bizottság elnöke, Jean-Claud Juncker oly mértékben felgyorsította kabinetfőnökének, Martin Selmayrnek az intézmény főtitkárává történő kinevezését, hogy a döntésre egyetlen kollégiumi ülés során, a szokásos kiválasztási eljárások megkerülésével került sor, az Európai Parlament puccsszerű akcióról beszélt, majd határozatában egyenesen lemondásra szólította fel az új főtitkárt.¹

Ebben a kontextusban különösen meglepő, hogy az Európai Parlament három legnagyobb képviselőcsoportja, hasonlóképpen a bizottsági esethez, az eljárások teljes figyelmen kívül hagyásával 2022 nyarán titkos alkut kötött, amelynek eredményeképpen a Parlament elnöksége 2022. szeptember 12-én Roberta Metsola, az EP elnökének korábbi kabinetfőnökét és bizalmasát, Alessandro Chiochetti választotta az Európai Parlament főtitkárává jövőbeli, 2023. január 1-jei hatállyal.² Mindezért cserébe a megállapodásban részt nem vevő többi frakciót egyéb vezető állásokkal jutalmazták, többek között egy teljes új főigazgatóság létrehozására is sor került, amelyet a frakciók saját maguk tölthettek fel a Parlament adminisztrációjában elhelyezni kívánt személyekkel.

A Selmayr-ügyben az európai ombudsman, Emily O'Reilly, aki egyébként az Európai Parlament kérésére járt el az ügyben, négy szabálytalanságot azonosított az eljárással kapcsolatban. Az ügy kivizsgálásának előkészítését egyébként a Parlament már elvégezte, a Költségvetési Ellenőrző Bizottság ugyanis Selmayr bejelentését követően egy 195 kérdést tartalmazó jegyzéket küldött

¹ Európai Parlament 2018.

² Európai Parlament 2022a.

a Bizottságnak az ügy körülményeinek feltárása érdekében. Ezt a dokumentumot, amely a válaszokat is tartalmazta, az európai ombudsman elé terjesztették. 2019. február 11-i jelentésében az ombudsman úgy foglalt állást, hogy az Európai Bizottság mesterségesen a sürgősség érzetét keltette a főtitkári poszt betöltésével kapcsolatban, így igazolva, hogy nem írtak ki pályázatot az állásra.³ Mint írta, úgy manipulálták a szabályokat, hogy az eljárás tiszteségesnek és korrektnek tűnjön, de a valóságban a kivételes sürgősségi eljárás csak azt a célt szolgálta, hogy biztosítsák Selmayr kinevezését. Az európai ombudsman ugyanakkor nem szólította fel az Európai Bizottságot a döntés visszavonására.

Az Európai Parlament néhány héttel ezelőtti kinevezési ügyében a lengyel helyreállítási terv jóváhagyásának ügyében indított kereset háttér munkáját végző *The Good Lobby Profs* és a Transparency International fordult közösen az európai ombudsmanhoz, és az ügyben felmerült jogállamisági kifogásokra való tekintettel formálisan kérelmezte az ügy kivizsgálását. Az ügy háttere szempontjából lényeges, hogy amikor a *Transparency International EU* néhány hónappal ezelőtt részletes tanulmányt készített az uniós intézmények integritási és etikai rendszereiről, az Európai Parlament volt az egyetlen a három nagy uniós intézmény közül, amely megtagadta az együttműködést.⁴ Ezt a hozzáállást az uniós intézmények integritását is számontartó lobbiszervezet már akkor kifogásolta, és felkérte a Parlament elnökét, hogy a jövőben hatékonyabban működjön együtt a civil szervezetekkel.⁵

Az európai ombudsman működésének jogalapját az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 228. cikke, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának 43. cikke határozza meg. A Maastrichti Szerződés által létrehozott uniós szerv célja a polgárok védelmének javítása az európai uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek tevékenysége során felmerülő hivatali visszaosságokkal kapcsolatban és ezáltal a közösségi intézmények döntéshozatalának és ügyvitelének nyitottabbá tétele, demokratikus elszámoltathatóságuk növelése.

Az európai ombudsman vizsgálatainak fő területei az uniós intézmények igazgatása átláthatóságához és elszámoltathatóságához kapcsolódnak, ide tartozik a lobbizás átláthatósága, az etikai kérdések kivizsgálása, az alapvető jogok védelme, a pártatlanság az EU versenypolitikájában és a polgárok

³ Európai ombudsman 2019.

⁴ GIMÉNEZ BOFARULL et al. 2021.

⁵ VAN HULTEN 2022.

részvételének biztosítása az uniós döntéshozatalban. Tekintettel arra, hogy az európai ombudsman hatásköre szervesen összekapcsolódik az uniós intézmények demokratikus működésének újabban egyre fokozódó számonkérésével és jogállamisági kritériumoknak való megfeleltetésével, szerepe ennek megfelelően jelentős mértékben nőtt, és a továbbiakban is növekedhet, amit az elé tárt ügyek jellegének változása is jellemez.

Az ombudsman a korábbiakban jellemzően egyedi, gyakran személyzeti fókuszú ügyeket vizsgált ki, amelyek kevésbé kapcsolódtak szakpolitikákhoz vagy uniós programokhoz. Jellemző ügy volt, amikor egy panaszos beadványa nyomán az Európai Személyzeti Felvételi Hivatal, az EPSO-t hívta fel arra,⁶ hogy az pontosítsa a felvételi versenyvizsga-felhívásokban a jogosultságra és az előválogató tesztekre vonatkozó információkat. A lobbitevékenység átláthatóságának biztosítása különösen fontos a jelenlegi ombudsman számára, hivatalba lépését követően szinte azonnal eljárást indított, majd 2014-ben is határozatot tett közzé, amelyben kijelentette, hogy „hivatali visszaélésnek minősül az, hogy a Bizottság megtagadta azon találkozókat online közzétételét, amelyeket szolgálati és alkalmazottai a dohányipar képviselőivel tartottak”.⁷ Akkori határozatának hatására jelentős mértékben javult az Európai Bizottság lobbitevékenységgel kapcsolatos átláthatósági gyakorlata.

A tavalyi évben azonban nem járt ilyen sikerrel az ombudsman az Európai Bizottsággal szemben: a Pfizer oltóanyagok beszerzésével kapcsolatos ügyben következmény nélkül maradt az elmarasztaló határozat. 2022. júliusi határozatában Emily O'Reilly hivatali visszasságot állapított meg, amikor azoknak az SMS-üzeneteknek az ügyét vizsgálta, amelyeket Ursula von der Leyen bizottsági elnök az oltóanyag-vásárlások idején váltott Albert Bourlával, a Pfizer gyógyszercég vezérigazgatójával.⁸ Határozatában kimondta: az Európai Bizottság még mindig nem tisztázta, hogy léteztek-e ezek az üzenetek, és hogy a nyilvánosságnak joga van-e betekinteni ezekbe. Arra kérte a Bizottságot, hogy végezzen átfogó kutatást az SMS-ek után, azonban Věra Jourová értékekért és átláthatóságért felelős uniós biztos legutóbbi válaszából nem derült ki az ügyben semmi érdemleges. A válaszban Jourová elismerte, hogy a munkával kapcsolatos szöveges üzenetek uniós dokumentumok

⁶ Európai ombudsman 2018.

⁷ Európai ombudsman 2016.

⁸ Európai ombudsman 2022a.

lehetnek, ugyanakkor azt is közölte, hogy a Bizottság belső politikája szerint ezeket nem kell nyilvántartásba venni.⁹

Az ombudsman eljárásának szakpolitikai irányba való eltolódását mutatja a közelmúlt két példája. Néhány héttel ezelőtt európai parlamenti képviselők kezdeményezték az ombudsman eljárását,¹⁰ kérelmükben pedig amiatt fejezték ki aggodalmukat, hogy az Európai Bizottság nem megfelelően dolgozta ki azokat az uniós szabályokat, amelyek meghatározzák, hogy mely gazdasági tevékenységek minősülnek környezeti szempontból fenntarthatónak az úgynevezett taxonómia-rendelet szempontjából.¹¹ Nagy port kavart ugyanis, amikor nemrégiben elbukott az Európai Parlament indítványa,¹² amely megakadályozta volna, hogy az Európai Bizottság javaslata szerint a gáz- és atomenergia-ágazatok bizonyos tevékenységei környezeti szempontból fenntarthatónak minősüljenek. Miután az EP többsége elutasította az elsősorban zöldpárti és baloldali képviselők által jegyzett indítványt, az érintett politikusok az európai ombudsmanhoz fordultak. A képviselők kérelmét végül az ombudsman elutasította, mivel úgy találta, hogy nincs ok a panasszal kapcsolatban vizsgálatot indítani, a Bizottság ugyanis hatáskörén belül járt el, és észszerű magyarázatot adott arra nézve, hogy mi alapján döntött a gáz- és atomenergia-ágazatok bizonyos tevékenységeinek környezeti szempontból fenntarthatóvá nyilvánításáról. Részben azonban ez az ügy szolgáltatott indokként, amikor az európai ombudsman szeptemberben nyilvános konzultációt indított az uniós környezetvédelmi döntéshozatal átláthatóságáról.¹³

Ezzel szemben a helyreállítási alappal kapcsolatos átláthatósági kifogások ügyében az ombudsman lényegesen kritikusabb álláspontot foglalt el. Hivatalához ugyanis számos panasz érkezett azzal kapcsolatban, hogy a Bizottság nem megfelelően kezelte a nemzeti helyreállítási tervekkel kapcsolatos dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés iránti kérelmeket. Ezeket a nemzeti helyreállítási tervek átláthatóságára és értékelésére, valamint az alapok elköltésének felügyeletére bevezetett mechanizmusokra vonatkozó kifogásokat az ombudsman alaposnak találta, és 2022 februárjában levélben fordult az Európai Bizottsághoz, amelyben további tájékoztatást kért az intézménytől.¹⁴ Válaszában

⁹ Európai ombudsman 2022b.

¹⁰ Európai ombudsman 2022c.

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/852 rendelete a fenntartható befektetések előmozdítását célzó keret létrehozásáról, valamint az (EU) 2019/2088 rendelet módosításáról.

¹² Európai Parlament 2022b.

¹³ Európai ombudsman 2022d.

¹⁴ Európai ombudsman 2022e.

a Bizottság elismerte a magas szintű átláthatóság és elszámoltathatóság fontosságát, azonban nem szolgáltatott kellő információkat az RRF végrehajtásával kapcsolatban.¹⁵ Így az európai ombudsman néhány nappal ezelőtt ismét levelet küldött az Európai Bizottság elnökének, amelyben jelezte, hogy az eddig beérkezett válaszok nem oszlatták el a programmal kapcsolatos kétségeket.¹⁶ Arra kérte az elnököt, hogy december 1-jéig nyújtson kellő tájékoztatást a nemzeti helyreállítási tervek és értékelésük átláthatósága, a nyilvánosság biztosítása és a felügyeleti mechanizmusok működtetése kapcsán.

Az uniós intézmények tevékenysége felett egyre intenzívebbé válik a jogállamisági kontroll megjelenése, egyre gyakrabban kerül az érdeklődés középpontjába, hogy az intézményi aktusok összhangban állnak-e az uniós alapszerződésekkel és maguk az uniós intézmények teljesítik-e jogszabályi kötelezettségeiket. Politikai szempontból a jelenség egyelőre túlnyomórészt periferikus, a mainstream – vagy legalábbis a magukat oda soroló – pártok fő üzeneteiben nem jelennek meg az intézményekkel szembeni kritikus kijelentések, ugyanakkor a jogállamisági ellenőrzés szándéka alól a főáramlathoz sorolható politikai csoportok sem vonják ki magukat. E téren pedig az ombudsman szerepe, az uniós intézmények közötti hatalmi dinamikákra is tekintettel, egyre lényegesebbé válhat.

2022. október 10.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/852 rendelete a fenntartható befektetések előmozdítását célzó keret létrehozásáról, valamint az (EU) 2019/2088 rendelet módosításáról. OJ L 198, 2020. június 22. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32020R0852>
- Az Európai Parlament (EU, Euratom) 2021/1163 rendelete az ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályokról és általános feltételekről (az európai ombudsman alapokmánya) és a 94/262/ESZAK, EK, Euratom határozat hatályon kívül helyezéséről. 2021. június 24. Online: www.ombudsman.europa.eu/hu/legal-basis/statute/hu
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=EN>
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>

¹⁵ Európai ombudsman 2022f.

¹⁶ Európai ombudsman 2022g.

Unió intézmények és jogállamiság: erősödőben az európai ombudsman?

- Európai ombudsman (2016): *Decision Concerning the European Commission's Compliance with the Tobacco Control Convention (852/2014/LP)*. Online: www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/73774
- Európai ombudsman (2018): *Decision in Case 1641/2015/ZA on the European Personnel Selection Office's Refusal to Allow the Complainant to Apply under Two Concurrent Competitions for Recruiting Translators and Failure to Explain the Reasons for Applying this Practice*. Online: www.ombudsman.europa.eu/ga/decision/en/99700
- Európai ombudsman (2019): *Decision in the Joint Inquiry in Cases 488/2018/KR and 514/2018/KR on the European Commission's Appointment of a New Secretary-General*. Online: www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/109855
- Európai ombudsman (2022a): *The European Commission's Refusal of Public Access to Text Messages Exchanged between the Commission President and the CEO of a Pharmaceutical Company on the Purchase of a COVID-19 Vaccine*. Online: www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/59777
- Európai ombudsman (2022b): *Reply of the European Commission to the Recommendation from the European Ombudsman Regarding the European Commission's Refusal of Public Access to Text Messages Exchanged between the Commission President and the CEO of a Pharmaceutical Company on the Purchase of a COVID-19*. Online: www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/157681
- Európai ombudsman (2022c): *Decision on how the European Commission Prepared EU Rules Defining the 'Taxonomy' Classification for Sustainable Investments (1459/2022/VB)*. Online: www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/160716
- Európai ombudsman (2022d): *Public Consultation on Transparency and Participation in EU Decision Making Related to the Environment (SI/5/2022/KR) – Background information*. Online: www.ombudsman.europa.eu/hu/document/en/160381
- Európai ombudsman (2022e): *The Transparency and Accountability of the Recovery and Resilience Facility*. Online: www.ombudsman.europa.eu/hu/opening-summary/en/148742
- Európai ombudsman (2022f): *Reply of the European Commission to the European Ombudsman on the Transparency and Accountability of the Recovery and Resilience Facility (SI6/2021/PL)*. Online: www.ombudsman.europa.eu/hu/doc/correspondence/en/158511
- Európai ombudsman (2022g): *Letter from the European Ombudsman to the European Commission on the Transparency and Accountability of the Recovery and Resilience Facility*. Online: www.ombudsman.europa.eu/hu/doc/correspondence/en/161530
- Európai Parlament (2018): *Az Európai Parlament 2018. december 13-i állásfoglalása az európai ombudsman 2017. évi tevékenységéről szóló éves jelentésről [2018/2105(INI)]*. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0531_HU.html
- Európai Parlament (2022a): *Parliament Appoints a New Secretary General*. Online: www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20220912IPR40211/parliament-appoints-a-new-secretary-general
- Európai Parlament (2022b): *Taxonomy: MEPs do not Object to Inclusion of Gas and Nuclear Activities*. Online: www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220701IPR34365/taxonomy-meps-do-not-object-to-inclusion-of-gas-and-nuclear-activities
- GIMÉNEZ BOFARULL, Angels et al. (2021): *One Rule for Them, One Rule for Us. Integrity Double Standards in the European Parliament*. Transparency International EU. Online: https://transparency.eu/wp-content/uploads/2021/02/EUIS2_EP.pdf
- VAN HULTEN, Michiel (2022): *Transparency International EU and The Good Lobby to Launch European Ombudsman Complaint over European Parliament Top Jobs Fiasco*. Transparency International EU, 2022. szeptember 13. Online: <https://transparency.eu/tieu-and-good-lobby-ombudsman-complaint-parliament-top-jobs-fiasco/>