



SZÉCHENYI ISTVÁN EGYETEM
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

FRIEDERY RÉKA

Az európai ombudsman az Európai Unió intézményi világában

DOKTORI ÉRTEKEZÉS

TÉMAVEZETŐ:
DR. LAMM VANDA, AKADÉMIKUS, EGYETEMI TANÁR

GYŐR
2009

„A világos látáshoz néha elegendő a nézőpont megváltoztatása”

(Saint-Exupéry)

TARTALOMJEGYZÉK

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS.....	6
RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE	7
BEVEZETÉS	8
ELSŐ RÉSZ.....	13
I. Elméleti alapok	13
1. Az ombudsman fogalma.....	13
2. Az ombudsman intézménye	14
3. Az EU és a rule of law	16
II. Előzmények a történelmi korokból.....	19
III. Az ombudsman intézményének svéd gyökerei	24
IV. Az intézmény elterjedése	27
V. Az egyes ombudsmanmodellek.....	30
1. Az eredeti minta: a svéd ombudsman	31
1.1. Hatáskör	34
1.2. Eljárás.....	36
2. A dán ombudsman, az európai ombudsman mintája.....	40
2.1. Hatáskör	42
2.2. Eljárás.....	43
VI. Előzmények a Maastrichti Szerződésig	48
VII. A Maastrichti Szerződés létrejöttét, az Európai Ombudsman Hivatalának felállítását eredményező események és benyújtott tervezetek.....	56
VIII. Az Európai Ombudsman Hivatalának jogi alapjai	60
1. A Maastrichti Szerződés.....	60
2. Az Európai Ombudsman Alapokmánya.....	62
3. Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata	63
4. Az európai ombudsman határozata végrehajtási rendelkezések elfogadásáról.....	63
IX. Maastrichti Szerződést követő időszak	64
1. Amszterdami szerződés.....	64
2. Az Alapvető Jogok Chartája, az Európai Alkotmánytervezet és az új uniós Reformszerződés	68
X. Az ombudsman jogállása.....	73
1. A választás és kinevezés	74
1.1. Előzmények.....	74
1.2. A hatályos előírások	75
1.3. Az ombudsman személye.....	77
2. A felmentés	79
XI. Kapcsolatok a Parlamenttel és a Petíciós Bizottsággal	80
1. A petíciós eljárás	80
2. Függetlenség.....	81
2.1. Személyi függetlenség.....	82
2.2. Hivatali dolgozók függetlensége.....	82

2.3. Költségvetési függetlenség.....	83
3. Az ombudsmani jelentések.....	84
XII. Az ombudsman hatásköre.....	84
1. A panaszos.....	85
2. A panasszal érintett intézmények, szervek és a vizsgálat alá tartozó tevékenységük..	87
2.1. Az intézmények és szervek	87
2.2. A tevékenység	89
3. A tevékenység során jelentkező hivatali visszásság: a maladministration	91
4. A panasz benyújtásával kapcsolatos egyéb feltételek	101
XIII. A helyes hivatali magatartás mint a maladministration megelőzése.....	104
1. A helyes hivatali magatartás európai kódexe	104
2. Az Európa Tanács és a helyes hivatali magatartás.....	115
XIV. Az ombudsman mint a hivatali visszásság megvalósítója? A kárfelelősség megállapítása iránti kereset	117
1. Első lépés: az Európai Bizottsághoz benyújtott panasz	119
2. Második lépés: az ombudsmanhoz benyújtott panasz.....	120
3. „M” kontra Ombudsman-ügy	122
3.1. A Bírósághoz benyújtott kereset	122
3.2. A bírósági eljárás.....	123
3.2.1. Az okozati összefüggés	124
3.2.2. Az ombudsman feltételezett jogellenes magatartása.....	126
3.2.3. A kár.....	127
4. Következtetések	128
MÁSODIK RÉSZ	131
I. Az ombudsman eljárása	131
1. A panasz átvétele.....	131
1.1. Hatáskör vizsgálata	131
1.1.1. Hivatali visszásság	132
1.1.1.1. <i>A Parlament és az ombudsman együttműködése</i>	133
1.1.2. A közösségi jelleg	134
1.1.2.1. <i>Az európai ombudsman és a tagállamok ombudsmanjai</i>	135
1.1.3. Az ombudsman és a Bíróságok	137
1.1.4. A panaszt benyújtó személy nem jogosult a panasz benyújtására	138
1.2. A panasz elfogadhatóságának vizsgálata	138
1.2.1. Beazonosíthatóság.....	139
1.2.2. Határidőkorklát.....	139
1.2.3. Előzetes megkeresés.....	140
1.2.4. Folyamatban lévő, illetve lezárt bírósági eljárás	140
1.2.5. Munkavisztonnyal kapcsolatos panasz.....	142
2. A vizsgálat.....	142
2.1. A kötelezettségek és jogok halmaza.....	144
2.1.1. A hivatal és az ombudsman jogai és köteleltései.....	144
2.1.2. A tagállami és a közösségi szervek jogai és köteleltései.....	145
2.1.2.1. <i>Közösségi szervek</i>	146
2.1.2.2. <i>Tagállami szervek</i>	146
3. Döntéshozatal	147
3.1. Nem történt hivatali visszásság	148
3.2. Hivatali visszásság és a feloldó eljárások	149

3.2.1. Békés megoldás.....	150
3.2.2. Kritikai észrevétel	152
3.2.3. Ajánlások és jelentések	154
II. A panaszok fajtái, az egyes esetek.....	156
1. Az Európai Bizottság	157
2. Az Európai Parlament	166
3. Az Európai Unió Tanácsa	169
4. Az Európai Csalás Elleni Hivatal.....	171
5. Az Európai Személyzeti Felvételi Hivatal	173
6. Az Európai Rendőrségi Hivatal.....	175
7. A magyar vonatkozású ügyek	180
III. Ombudsmani nem peres eljárás alternatív jellege.....	181
BEFEJEZÉS	184
1. Összegzés	184
1.2. Az európai ombudsman által betöltött szerepek	190
1.2.1. Az ombudsman kiegészítő jellege az Unió demokratikus deficitje terén	190
1.2.2. Az ombudsman és az Unió átláthatóságának, illetve nyitottságának követelménye	191
1.2.3. Az ombudsman szerepe az uniós tisztviselők és uniós polgárok kapcsolatának erősítésében	192
1.2.4. Polgárközeli Európa – az ombudsman mint a közösségi identitás formálásának eszköze.....	194
IRODALOMJEGYZÉK.....	196
MELLÉKLET	214
1. Diagram.....	214

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

Ezúton fejezem ki köszönetemet témavezetőmnek, Dr. Lamm Vanda akadémikusnak, aki dolgozatom alapos és kritikus átnézésével, szakmai tanácsaival segítette annak elkészültét. Dr. Lamm Vanda munkahelyem, az MTA Jogtudományi Intézet igazgatójaként is hangsúlyt helyezett arra, hogy disszertációmon dolgozhassak, valamint publikációs lehetőségeket biztosított.

Külön köszönettel tartozom Dr. Lőrincz Lajos akadémikusnak, hogy kutatási projektjében részvételi lehetőséget biztosított és támogatta doktori disszertációm megírását.

Ugyancsak köszönöm Dr. Rechnitzer János professzornak, hogy a Széchenyi István Egyetem Multidiszciplináris Társadalomtudományi Doktori Iskola vezetőjeként a doktori tanulmányok alatt elősegítette a PhD-hallgatók tudományos fejlődését.

Szeretném megköszönni az előopponenseknek, Dr. Várnay Ernő professzornak és Dr. Nagy Marianna professzor asszonynak az építő kritikákat és szakmai javaslatokat, valamint Dr. Verebélyi Imre professzornak, a Széchenyi Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola vezetőjének, hogy publikációs lehetőséggel támogatta tudományos előrehaladásomat.

Az Európai Ombudsman Hivatala jogi főtanácsadója, Dr. Olivier Verheecke és az Országgyűlési Biztosok Hivatala főosztályvezető-helyettese, Dr. Haraszti Katalin segítségét is szeretném megköszönni, akik számos, a dolgozat elkészítéséhez szükséges információval, adattal szolgáltak.

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

EKSz	EK-szerződés
Alapokmány	Az Európai Ombudsman Alapokmánya
HL	Az Európai Unió Hivatalos Lapja
OJ	Official Journal of the European Union
EJEE	Az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló egyezmény
EJEB	Emberi Jogok Európai Bírósága
ET	Európa Tanács
OBH	Országgyűlési Biztosok Hivatala
EPSO	Európai Személyzeti Felvételi Hivatal (European Personnel Selection Office)
OLAF	Európai Csalás Elleni Hivatal (European Anti-Fraud Office)
EUROPOL	Európai Rendőrségi Hivatal

BEVEZETÉS

A kutatás témájának kiválasztása, a kutatás lefolytatása és a disszertáció elkészítése azt a célt szolgálja, hogy bemutatásra kerüljön egy viszonylag újnak nevezhető, közel másfél évtizede felállított európai uniós szerv: az Európai Ombudsman Hivatala. A téma kiválasztásánál hangsúlyos volt, hogy ez idáig Magyarországon még nem született átfogó, az ombudsman intézményének európai szinten felállított változatát górcső alá vevő monográfia, amely bemutatta volna ennek a szervnek sokrétű és sokoldalú tevékenységét. A dolgozat nívó jellege kiegészül az aktualitás karakterével, hiszen a változások közepette működő Unió polgárai számára segít eligazodni érdekvédelmi lehetőségeik terén egy érdekvédelmi hivatal bemutatásával.

Ha az európai ombudsman témájának feldolgozottságát nézzük, akkor megállapítható, hogy általános jelleggel az ombudsmanról mint jogintézményről számos tanulmány és monográfia született a hazai szakirodalomban. Ezek közül némelyikük kitekintő módon, részterületként rövidebben ismerteti, említést tesz az európai hivatalról is.¹ Természetesen nem szabad elfelejteni, hogy számos felsőoktatási tananyagban is történik utalás erre az európai szerve, és az Európai Uniót bemutató monográfiák is felsorolják az uniós intézményrendszer, az Unió működésének ismertetésénél.² Bár e monográfiák meghatározó jelentőségét nem lehet kétségbe vonni, az európai ombudsman hivatalát részterületként kezelik. Kifejezetten az Európai Ombudsman Hivatalát bemutató hazai tanulmányokat nézve, látható, hogy ezek csak kis számban lelhetők fel, s inkább érintőlegesen mutatják be a szervet.³

A contrario a hazai szűkösebb forrásokkal, a külföldi szakirodalom már monográfia és tanulmány formájában bőven a kutató rendelkezésére áll. Fentiek következtében a disszertáció készítésénél alapvetően és hangsúlyosan a külföldi szakirodalomra lehetett csak támaszkodni,

¹ Lásd például MAJTÉNYI LÁSZLÓ: *Ombudsmann. Állampolgári Jogok Biztosa*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992.

² Lásd például VÁRNAY ERNŐ – PAPP MÓNKA: *Az Európai Unió Joga*. KJK-Kerszöv, Budapest, 2005; VÁRNAY ERNŐ – PAPP MÓNKA – VARJU MÁRTON – BARTHA ILDIKÓ: *EU-jog a tárgyalóteremben. A tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárások*. Complex, Budapest, 2006; SZIGETI PÉTER (szerk.): *Tanulmányok a jogvédelem és a rendvédelem köréből*. Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 1998; HORVÁTH ZOLTÁN: *Kézikönyv az Európai Unióról*. HVG-Orac, Budapest, 2007.

³ POLT PÉTER: Egy új közösségi jogintézmény: az európai ombudsman. *Magyar jog*, 1998/11. 641–650.; SOMODY BERNADETTE: Az Európai Unió ombudsmanja. *Acta Humana*, 2003/3. 110–119.; KERÉKES ZSUZSA: Az ombudsman intézménye az Európai Unióban és Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 1998/1. 137–148.; KERÉKES ZSUZSA: Információs szabadság az Európai Unióban. *Fundamentum*, 2004/4. 115–119.; ASZTALOS ZSÓFIA: Az európai ombudsman – Gyökerek, felállítás, fejlődés. *Európai tükrök*, 2006/11. 110–115.

hiszen amíg nálunk alig, addig a külföldi szerzők már nagyobb mértékben foglalkoztak a hivatallal.

A disszertáció elkészítésénél a fő célkitűzésem az volt, hogy – a magyar szakirodalomban hiánypótló jelleggel – átfogó képet adjak az európai ombudsman intézményéről: az előzményektől elindulva a létrehozás körülményein át, eljutva az elmúlt majd másfél évtized bemutatásán keresztül a napjainkban megvalósuló gyakorlatáig.

A disszertáció elkészítésénél a kutatás alapkérdései a következők voltak:

- Mely történeti példák járulhattak hozzá az ombudsmani intézmény azon sikertörténetéhez, amely elvezetett az európai tisztség felállításához?
- Melyek azok a tulajdonságok, amelyek az ombudsman jogintézményének két meghatározó, de eltérő svéd és dán mintáját is jellemezve az európai ombudsmannál fellelhetők?
- Hogyan viszonyult, és milyen folyamat eredményeképpen járult hozzá az európai ombudsman felállításához a többi intézmény?
- Jogosítványai alapján hogyan pozícionálhatjuk az Unió intézményrendszerében?
- Milyen szerepkört tud betölteni az uniós intézményi életben?
- Felállítása óta eltelt időszak gyakorlatát tekintve teljesítette-e a felállításához fűződő várakozásokat?

Ezekből a gondolatokból kiindulva vizsgálom meg azt az intézményt, amely az Európai Unió szerteágazó közigazgatásának apparátusa feletti érdekvédelmi kontrollt testesíti meg, és amely 1994-es létesítése óta újabb aspektussal gyarapította az alapjogok védelmének már meglévő intézményrendszerét.

Az értekezés szerkezeti felépítésénél figyelembe kellett venni az alkalmazni tervezett módszereket, mivel a disszertációnál a módszerek kombinációjával egy időben egymást követő, logikailag egymásra épülő koherens egészt szükséges kiépíteni. Ez jelen esetben úgy valósult meg, hogy az egyes részeket egy központi tengelyhez kellett igazítani, ahol a központi tengelyt két specifikum határozta meg: az ombudsmani intézmény és az Európai Unió. Az elmondottak alapján egy rövid bevezetést követően két nagy szerkezeti egységre történt a dolgozat felosztása: az alapokat magában foglaló elméleti és a gyakorlatot ismertető eljárási részre.

Az első nagy szerkezeti egység, az elméleti rész tematikus felosztása két alapvető fontosságú fogalom, az *ombudsman* és a *rule of law* definiálásával kezdődik. Ezt követően kísérlet történik az ombudsmani intézmény történetiségének bemutatására. Történelmi kitérőt azért tartom szükségesnek tenni, hogy rámutassak: az antik világtól kezdve számos példát

látunk olyan hivatalok létesítéséről, melyek feladata a hivatalnokok tevékenységének felügyelete volt. A hivatalok és ezzel összefüggésben a tisztviselők tevékenységénél szükségesnek tartották azok kontrollját, nemcsak az egyszerű polgárok, hanem az uralkodók jól felfogott érdekei miatt. A különböző államok eltérő időpontokban felállított testületeinek a sorsa a történelem folyamán különbözőképpen alakult: vagy az ismeretlenség homályába veszttek, vagy eredeti funkciójukat elvesztve, esetleg azokat kibővítve fennmaradtak, illetve példaképpül szolgáltak később felállított intézményeknek, így a kutatás tárgyát képező hivatalnak. Az intézmény elterjedésének bemutatása a két alapmodell: a svéd, illetve a dán komparatív felvázolásával történik. Szükséges ugyanis, hogy a „klasszikus” svéd és a később felállított dán hivatal bemutatásra kerüljön, hiszen az összehasonlító megközelítéssel az európai hivatal jellemzői is hangsúlyosabbá válnak. Meghatározó ugyanis, hogy egy állam a svéd vagy a dán modellt követi, mivel hatással van az ombudsman és a jogállam egyéb intézményei között kapcsolatra, a köztük lévő viszony minőségére, mint ahogy azon szervek tevékenységére is, amelyek az ombudsman vizsgálati hatásköre alá tartoznak.⁴

A politikatudomány segítségével történik egy újabb fejezet kibontása, az Európai Unió politikai háttéreseményeinek bemutatása, amely a hivatal felállítását megelőző közvetlen történések, az okozati összefüggések megértéséhez elengedhetetlen. Szükséges ugyanis látni, hogy a felállítás ötlete milyen környezetben, milyen reakciókat váltott ki a többi meghatározó intézményi szereplőtől. A tisztább és áttekinthetőbb kép kialakítása miatt volt szükséges felosztani időben két szakaszra: egyrészt az 1970-es évektől a Maastrichti Szerződésig tartó, másrészt a Szerződést, illetve általa a hivatal létrehozatalát közvetlenül eredményező periódusra, valamint aktuális változásokra. Ezt követően tárgyalom az európai ombudsman jogi alapjait. A jogi alapok felvázolása egy olyan komplex keretet ad, amely lehetővé teszi a továbblépést a jogállás (hangsúlyosan a hivatal és Parlament viszonyát tekintve), illetve a hatáskör két különálló témakörére. Utóbbihoz szervesen kapcsolódik az ombudsman tevékenysége eredményességét megtestesítő helyes hivatali magatartás európai kódexének bemutatása. Kiemelkedő fontossága okán egy, a hivatal életében fordulópontot hozó eset elemzésével zárul a dolgozat első szerkezeti egysége, mivel az ügy a hivatal tevékenységét, pozícióját is minősítő elemeket tartalmaz.

A második nagy szerkezeti egység, az eljárási rész az európai ombudsman által lefolytatott eljárás menetét tárgyalja: a panasz átvételét kiindulópontnak tekintve, a vizsgálat

⁴ LANE, JAN-ERIK: The Ombudsman in Denmark and Norway. In: GREGORY, ROY – GIDDINGS, PHILIP: *Righting wrongs: The ombudsman in six continents*. International Institute of Administrative Sciences Monographs, Vol. 13, IOS Press, Amsterdam, 2000. 44.

és a döntéshozatal specifikumai kerülnek ismertetésre. Ebben a részben már a különböző ügyek bemutatására is sor kerül, amely az utolsó fejezet, vagyis a panaszok fajtáinak szemléltetésénél is folytatódik. Az esetek analizálásának kimondott célja, hogy ez által az európai ombudsman tevékenységének sajátosságai, pozíciójának jellegzetességei az elméleti bemutatást követően gyakorlati oldalról is alátámasztást nyerjenek. Az érintett intézmények és a jellemző típusok kombinációja egy sajátos csoportosításban látható, így áttekinthetőbbé válnak az ombudsman és más intézmények, szervek kapcsolódási pontjai is. Itt egy külön pontban kerülnek ismertetésre a magyar vonatkozású panaszok. A dolgozat összegzése előtt az utolsó fejezet az ombudsmani nem peres eljárás alternatív jellegével foglalkozik. A dolgozat lezárásaként a kutatás menetének összefoglalója és a konklúzió levonása lehetővé teszi az Európai Ombudsman Hivatalának elhelyezését, szerepének megértését az uniós intézményrendszerben.

Az elemzéseket hangsúlyosan angol és német forrásokra támaszkodva végeztem, kiegészítve magyar, olasz és francia szakirodalommal. A forrásgyűjtés során könyvtárban és interneten fellelhető anyagokat használtam fel, valamint kapcsolatba léptem az európai ombudsman jogi főtanácsadóval és a magyar Országgyűlési Biztosok Hivatalának főosztályvezető-helyettesével, akik a források előfordulási helyére vonatkozó információval, illetve adatok biztosításával segítették munkámat.

A forrásokon belül megkülönböztető szerepet tölt be a jogi szabályozók bemutatása, nemcsak konkrétan az európai, hanem a tagállami példákon keresztül. Az európai ombudsmani hivatalról alkotott kép pontosításához a normarendszer tárgyalásánál meghatározó jelentőségű az esetjog ismertetése.

A kutatás tárgya igényli a történelem, a múltbeli események összességének, illetve a politikai háttéreseemények, az ok-okozati összefüggések vizsgálatát, melyekből következtetések és tanulságok vonhatók le. A jogtudományon kívül ezért a történettudomány és a politikatudomány segítségére is szükség volt. Az interdiszciplináris, tudományágakon átnyúló megközelítéssel valósítható meg több oldalról, és ezáltal több nézőpontot kínálva a dolgozat létrejöttének célja: az ombudsman uniós szintjének ismertetése.

A kutatás módszertanát tekintve: történeti, normatív, komparatív és funkcionális módszer segítségével történik a feldolgozás.

1. *Történeti*

Egy adott jogintézmény létezésének megértéséhez szükséges az előzmények, vagyis a felállítást megelőző állapot bemutatása, azoknak az eseményeknek, történéseknek a feltárása, amelyek a jogintézmény kialakulásához vezető utat kikövezték. A történeti

„elhelyezés” lehetőséget ad a normatív szabályozó rendszerek adott voltának megértéséhez.

2. *Normatív*

A releváns szabályozó normarendszerek elemzése szűkebb értelemben jelenti a középpontban álló európai ombudsmant érintő jogszabályi keretek vizsgálatát, tágabb értelemben az Európai Unió jogrendszerébe, joganyagába történő betekintést, amelynél szükséges kiemelni az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatát. Az Unió némely tagállamainak és más államok jogszabályainak, valamint a közösségi joganyag felhasználásán kívül az Európa Tanács dokumentumai is feldolgozásra kerülnek.

3. *Komparatív*

A módszer alkalmazása az intézmény speciális jellegével magyarázható. Az európai ombudsman tevékenységének pontos felvázolásához alapvető fontosságú, hogy összehasonlító képet kapjunk a téma szempontjából kulcsfontosságú tagállami hivatalok releváns normarendszeréről. A disszertáció nem foglalkozik a hazai ombudsmani hivatallal, mivel szupranacionális változatánál olyan államok jogintézményének bemutatását tartottam szükségesnek, amelyek impulzusként szolgáltak az európai hivatal felállításánál: ezért a különböző nemzeti és a közösségi jogszabályok összehasonlító bemutatására kerül sor.

4. *Funkcionális*

A megközelítésmód a jogi szabályozás gyakorlatban történő realizálódását, az intézmény működésének, a funkciók megvalósulásának vizsgálatát teszi lehetővé.

ELSŐ RÉSZ

I. Elméleti alapok

1. Az ombudsman fogalma

A szó eredete a régi norvég nyelvben lelhető fel, amely szerint az *umbuds man* képviselőt jelent, első máig fennmaradt svéd használata pedig 1552-ből származik. Más skandináv nyelvben is használatos, mint az izlandi *umbo*, a norvég *ombudsmann*, a dán *ombudsmand*. A kifejezés a svéd használatból származik, a parlamenti ombudsman tisztségének 1809-es svédországi létrehozatalából. A szót és specifikus jelentését már más nyelvek is átvették, az ombudsmani hivatalok számos elnevezése ismert.⁵ Mivel némely államban az ombudsman hivatalának fő célja az emberi jogok védelme, ez gyakran az elnevezésben is megmutatkozik.⁶

A Jogi Lexikon az ombudsman alatt olyan tisztséget határoz meg mint „...amely az alkotmányosság és a törvényesség biztosítékrendszerében különleges helyet elfoglaló személyes tisztség, amely az államok terminológiájában gyakran más elnevezéssel található meg”. Létrehozása a felvilágosult abszolutizmus gondolatvilágában gyökerezik, amely szerint a „jó uralkodó” a hatalmát „jó közigazgatás” útján gyakorolja.⁷ Jacob Söderman, az első európai ombudsman szerint az *International Bar Association* 1974-es megfogalmazása tekinthető a tisztség meghatározására irányuló egyik legjobb kísérletnek. E szerint „...az ombudsman olyan tisztségnek tekinthető, amelyet vagy az Alkotmány vagy a törvényhozás vagy a Parlament hoz létre, s amelyet egy független, magas szintű köztisztviselő irányít, aki a törvényhozásnak vagy a Parlamentnek felelős, aki panaszokat kap olyan személyektől, akiknek a jogait állami szervek, tisztviselők és alkalmazottak megsértették, és akinek jogosítványa van arra, hogy vizsgálatokat folytasson le, javasolja a sérelmek korrekcióját és

⁵ Például *Defensor del Pueblo* (pl. Spanyolország), *Parliamentary Commissioner for Administration* (pl. Egyesült Királyság), *Médiateur de la République* (pl. Franciaország), *Public Protector* (Dél-Afrika), *Protecteur du Citoyen* (Québec), *Volksanwaltschaft* (Ausztria), *Public Complaints Commission* (Nigéria), *Provedor de Justicia* (Portugália), *Difensore Civico* (Olaszország), *Investigator-General* (Zambia), *Citizen's Aide* (Iowa), *Wafaqi Mohtasib* (Pakisztán), *Lok Ayukta* (India). <http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/About-the-I.O.I./History-and-Development.php>

⁶ Például emberi jogok ombudsmanja (Szlovénia), vagy állampolgári jogok országgyűlési biztosa (Magyarország).

⁷ LAMM VANDA – PESCHKA VILMOS (szerk.): *Jogi Lexikon*. KJK-Kerszöv, Budapest, 1999. 464.

jelentéseket készítsen”.⁸ A tisztség célja az állampolgárok jogai védelmének elérése, a köz érdekeinek prezentálása az egyes állampolgárok panaszainak kivizsgálásával és az ügyben eljárni hivatott szervek felé történő továbbítással. Ahogy Majtényi László megállapítja: „...az ombud mindig a jó közigazgatás követelményét szem előtt tartva lép fel az állami bürokrácia ellen a jog megsértése esetén (maladministration), valamint bírálhatja – akár célszerűségi vagy emberességi alapon is – a társadalmi funkcióját szervezetszociológiai okok miatt törvényszerűen el-eltévesztő közigazgatást”.⁹

2. Az ombudsman intézménye

A *rule of law* alapján egy erős és független bírósági szervezetnek kell birtokolnia azt a hatalmat, azokat az eszközöket, amelyek biztosítják a kormányzati tisztviselők, a legmagasabb tisztséget viselők felelősségre vonását az állam törvényei szerint. Magyary Zoltán szerint az eredményes közigazgatás nem szoríthatja háttérbe azt a 19. századi jogállam által megvalósított követelményt, mely szerint a közigazgatásnak alkotmányszerűen, jogszerűen, az emberi jogokat tiszteletben tartva kell működnie.¹⁰ A közigazgatás összetettsége miatt potenciális bürokratikus hatalomnak tekintendő, amelyben benne rejlik a kívülről befolyásolhatatlan bürokratikus uralom is, és a szakszerűségében autonóm szolgálat lehetősége.¹¹

Az, hogy felmerül az igazgatásban való társadalmi részvétel lehetősége alapvetően abból a felismerésből adódhat hogy a hatalmi ágak szétválasztása alapján a parlamenti és a bírói kontroll nem biztosít elegendő ellensúlyt a közigazgatással szemben.¹² A közigazgatási határozatok törvényességének bírói felülvizsgálatán kívül szükséges egy olyan intézmény, amely igazgatási aktusok törvényes volta esetén is biztosítja az állampolgárok jogainak védelmét, akkor, amikor a hatóságok eljárása nem törvénysértő, de az ügyfél eljárási jogaiban sérelmet szenved. Ez megtörténhet az ügyféllel szembeni magatartásuk miatt, vagy mérlegelési jogkörük önkényesen gyakorolásával. Rácz Attila „hézgapótlónak” tekinti a parlamenti biztost a közigazgatási, bírói, ügyészi, más hatósági vagy *quasi* hatósági eljárások

⁸ Idézi SÖDERMAN, JACOB: *Is there a classic parliamentary ombudsman?* Speech delivered on the Austrian Ombudsman Board, Vienna, Austria, 4 June 1997.

⁹ MAJTÉNYI LÁSZLÓ: *Ombudsmann. Állampolgári Jogok Biztosa*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992. 19.

¹⁰ MAGYARY ZOLTÁN: *Magyar közigazgatás*. Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.

¹¹ TAKÁCS ALBERT: A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése I. *Jogtudományi Közlöny*, 1993/6. 220.

¹² SZAMEL KATALIN: *A közigazgatás az állampolgárért vagy az állampolgár a közigazgatásért*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988. 265.

orvoslásának rendszerében.¹³ Indokolt lehet tehát a parlamenti ombudsman intézményének bevezetése, hiszen szükséges a parlament közigazgatás feletti ellenőrzését megerősíteni, jobb lehetőséget biztosítani a közigazgatás széles, a szabályozás terén megnövekedett hatalmának vizsgálatára, illetve a közigazgatás hatáskörének növekedése igényli az állampolgárok jogainak és jogos érdekeinek fokozott védelmét.¹⁴

A polgárok alapvető és emberi jogainak védelménél azt láthatjuk, hogy a modern, változó világban egyre több szerv, intézmény létesítése történik, amelyek ennek elérését célozzák meg. A jogok védelmét megcélzó egyes fórumok létrejöhetnek a polgárok szintjétől szerveződve (a különböző érdekeket védeni kívánó állampolgárok csoportjainak érdekvédelmi szervezeteit értve itt, amelynek eredményeképpen hatékonyan tudnak közösen érdekeik érvényesítéséért fellépni), illetve létrejöhetnek állam által felállítva. A hatalomban való állampolgári részvétel többféle módon valósítható meg, amelyek közül az egyik, hogy a megfelelő hatósághoz kell fordulni. A kormánytól független panaszforum, az ombudsmani hivatal lehetővé teszi az állampolgárok számára, hogy panasszal éljenek, amikor nem értenek egyet a kormányzat intézkedéseivel. Az ombudsman a kormánytól függetlenül működik és jogosult a panaszokkal törvényességi szempontokból foglalkozni. A hivatalra az informális eljárás, az olcsóság, a könnyű elérhetőség minden típusú ombudsmanra jellemző, ezek a tulajdonságok teszik rendkívül vonzóvá a világon.¹⁵

Az intézmény életében meghatározó jelentőségű volt az Európa Tanács 1974. április 18–19-én Párizsban ülésező Parlamenti Közgyűlésének ajánlása¹⁶ az ombudsman és a parlamenti biztos szerepéről miszerint: az ombudsmanok és a parlamenti biztosok az egyének védelmét szolgálják a hatóságok hivatali visszaéléseivel szemben és általában a jó közigazgatást segítik elő. Az ombudsmanban a közigazgatás kétirányú ellenőrzésének követelménye található: egyrészt az egyéni jogsérelmek orvoslása, másrészt a közigazgatás általános, parlamentre emlékeztető, azzal rokon minőségű ellenőrzése.¹⁷

A két alapmodell, a svéd és a finn, illetve a dán és a norvég modell közötti különbség alapvetően az, hogy míg előbbi esetben az ombudsman a parlament egyfajta kiterjesztésének

¹³ RÁCZ, ATTILA: Remodelling State Organisation for Legal Protection. In: Lamm, Vanda (ed.): Transformation in Hungarian Law (1989–2006): Selected Studies. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2007. 44.

¹⁴ RÁCZ ATTILA: Az ombudsman intézménye. Speciális forma az igazgatás és a bírák törvényes működésének ellenőrzésére. *Jogtudományi Közlöny*, 1968. nov.–dec. 618.

¹⁵ RÁKOSI TIBOR: Ombudsmanok Európában, az európai ombudsman tevékenysége. *Ügyészek Lapja*, 2003/4. 51.

¹⁶ Recommendation 757 (1975) on the conclusions of the meeting of the Assembly's Legal Affairs Committee with the Ombudsmen and Parliamentary Commissioners in Council of Europe member states (Paris, 18–19 April 1974)

¹⁷ SÁRI JÁNOS: *A hatalommegosztás*. Osiris, Budapest, 1995. 164.

tekinthető, addig utóbbinál hangsúlyosabb az egyén jogvédelme. Az Európai Ombudsman Hivatalának felállításához a dán ombudsmant tekintették alapnak, és a legtöbb ország is a dán modellt követte.

3. Az EU és a *rule of law*

A demokrácia a nép – valamennyi polgár – hangja, intézményeket hoz létre, amelyek kontrollálják a kormányzatot, és lehetővé teszik, hogy erőszak nélkül változtassanak rajta. Ilyen értelemben a *demos*, a nép a szuverén, amely a demokrácia intézményeinek megadja a legitimitációt.¹⁸ Amíg a demokrácia konszolidálódása Európában elég sokáig tartott, addig Európa demokratizálódása nemcsak most kezdődött, de még eléggé távoli kilátásnak tűnik: Nyugat-Európa is csak az 1970-es években vált egységesen demokratikussá, Kelet-Közép-Európa pedig nemrégiben intézményesítette vezetőinek elszámoltathatóságát a versenyző képviseleti eljárás útján.¹⁹ A demokratikus deficit az 1990-es években tovább nőtt, amely abból következett, hogy kimerült az integrációorientált elitet jellemző háború utáni konszenzus.²⁰

A Maastrichti Szerződésre nagy szükség volt annak érdekében, hogy a belső politikáknak megfelelőbb keretet tudjanak adni a bel- és igazságügyi együttműködés terén, koherensebb keretet az egyesített közösségi akcióknak. Ugyanakkor a Közösség és az Európai Unió kibővített hatáskörének gyakorlása voltaképpen a politikai és gazdasági élet teljes spektrumán sürgőssé tette az egyének még hatékonyabb védelmét a *rule of law* alapján.²¹ Az Európai Unió számos esetben utal a *rule of law*-ra, ugyanakkor nem határozza meg, hogy mit is ért alatta: a szerződésekben sincs rögzítve, és a bíróságok esetjogán keresztül sincs elégségesen megfogalmazva. A *rule of law* átszövi az Unió rendszerét, de a különböző politikák területén eltérő hangsúllyal, és legfőképpen eltérő intenzitással.²² Az, hogy a *rule of law* koncepciója alatt mit is ért az Európai Unió (kiegészítve az Európai Közösségével) az alábbi ábra mutatja.

¹⁸ DAHRENDORF, RALF: The Challenge for Democracy. *Journal of Democracy*, October 2003, Vol.14., No. 4. 103.

¹⁹ SCHMITTER, PHILIPPE C.: Democracy in Europe and Europe's Democratization. *Journal of Democracy*, Vol.14., No. 4. October 2003. 71.

²⁰ MISZLIVETZ FERENC: Új Európára készülve. *Európa 2002*, Európai Tanulmányok Alapítvány, 2001/1. 17.

²¹ BRADLEY, KIERAN – SUTTON, ALASTAIR: European Union and the Rule of Law. In: DUFF, ANDREW – PINDER, JOHN – PRYCE, ROY (eds.): *Maastricht and Beyond: Building the European Union*. Routledge, London and New York, 1996. 246.

²² WENNERSTRÖM, ERIK O.: *The Rule of Law and the European Union*. Iustus Förlag AB, Uppsala, 2007. 157.

1. ábra

Az EU és az EK *rule of law*-konceptiója

EU/EK-konceptió
A jog elsőbbsége
A hatalmi ágak elválasztása
Bírósági felülvizsgálat
Alapvető jogok
Sajátos EK-elemek
Tisztességes jogalkalmazás
Közösségi jogokkal való hatékony élés

Forrás: WENNERSTRÖM, ERIK O.: *The Rule of Law and the European Union*. Iustus Förlag AB, Uppsala, 2007. 160.

Az Európai Unió Szerződésének elfogadása világos átmenetet jelentett a Közösség fejlődésében a politikától az államalakulat (*polity*) irányába.²³ Az Unióban nem lehet megkülönböztetni egyértelműen a hatalmi ágakat: a demokratikus deficit kérdésköre éppen azzal hozható összefüggésbe, hogy az Unió intézményei nem rendelkeznek elég demokratikus legitimitációval. Az intézményrendszerben az Európai Parlament a Miniszterek Tanácsával együtt alkotja a törvényhozói hatalmi ágot, de az uniós törvényhozási folyamatban a Parlament kevésbé hangsúlyos a két legfontosabb politikai döntéshozó, a Bizottságot és a Tanács mellett. A végrehajtó hatalmat jelentő Európai Bizottság és az európai bürokrácia az Unió „kormányának” tekinthető, de igen kevésbé hasonlítható a parlamentáris demokráciákban megszokott kormányokhoz, inkább bürokratikus testület.²⁴ A Bizottságba delegálandó biztosok kiválasztásánál hiányzik az uniós polgárok közvetlen „hozzászólása”, politikai akarata, hiszen a biztosokat a parlamenti képviselők megválasztásával ellentétben a tagállami kormányok delegálják. A Bizottság felállításában, a biztosok összetételében így a tagállamok parlamenti politikai összetétele sem tükröződik, mivel a biztosok a tagállamokat képviselik, a parlamenti képviselők inkább a politikai pártok képviselőinek tekinthetők. A legitimitás hiánya által keletkezett helyzetet az uniós polgárok által közvetlenül választott Európai Parlament sem tudja megoldani, elsősorban azért, mert nem létezik az európai *demos*, amely szuverénként viselkedhetne, és legitimitást kölcsönözhetne

²³ CHRYSOCHOOU, DIMITRIS N.: *Theorizing European Integration*. SAGE Publications, London, 2001. 96. *Idézi* PALÁNKAI TIBOR: *Európai egység – Integráció elmélet (Új integráció gazdaságtanának szükségessége)*. Akadémiai Széki Folyóirat, 2005. február 14. 5.

²⁴ KÖRÖSÉNYI ANDRÁS: *Demokráciadeficit, föderalizmus, szuverenitás*. Az Európai Unió politikaelméleti perspektívából. *Politikatudományi Szemle*, 2004/3. 144.

képviselőinek, illetve intézményeinek.²⁵ Arra is rá kell mutatnunk, hogy anno az Európai Parlament felállítására politikai okok miatt került sor, és nem pedig, hogy az európai nép a közvetlen választás révén a tagállami parlamentekhez hasonló szerepet kapjon. Ezt támasztja alá az is, hogy csak 1979-től választják közvetlenül az európai parlamenti képviselőket. Magának az Európai Parlamentnek a története egy folyamatos, nem eredménytelen harcnak tekinthető a politikai hatalomért, a döntésekben való részvételért és a jogalkotási kompetenciáért.²⁶

A Maastrichti Szerződés egy új szakaszt jelentett „...az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozásának folyamatában, amelyben a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg”.²⁷ Az átláthatóság az Unió által kitűzött kulcsfontosságú követelményként a testületek és hivatalok eljárásával szemben merül fel, a nyitottság pedig a bürokrácia és az uniós állampolgárok relációjában jelenik meg.

Az Európai Közösséggel szembeni bizalmatlanság egyik fontos összetevője, hogy az integrációs intézmények a nemzetállami fejlődéstől merőben eltérő módon fejlődtek, hiszen a politikai intézményi szerkezetet alapvetően az határozta meg, hogy a Közösség kormányközi együttműködésből nőtt ki.²⁸ Az integrációs folyamat eredménye – a neofunkcionalizmus szerint – egy olyan új, szupranacionális politikai közösség, mely az előző központok, vagyis az államok fölé helyeződik.²⁹ Az elmélet központi tétele a *spillover*, ahol a kulturális spillover fogalma arra utal, hogy a nemzeti identitás mellett megjelenik – elsősorban a kulturális és politikai elit szintjén – a közösségi, európai identitás. Az európai identitás alapkövét az európai állampolgárság jelenti a jogok és kötelezettségek halmazaként. A Maastrichti Szerződésben megfogalmazott uniós célkitűzések között szerepelt identitásának nemzetközi méretű megerősítése (különösen egy közös kül- és biztonságpolitika megvalósítása útján), és a tagállamok állampolgárai jogainak és érdekeinek fokozottabb védelme az uniós polgárság bevezetése útján.³⁰ Az uniós állampolgárság rögzítését a Maastrichti Szerződésben két tény indokolta. Az integráció első szakaszai nem kínáltak szerepet a polgárnak, az integráció folytatása esetén annak mélyítéséhez szükség volt egyfajta népszerű identifikációval való kiegészítésre és az európai „hozzáadott értékek” demonstrálására, miután azt évekig

²⁵ MISZLIVETZ: *i. m.* 17.

²⁶ VÁRNAY ERNŐ – PAPP MÓNKA: *Az Európai Unió Joga*. KJK-Kerszöv, Budapest, 2005. 122.

²⁷ Maastrichti Szerződés, 1. cikk (korábbi A. cikk)

²⁸ KERÉKES ZSUZSA: Információszabadság az Európai Unióban. *Fundamentum*, 2004/4. 115.

²⁹ Részletesebben lásd HAAS, ERNST B.: *The Uniting of Europe*. Stanford University Press, Stanford, 1958.

³⁰ Maastrichti Szerződés, 2. cikk (korábbi B. cikk).

virtuálisan – gyakran túlságosan is – elhanyagolták.³¹ Ezen túl közvetlen kapcsolatot kívántak kialakítani az Unió és a polgár között. Az uniós polgárság koncepciója létrehozatalakor csak egy csontvázszerű képződmény volt, attól függően járhatott csak komoly következménnyel az európai közvélemény közösségbeli ügyekben történő részvételére, hogy létrehoztát követően milyen módon keltik életre polgári, kulturális és szociális jogokkal.³² Az uniós polgárság létrehozása alapvető intézményi következménnyel járt: az állampolgárságot magába foglaló jogok közé tartozott az ombudsmanhoz történő panaszbenyújtás, és így a hivatal felállítása.

II. Előzmények a történelmi korokból

A közigazgatás jogszerűsége ősrégi követelmény,³³ amelynek megvalósítására vonatkozó igény már az ókori időkben is felvetődött. Kiváló példának tekinthető az ókori Görögország, mivel Athénban is működtek olyan testületek, melyek feladata voltaképpen a hivatalnokok vezette kincstári apparátus ellenőrzése volt. Az ún. *Euthynoi*, amely az i. e. 460 körül már létezett, a hivatalnokokat felügyelte a hivatali idejük alatt benyújtott panaszok alapján, melyekkel az athéniak és a *metoikos*-ok az illetékes *euthynos*-hoz³⁴ fordultak. Utóbbi tisztviselő egyébként saját elhatározásából is ellenőrizhetett. Amennyiben a panasz jogosnak bizonyult, akkor a továbbiakban egy erre a célra létrehozott szerv a bíróság előtt vádat emelt. Az ún. *Logistai* i. e. 454–453 között a népgyűlés által választott testületként a hivatalnokokra bízott pénz számlavezetését a hivatali idő lejártával rendszeresen ellenőrizte, az ellenőrzés befejezése előtt az érintett hivatalnok nem kezdetett el más hivatalban dolgozni, és az államot sem hagyhatta el.

Spártában állítottak fel talán az ókor legismertebb felügyeleti szervét. Mégis, míg Athénban a demokrácia erősítőjeként láthatjuk a testületeket, addig itt kezdetben az uralkodót segítő szerveként működött. Az ún. *Ephorosok* Tanácsa – amely egy öttagú testület volt – körülbelül az i. e. 8. században alakult meg, és eredeti feladata a király helyettesítése volt

³¹ WARLEIGH, ALEX: Purposeful Opportunists? EU Institutions and the Struggle over European Citizenship. In: BELLAMY, RICHARD – WARLEIGH, ALEX (eds.): *Citizenship and Governance in the European Union*. Continuum, London, 2001. 22.

³² DUFF, ANDREW: The Main Reforms. In: DUFF, ANDREW – PINDER, JOHN – PRYCE, ROY (eds.): *Maastricht and Beyond: Building the European Union*. Routledge, London and New York, 1996. 30.

³³ BIBÓ ISTVÁN: Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. In: *Válogatott tanulmányok, I. kötet (1935–1944)*. Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1990.

<http://mek.oszk.hu/02000/02043/html/index.html>

³⁴ Az Ötszázak Tanácsa tíz *euthynoi*-t választott, egyet mindegyik *phyle*-ből.

annak távollétében.³⁵ A 6. században a kinevezés joga a királytól a közgyűlésre szállt át. Ekkor már a polgárság politikai hatalmát erősítette: a testület teendője kezdetben az állam egész tevékenységének, a király hatalomgyakorlásának és a törvények betartásának felügyelete volt a polgárságon keresztül. Tagjai szinte korlátlan büntetőjogi hatalommal rendelkeztek. Az *ephoros*-oknak jogukban állt vizsgálatot indítani a spártai királyok ellen, s indokolt esetben le is válthatták őket.³⁶ A testület tehát idővel politikai szervvé fejlődött ki, a királyok és a Vének Tanácsának hatalmát egyre inkább visszaszorította, végül pedig minden kormányzati tevékenységet maga intézett, a közigazgatás minden ágát uralta. Az *Ephorosok* Tanácsa i. e. 226-ban szűnt meg, és jelentőségét később sem szerezte vissza.

A Római Birodalomban is láthatók a görög testületekhez hasonló feladatot ellátók: a *tribunatus*, a *curatores rerum publicarum* és a *defensor civitatis* intézménye. A plebs 494. évi politikai sztrájkjának eredményeképpen a patriciusok hozzájárultak ahhoz, hogy a plebs évente megválaszthassa a saját főtisztviselőit: a néptribunusokat.³⁷ A néptribunusok a *tribuni plebis* különleges tisztségviselők voltak, a plebs legfőbb tisztviselői, akik a köznépet a nemességgel szemben védelmezték. Személyük szent és sérthetetlen volt,³⁸ rendkívül széles hatáskörrel ruházták fel őket: beleszólhattak a magistrátusok intézkedéseibe, *intercessio*-val élhettek a hatóságok törvényjavaslatai és határozatai ellen – kivéve a *dictator*-ok intézkedéseit –, az ellenszegülőket elfogathatták, a népgyűlést, később a szenátust is összehívhatták, és ott az állam egészére kötelező érvényű határozatokat hozhattak. Bármelyikük képes volt egy egyszerű hivatalnok tevékenységének megbénítására, és bárkit, aki támadta őket, vagy a hivatali tevékenységükben akadályozta, törvényen kívül helyezték. Később a néptribunus intézményét beillesztették az állami hatóságok apparátusába, az egész nép előljáráóságává vált, az államban rendkívüli hatalomra emelkedett, s Sulla minden korlátozó intézkedése ellenére a későbbi császári hatalomnak is éppen a *tribunicia potestas* volt a magva. Augustus császár is legelőször ezt szerezte meg magának, s ez lehetővé tette, hogy a császár legyen az egész kormányzás feje. A principátus idején a *tribuni plebis* nagymértékben veszítettek jelentőségükből, ugyanakkor az egyes polgárok megsegítése az elnyomás és igazságtalanság ellen mindig sajátos jellemzője maradt a néptribunusoknak. A Trajanus császár (98–117) idején állították fel a *curatores rerum publicarum*-ot a Római Birodalom egyes városainak

³⁵ PALLA, WERNER: Von den Beschwerde- und Kontrollorganen der Antike über den Ombudsman von Skandinavien bis zu Synonymen in der Gegenwart. *VARIA* 45, EOI, 2002.

³⁶ HEGYI DOLORES: Az archaikus és a klasszikus kor. In: HEGYI DOLORES – KERTÉSZ ISTVÁN – NÉMETH GYÖRGY – SARKADY JÁNOS: *Görög történelem a kezdetektől a Kr. e. 30-ig*. Osiris, Budapest, 1995. 139.

³⁷ BRÓSZ RÓBERT – PÓLAY ELEMÉR: *Római jog*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1976. 39.

³⁸ MAJOROS JÓZSEF: *Római élet*. Tankönyvkiadó Vállalat, Budapest, 1965. 28.

szétzilált pénzügyi helyzetének ellenőrzésére. A közigazgatás területi újrafelosztása Diokletianus császár (284–305) uralkodása idején történt meg, ahol kisebb ügyekben, elsősorban a Római Birodalomban a helyi közösség hatóságainak volt bíraskodási joguk. Erre az időszakra jellemző volt az állami hivatalnokok korrump eljárása, akik pozíciójukat és hatalmukat felhasználták a lakosság leggyengébb csoportjával szemben. Konstantin (306–337) dominátusa alatt, aki a római provinciák közigazgatási reformját folytatta, a helyi bíraskodás mellett megjelent a *defensor civitatis* tisztsége. Eredetileg a helytartó, később a város gyűlésének kezében volt ennek kinevezési joga. A *defensor civitatis* a lakosság védelmében a helyi és állami hatóságok túlkapásai ellen járt el, különösen a szegényebb rétegeket sújtó elviselhetetlen adóteher ellen lépett fel. Eljárása során két eszközt vehetett igénybe: a *ius interdicendi*-t és a *ius agendi cum partibus*-t. Az első értelmében joga volt a lakosság által elszenvedett igazságtalanságokat a helytartóhoz benyújtani, míg utóbbinál a helytartó személyesen fogadta és szóban is előadhatta a vádakat. A *defensor* ezen intézményének működése Justinianus idejéig is eltartott, később a preatorok egy szerve lett, amelyet aztán a bizánci IV. Bölcs Leó császár (886–912) végleg megszüntetett.

A Kínai Birodalom hivatalnokai szinte kétezer éven keresztül ellenőrző szervek felügyelete mellett folytatták tevékenységüket. A Csin-dinasztia korában (i. e. 221–206) a közigazgatási reform eredményeképpen a birodalmat tartományokra osztották, élükön az uralkodó kinevezése alapján két-két tisztségviselő állt, akiknek tevékenységét a központi felügyelők szigorúan ellenőrizték.³⁹ Ennek keretében a felügyelők beszámolókat készítettek a közigazgatás állapotáról uralkodóiknak. A Han-dinasztia alatt (i. e. 206–221) a megfigyelési rendszert továbbfejlesztették. Egy, a legújabb időkig ismert önálló hatóság, a *yü schi t'ai* az i. e. 7. századtól minden körzetben a szabályellenességet kifogásolva és a büntetőeljárást felügyelve járt el. Tevékenységének legnagyobb hatását a Cenzorok Tanácsa érte el a Mandzsú-dinasztia alatt (1644–1912), amelynek lehetősége volt a legfőbb tisztségviselők megfigyelésére, és szükséges esetén az uralkodók tudomására hozta, ha nem megfelelő módon jártak el. A hatóság nevét később *tu tsch'a yuan*-ra változtatták, és óriási hivatalapparátussá nőtte ki magát. A monarchia bukását követően a köztársasági vezetés alatt a hatóság folytatta ezen irányú tevékenységét, még ha megváltozott módon is.

Az iszlám jogterületen a polgárok közigazgatással kapcsolatos panaszainak kezelése a jogrendszer lényeges részét alkotja, és gyökerei a Koránban találhatóak meg. Mohamed próféta kora előtt (kb. 571-től 632-ig) még nem volt olyan értelemben vett államigazgatás,

³⁹ HERBER ATTILA – MARTOS IDA – MOSS LÁSZLÓ – TATÁR CSILLA – TISZA LÁSZLÓ: *Történelem* 2. Reáltanoda Alapítvány, Budapest, 1998. 190.

mint a rómaiaknál, bizánciaknál vagy perzsáknál. A próféta állította fel először közigazgatási tisztségeket, a provinciák élére helytartókat, adóbehajtókat és bírakat nevezett ki, akik mind felelősséggel tartoztak irányában. Halálát követően Omar kalifa szervezte meg a közigazgatás struktúráját és kontrollját. Kezdetben egyenesen nála tehettek panaszt, később pedig egy direkt e célból létrehozott panaszhelyen, a *Muhtasib*-nál. Ez az élet számos területén felügyelte a közerkölcsöt, különösen a piacokon ellenőrzött és a felmerülő vitákat megoldotta. Gyakorlatilag a *Muhtasib* a szultán felhatalmazása alapján nem jogi felülvizsgálatával azokat az embereket védelmezte, akik a hivatalnokok igazságtalan, megkülönböztető és tisztességtelen tevékenységeinek az áldozatai voltak. Ez a rendszer már akkor is működött, mielőtt a közigazgatás struktúráját kiépítették volna.⁴⁰ Szinte teljesen függetlenül járt el egy fórum, a *Hishab* keretében. Egyiptomban ez a felállás még a 19. század első feléig is fennmaradt. A későbbi évszázadokban az iszlám jogrendszert ért idegen hatások ellenére a hatóságoknak a polgárok panaszait ellenőrző szerepe fennmaradt. Az Abbászidák (750–1258) idején a panaszellenőrző bizottságnak *Diwan al-Mazalim* lett az elnevezése, a kormányhivatalnokokkal szemben támasztott panaszokkal foglalkozó orgánus élén egy bírót állt, később a török uralom idején pedig a *Qadi al-Quadat*, a bírák bíróját.

A frank birodalomban a Merovingok és a Hausmeierek idején küldtek ki a királyi udvarból a tartományokba különleges ellenőröket, akiket bár királyi küldötteknek neveznek, mégis inkább a király képviselői voltak. Nagy Károly uralkodása alatt ez tovább tökéletesedett. A birodalom területe grófságokra volt osztva, melyek élén egy-egy gróf, az uralkodó legfőbb hűbéresei álltak, és feladatuk volt a királyi hatalom képviselete a rábízott körzetben. A király, hogy hűségük felől meggyőződhesen, királyi küldöttekkel, *missi dominici*-vel ellenőriztette grófjait. Ezek közül az egyik egyházi, a másik világi személy volt.⁴¹ Pontos instrukciókat kaptak, amelyek alapján beszámolókat kellett készíteniük az uralkodónak. Sokrétű tevékenységük keretében a közigazgatás minden ágát ellenőrizték, és a hivatalnokokkal szembeni panaszokat is felvették. A királyi küldöttek azonban nem tudták megakadályozni, hogy a grófok ne építgessék saját tartományúri hatalmukat, mely végzetes is lett a kései Karolingok uralmára. Érdekes, hogy egy idő után a küldötteknek egymást is ellenőrizniük kellett.

Az Aragóniai Királyságban (11–15. század) a *justicia mayor* a király által élethossziglan kinevezett tisztségviselőként a királyi hivatalnokok tanácsadójaként tevékenykedett, de

⁴⁰ PICKL, VICTOR: Islamic Roots of Ombudsman Systems. The Ombudsman Journal, International Ombudsman Institute, Edmonton, Nr. 6/1987. *Idézi* MACHACEK, RUDOLF: Law and Justice: Two Sides of the Same Coin, Law and Politics, *Facta Universitates*, Vol. 1, Nr. 5, 2001. 571–580.

⁴¹ HERBER ATTILA – MARTOS IDA – MOSS LÁSZLÓ – TATÁR CSILLA – TISZA LÁSZLÓ: *i.m.* 307.

törvénysértő eljárásuk esetében fel is lépett ellenük. Amennyiben maga sértette meg a hivatali kötelességeit, akkor a birodalmi gyűléssel szemben felelősséggel tartozott.

A 14. századi Velencei Köztársaságban a Tízec Tanácsa kontrollálta szigorúan a hivatalnokokat. A testületet a Nagy Tanács választotta évente, amely a nemesség gyűléseként a 15. századtól a különböző elöljáróságokat választotta, továbbá vádhatósági és büntetőbírósi kompetenciákkal is rendelkezett. Elsősorban az állam belső ellenségeivel szemben lépett fel, és nem az egyének védelmét szolgálta, aminek keretében lehetősége volt arra is, hogy a más hatóságokhoz tartozó ügyeket saját hatáskörébe vonja, amennyiben elintézésük az eredeti szervnél veszélyesnek tűnt. Megjegyzendő, hogy a Tízec Tanácsa előtt a funkcionáriusok visszaéléseit már ellenőrizte az ún. *avvadori di comune* testülete – ideértve a legfelsőbb tisztségviselőket is –, felelősségre is vonták őket, ugyanakkor jogkörük meglehetősen szűkös volt.⁴²

Észak-Amerika némely államában *cancelor*-ok jártak el a polgárok szabadságának védelmében az állami erőszak alkotmányellenes alkalmazásakor. Az 1676-os New Jersey-i, majd az 1681–1682-es pennsylvaniai alkotmány tartalmazott erre vonatkozóan meghatározó rendelkezéseket, míg az 1776-os pennsylvániai már előírta, hogy a népnek *cancelor*-okat kell választani. E tisztségviselőknél felhatalmazásuk volt felvilágosítást kérni, *de lege ferenda* javaslatokat és egyéb más ajánlatokat tenni. 1777-ben a vermonti alkotmányba is hasonló rendelkezéseket építettek be, illetve a New York-i alkotmány is egy hasonló grémium felállításáról döntött.

A fenti történelmi példák szemléltetésével az volt a célom, hogy egyértelművé váljon: az itt bemutatott testületek, szervek vagy tisztségek az ombudsmani tisztség elődjének tekinthetők. Habár más-más elnevezéssel illették őket, mégis alapvető funkciójuk a tisztségviselő ellenőrzése volt. Ezen szerveknek, testületeknek, tisztségeknek a megjelenése független volt az állam berendezkedésétől.

Köztársaság, vagy királyság, igény volt egy az ombudsmanhoz hasonló felügyeleti, ellenőrző testületre, amelyeket nemcsak eltérő megnevezéssel illették, hanem eltérő eszköztárral is ruháztak fel. Azonban meg kell jegyezni, hogy e testületeknél nem elsősorban az egyének/polgárok jogvédelmének érdekében, hanem inkább a végrehajtó hatalom meghosszabbított kezéiként és érdekében járt el az adott testület, szerv vagy tisztségviselő.

⁴² PALLA: *i. m.*

III. Az ombudsman intézményének svéd gyökerei

Amennyiben az ombudsman elnevezéssel illetett tisztség és hivatalának létrehozatalát kívánom tanulmányozni, akkor vissza kell térni a svéd történelem egy meghatározó szegmenséhez, amikor XII. Károly svéd király a nagy északi háborúban harcolt. Az orosz cártól elszenvedett 1709-es poltavai vereségét követően Törökországba kellett menekülnie, Svédországba pedig több mint egy évtizedig nem tért vissza.⁴³ A hazai közigazgatásban uralkodó zűrzavar megszüntetése és helyreállítása céljából, távollétében rendelkezett *Öfelsége Legfelsőbb Ombudsmanja* hivatalának felállításáról. Némelyek szerint a svéd király a szultán udvarában tapasztaltak alapján vezette be ezt az új tisztséget, mivel itt ismerte meg a *Diwan al-Mazalim*-et, amelyet az ókori előzményeknél már ismertettem. A Panaszok Tanácsának tisztviselője jogosult és kötelezett volt az egyének hivatalokkal szembeni panaszainak vizsgálatára.⁴⁴ Svédországban a királyi ombudsman szerepe a bírák és közhivatalnokok tevékenységével kapcsolatban annak biztosítása volt, hogy a törvényeknek megfelelően járjanak el, feladataikat gyakoroltatn lássák el, és ezek hiánya esetén jogi eljárást kezdeményezhetett köteleltségmulasztás címén. Ez tekinthető az ombudsmani intézmény eredetének. Az 1719-es alkotmánnyal új címe az *Justitiekanslern*, Igazságügyi Kancellár lett. Habár fontos feladatokat látott el, ezzel szemben csak a király vezette kormányzat képviselőjében járt el.⁴⁵

XII. Károly 1718-as halálát követően Svédországban évtizedeken keresztül többé-kevésbé parlamenti uralom volt: ezt a rendi kormányzatot a „szabadság időszakának” is nevezik.⁴⁶ 1766-ban történt meg először, hogy a parlament választotta meg a *Justitiekanslern*-t, az 1772-es alkotmány azonban ismételten uralkodói joggá tette kijelölését. A svéd III. Gusztáv egyeduralkodói szerepe, amely 1772-ben véget vetett egy fél évszázados parlamenti szupremáciának, arra ösztönözte a társadalmi rendek gyűlését,⁴⁷ hogy felállítson egy olyan ombudsmant, amely független volt a végrehajtó hatalomtól. Erre a finn háború végzetes

⁴³ III. Ahmed szultán Besszarábia területén, a Dnyeszter partján, a Vernice és Bender közötti ún. „Karlopolisban” jelölte ki a Karolinok tartózkodási helyét. Itt fogantak a svéd birodalmat érintő határozatok, a törvényjavaslatokat, fontos hivatalokba való kinevezéseket pedig futár szállította Stockholm és Bender között. Egyébként a király halála után gyorsan hatályon kívül helyezték a korát megelőző reformokat.

⁴⁴ A *Diwan-al-Mazalin* vagy *Muhtasib* még mindig létezik számos iszlám országban. Pakisztánban például 1983-ban hoztak létre ombudsmant, *Wafaqi Mohtasib* néven. A pakisztáni ombudsman honlapja <http://www.mohtasib.gov.pk/>

⁴⁵ A svéd parlamenti ombudsmanok honlapja <http://www.jo.se/Page.aspx>

⁴⁶ Az 1720-as és 1723-as országgyűléseken hozott törvények értelmében a kormánytanács vette át a hatalmat. Felelősséggel tartozott a rendeknek, amelyek közül a nemesi rend volt a legbefolyásosabb. Ezt az 1718-tól 1772-ig tartó rendi kormányzatot tekintik a svéd történelem legnyugodtabb időszakának.

⁴⁷ A négy rendet a nemesség, papság, polgárság, és a földbirtokkal rendelkező parasztság alkotta.

kimenetelét követően került sor, amikor III. Gusztáv fia, IV. Gusztáv Adolf lemondásra kényszerült, és helyét nagybátyja, XIII. Károly foglalta el. Az új alkotmány, amit ekkor fogadtak el, a hatalmat a király és a parlament között osztotta meg. Az 1809. június 6-án elfogadott svéd alkotmány felváltotta az 1772-ben elfogadott alaptörvényt. Szükséges megjegyezni, hogy ez a világon a második legrégebbi alkotmánynak volt tekinthető az amerikai alkotmány után, egészen az 1975-ös újabb alkotmányig. A király ombudsmanja mellett tehát, akit az uralkodó jelölt ki, létrehozták a parlamenti ombudsmant, akit a parlament nevezett ki, és aki annak képviselőjében járt el.⁴⁸

Természetesnek tűnt, hogy ezen új hivatalt a már meglévő igazságügyi ombudsmanról modellezzék. Utóbbihoz hasonlóan ez egy vádhatóság volt, amelynek feladata a bírák és állami hivatalnokok jogalkalmazásának felügyelete lett. Az 1809-es alkotmány szavai szerint a parlament kinevez egy embert mint parlamenti ombudsmant, „aki ismert a jogismeretéről és példaszerű becsületességéről”. Vagyis, aki feddhetetlen életű és rendelkezik olyan fokú tudással, ami alkalmassá teszi a jogban történő eligazodásra. Feladata az állampolgárok jogainak védelme volt, például bátorította az egységes jogalkalmazást, és jelezte a törvényhozói homályt. Munkájához hozzátartozott a vizsgálat és felvilágosítás panasz formájába történő öntése. Kezdetben a panaszok meglehetősen jelentéktelen szerepet játszottak, a hivatal fennállásának első évszázadában a panaszok száma körülbelül 8000 körül volt. Az új alkotmánnyal egy olyan rendszert vezettek be a jogalkotók, amely lehetővé tette a rendek gyűlése számára, hogy a végrehajtó hatalom felett bizonyos kontrollt gyakoroljon. Az Alkotmány Állandóan Ülésező Bizottságának azt a feladatot adták, hogy a miniszterek tevékenységét felügyelje, és a speciális parlamenti ombudsman megválasztásának biztosításával pedig a közhatóságok jognak megfelelő működését ellenőrizze. A parlament azért kapta meg a kinevezés jogát, hogy ezáltal biztosított legyen az ombudsman munkájának függetlensége a királytól, a kormányzattól és a közigazgatástól.⁴⁹ Ezt követően az 1810-es Riksdag⁵⁰ törvény tartalmazott rendelkezéseket a parlament által megválasztott revizorokra vonatkozóan a közigazgatási szervezet, a Svéd Bank és a Nemzeti Adóssághivatal alapos vizsgálatára. Az 1974-es alkotmány 12. fejezetének rendelkezései később a három parlamenti felügyeleti szervet (azaz a Parlamenti Ombudsmant, az Alkotmány Állandóan Ülésező

⁴⁸ 1810. március 1-jén Svédországban neveztek ki a világon először ombudsmant, báró Lars Augustin Mannerheim személyében.

⁴⁹ The European Ombudsman: *Report for the year 1995*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, April 22 1996. I.1.

⁵⁰ A svéd parlament neve.

Bizottságát és a Parlamenti Revizorokat) inkorporálták a jelenlegi parlamentáris kormányzati rendszerbe.

Az Igazságügyi Ombudsman Hivatala a kormány ombudsmanjaként most is működik. Az 1809-es alkotmánnyal létrehozott parlamenti ombudsman tisztségét – mint korábban említettem – az 1974-es alkotmánnyal fenntartották.

Vannak olyan nézetek, amelyek megkérdőjelezik a választott, alkotmányos mandátummal rendelkező ombudsmani intézmény svéd eredetét arab gyökerei okán. Ezek az álláspontok azon a történelmi tényen alapszanak, amelyre a svéd történelmi környezet bemutatásánál is rámutattam: az iszlám jogi hagyományokban van olyan magas tisztségviselő, aki az emberek uralkodó felé benyújtott panaszaival foglalkozik, a svéd király pedig törökországi tartózkodása alatt, ottani tapasztalataira alapozva rendelkezett a hivatal svédországi létrehozataláról. Az akkor felállított hivatal azonban nem azonos a manapság ismerttel, és egyetértek Jacob Söderman,⁵¹ az első európai ombudsman álláspontjával. Szerinte, bár sok európai királyi udvarban tevékenykedett olyan magas tisztségviselő, aki a királynak címzett panaszokkal foglalkozott,⁵² de a svéd ombudsmani tisztség ötletének megvalósulása az 1809-es alkotmányos reformmal ment végbe, amikor a svéd jogalkotó szervnek, a *Ständerna*-nak megadták a jogot az igazságügyi ombudsman megválasztására, miután szinte az egész előző évszázadban e jog megszerzése miatt folytatott harcot az uralkodóval.⁵³

A fenti svéd történelmi környezet bemutatásával alá kívántam támasztani azt, hogy az ombudsman tisztsége Svédországban a politikai hatalomért folytatott küzdelemben, mondhatni célszerűség⁵⁴ miatt született. Ez azt jelenti, hogy nem a demokratikus kormányzati rendszer állította fel a demokrácia megerősítésére, hanem a politikai küzdelem gyümölcseként született.

⁵¹ A finn Jacob Söderman az Európai Unió első ombudsmanjaként 1995-től 2003-ig töltötte be a hivatalt, két egymást követő intervallumban. Söderman ezt megelőzően 1989 és 1995 között finn parlamenti ombudsman volt. 2003-tól a görög Nikiforos Diamandouros tölti be ezt a tisztséget, aki ezt megelőzően az 1998 óta létező görög hivatal első ombudsmanja volt.

⁵² Például az aragóniai *justitia mayort* egyértelműen az iszlám példa alapján, másokat csak praktikus okokból hoztak létre.

⁵³ SÖDERMAN, JACOB: *Is There a Classic Parliamentary Ombudsman?* Austrian Ombudsman Board, 20th Anniversary, Vienna, 4 June 1997.

⁵⁴ KERÉKES ZSUZSA: Az ombudsman intézménye az Európai Unióban és Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, VII. évfolyam, 1998. 138.

IV. Az intézmény elterjedése

Az intézmény elterjedése meg kell említeni a felállítás folyamatát, ahol három szakaszt lehet megkülönböztetni. Az első, amikor az ombudsmani hivatal felállításával összefüggésben eltérő érdekek ütköznek. A második az intézmény felállításának és működése kezdetének szakasza. A harmadikban az intézmény már működik, pozícióját megerősíti, és praktikus megoldásokat talál a szervezeti, jogi és politikai problémákra.⁵⁵ A hivatal, az intézmény gondolata a 20. században kezdett elterjedni, hiszen ekkor kezdett egyre több államban meghonosodni. A skandináv államok érthető módon úttörő szerepet játszottak: 1915-ben Svédországban állítottak fel egy független katonai ombudsmani tisztséget, 1919-ben az új finn alkotmány tartalmazott rendelkezéseket az ombudsmani tisztségről, 1952-ben norvég katonai ombudsmant, 1955-ben pedig egy dán általános ombudsmant állítottak fel. Ezek a lépések bizonyították a skandináv államok egyértelmű elkötelezettségét az állampolgári jogok ombudsmani védelme mellett.⁵⁶

A hivatal népszerűsége az 1960-as évek elején elkezdett növekedni.⁵⁷ A dán hivatal felállítását követően a dán ombudsman segített az elterjedésében: információkat, tanácsokat és támogatást nyújtott egyéneknek és csoportoknak, így inspirálta azokat a személyeket is, akik meghatározó erővé váltak az új-zélandi intézmény létrehozásánál (1962), amely pedig az intézmény nemzetközösségi és anglofón államok körébe történő beszivárgásának kezdetét jelentette.⁵⁸ Ezt követően a Brit Nemzetközösséghez tartozó és más egyéb (főképpen európai) állam létesített ilyen hivatalt. Az államok közül megemlíthető a legtöbb kanadai tartomány (1967-től kezdődően), Tanzánia (1968), Izrael (1971), Puerto Rico (1977), és Ausztrália (1977-től szövetségi szinten, 1972–1979 között állami szinten).⁵⁹ Mindezen folyamatok ellenére 1983 közepére csak 21 államban létezett az ombudsmani hivatal nemzeti szinten és körülbelül hat másik államban tartományi vagy regionális szinten.

A tisztség felállításának több okát lehet elkülöníteni: a demokráciába történő átmenethez, az egyéni jogvédelem erősítéséhez kapcsolható, valamint gyakran pénzügyi támogatások feltételeként szabták a demokratikus intézmények létesítését, köztük az ombudsmanét. Az államok demokratikus átalakulásának folyamata magában foglalta a kormányzati reformot is,

⁵⁵ OLSEN, JENS: General problems and observations. In: OLSEN, JENS – DOBJANI, EMIR – KNUDSEN, SOREN – MOLLER, CHRISTIAN (eds.): *Some Experiences in the Field of Assistance and Cooperation between Ombudsmen* 4. <http://www.ombudsmanden.dk/publikationer/cooperation/>

⁵⁶ EPAMINONDAS, MARIAS A.: *The European Ombudsman. Eipascope*, EIPA, 1994/01. 2.

⁵⁷ A skandináv államokat a Német Szövetségi Köztársaság követte egy katonai ombudsman felállításával 1957-ben.

⁵⁸ OLSEN: *i. m.* 4.

⁵⁹ The International Ombudsman Institute – www.law.ualberta.ca.

ami a klasszikus ombudsman mellett az emberi jogi ombudsman, illetve más szakombudsman megjelenéséhez vezetett. Az elmúlt két évtizedben ezért tovább bővült a tisztséggel rendelkező államok köre és 2004-re a hivatalok száma megötszöröződött. Nemcsak a fejlett és kialakult demokráciával rendelkező államokban volt már látható, hanem a fiatalabb demokráciákban, így a posztszocialista államokban is. Ezekben az államokban is felállították a demokrácia és jogállamiság elveinek megfelelő intézményeket, amelyek közé tartozott az ombudsman is. Megjegyzendő, hogy a volt szocialista országoknak a jogi és politikai intézményeik kiépítésében, a már létező demokratikus struktúrák erősítésében kiemelkedő szerepet játszott az Európa Tanács⁶⁰ Joggal a Demokráciáért Európai Bizottsága, ismertebb nevén a Velencei Bizottság.^{61; 62}

Az intézmény elterjedése során a kinevezés, a hatáskör, a vizsgálat és a szankciók kérdésköre változott az intézmény jogi alapja és a társadalomban elfoglalt helye szerint. A klasszikus nemzeti ombudsman mellett megjelentek a regionális és önkormányzati ombudsmanok. Ombudsmanokat kormányzati szervként is létre lehet hozni, de vállalatoknál és egyesületeknél, sőt nemzetközi szervezeteknél⁶³ is találkozhatunk velük.

Magyarországon az állampolgári jogok országgyűlési biztosa⁶⁴ mellett még három szakági ombudsman tevékenykedik: az adatvédelmi, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok biztosa – ez egyébként sajátos magyar tisztség – és az elmúlt években vetődött fel egy ún. jövő nemzedéke ombudsman felállítása is – akinek feladata a jövő generációk érdekeinek képviselése –, mely tisztséget 2008-tól már be is töltik.⁶⁵ Miniszteri szinten 1999-ben

⁶⁰ Az európai intézmények között egyfajta átmenetet képez a többi európai és transzatlanti integrációs struktúra felé, illetve ez a szervezet képviseli az „Európa-építés” legszélesebb talapzatát. Létrehozói arra törekedtek, hogy az intézmény a pusztán kormányközi együttműködés kereteit meghaladja. Az alapító atyák elképzelései szerint az 1945 utáni európai rendszerben az Európa Tanácsnak „értékközösséggé” („Wertgemeinschaft”) kellett válnia. Lásd MEZEI GÉZA: *Az Európa Tanács intézményei és működése – belülről nézve*. In: GAZDAG FERENC – KOVÁCS PÉTER (szerk.): *Az Európa Tanács 1949–1999*. SVKI, Budapest, 1999. 49.

⁶¹ Az Európa Tanács által lefedett terület három értéken keresztül közelíthető meg, amelyek a nyugati típusú demokráciák alappilléreit jelentik: demokrácia, jogállamiság és emberi jogok. A szervezet által, céljai érdekében felhasznált eszközök széles skálán helyezkednek el, a normatív megközelítés alkalmazása az egyik alapvető eszköz.

⁶² Az Európa Tanács 1996-ban nemzetközi konferenciát szervezett Magyarországon, melynek témája az ombudsman szerepe és feladata volt a rendszerváltás utáni közép- és kelet-európai országokban. Ez volt az első olyan nemzetközi találkozó, amelyet az Európa Tanács együttműködési és segítségnyújtási programjában résztvevő, az átalakulás folyamatában lévő közép- és kelet-európai országok számára szerveztek. A konferenciáról összefoglalóan lásd: *Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után*. Európa Tanács – Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest, 1997.

⁶³ Így az ENSZ is felállította saját ombudsmanját, amely vitarendező fórumként funkcionál az ENSZ tisztviselői és a szervezet között felmerülő munkaügyi konfliktusokban, felállításával kapcsolatban lásd: G.A. Resolution 55/258 of 14 June és G.A. Resolution 56/253 of 24 December 2001.

⁶⁴ Az állampolgári jogok biztosának általános helyettese tisztségét az Országgyűlés 2007-ben megszüntette.

⁶⁵ Lásd a témával kapcsolatban SÓLYOM LÁSZLÓ: *The Rights of Future Generations, and Representing them in the Present*. *Acta Juridica Hungarica*, Nos. 1–2, 2002. 135–143.; MAJTÉNYI BALÁZS: *Változóban a*

létesítették az oktatási jogok miniszteri biztosa tisztséget, amely az Oktatási Minisztérium önálló szervezeti egysége, a biztost az oktatási miniszter nevezi ki és menti fel, gyakorolja felette a munkáltatói jogokat.⁶⁶ Érdekeség, hogy civil kezdeményezésre jött létre és működik 2009. január elseje óta az állatvédelmi ombudsman.⁶⁷

Az Európai Unió tagállamaiban⁶⁸ is ismert az általános „hatáskörű” nemzeti ombudsman tisztsége. 1967-ben az Egyesült Királyságban, 1973-ban Franciaországban hoztak létre ilyen tisztséget. Míg Svédországban, Dániában, az Egyesült Királyságban és Spanyolországban parlamenti ombudsman működik, Németországban a szövetségi szinten tevékenykedő szakombudsmanok mellett a német parlamentnek petíciós bizottsága is van, hasonlóan Portugáliához, valamint Belgiumhoz, ahol a flamand közösség és Antwerpen város ombudsmanjával párhuzamosan működik. Franciaországban a *médiateur de la republique* örvend nagy tekintélynek, ahol a panaszosnak meg kell szerezni előzetesen egy képviselő hozzájárulását is (ahogy az Egyesült Királyságban is).⁶⁹ Luxemburgban a képviselők háza mellett működik a petíciós bizottság. Olaszországban regionális és önkormányzati szinten vannak ombudsmanok, ahogy Spanyolországban is regionális ombudsmanok járnak el. Ausztriában három ombudsmanból álló testület jár el. Jellemzően az ombudsmanok négy-hat évre kapják meg a kinevezést, és a tisztség – kivéve a francia *médiateur* – megújítható.

Az egyes országok ombudsman tisztségeinek közös vonása a kötelezettség, hogy a közhivatalok tevékenységét és a hivatali visszasságokat ellenőrizzék, amelyhez az alkotmány biztosítja függetlenségüket, és mentelmi jog illeti meg őket. Eljárásukat az informalitás, az olcsóság, könnyű elérhetőség jellemzi, amely tulajdonságok az alapvető feladatoktól és funkcióktól függetlenül az ombudsman mindegyik válfajára jellemzőek, függetlenül az egyes országok gazdasági-társadalmi berendezkedésétől, illetve fejlettségétől.⁷⁰

jogszemlélet? *Állam- és Jogtudomány*, 2002/3–4. 275–300.; JÁVOR BENEDEK (szerk.): *A jövő nemzedékek jogai*. Védjegyet, 2000.

⁶⁶ 40/1999. (X. 8.) OM rendelet az Oktatási Jogok Miniszteri Biztosa Hivatalának feladatairól és működésének szabályairól.

⁶⁷ A Fehér Kereszt Állatvédelmi Liga felkérésére foglalta el ezt a jelképes posztot. Ausztriában már évek óta állami finanszírozás mellett, Szlovéniában civil kezdeményezés hatására működik állatvédelmi ombudsman.

⁶⁸ Dánia, Spanyolország, Franciaország, Írország, Hollandia, Ausztria, Portugália, Finnország, Svédország, Nagy-Britannia.

⁶⁹ EPAMINONDAS: *i. m.* 2.

⁷⁰ POLT PÉTER: Egy új európai közösségi jogintézmény: az európai ombudsman. *Magyar Jog*, 1998/11. 641.

V. Az egyes ombudsmanmodellek

Az európai államok egyes ombudsmani intézményei eltérő mintaként szolgáltak, és eltérő befolyással voltak magának az intézménynek az elterjedésére, egyre népszerűbbé válására. A brit Parlamenti Biztos tisztsége sok anglofón államra volt befolyással, amelynél a polgároknak a parlament valamely tagjának hozzájárulását kell megszerezni ahhoz, hogy sikeresen forduljanak a Biztoshoz. A francia *médiateur*-nek az afrikai frankofón államok között akadt követője, ahol az intézmények és szervek, illetve a polgárok közötti békés megoldás elérésére még akkor is lehetőség van, amikor a hivatali apparátus jogszerűen cselekedett, de a döntés követése igazságtalan, vagy nagy nehézséggel jár a polgár számára.⁷¹ Sokkal rugalmasabb és kevésbé autoritárius ellenőrzési formát jelent, és a közvetítés ennél a hivatalnál kulcsfontosságú szerepet játszik, különösen akkor, amikor az intézményt egyre inkább a felügyelet végrehajtási eszközének tekintik, és amely alárendelt más szervek érvényesülésének, különösen a közigazgatási bíróságoknak.⁷² Megemlíthető a spanyol „*defensor del pueblo*”-rendszer is, amelynek hatásköre nagyon közel áll a klasszikus ombudsmanéhoz, de a tisztséget kiegészítették regionális parlamentek által választott regionális ombudsmanokkal. Mintaként szolgált a parlamenthez intézett petíciós jog is, amely Németországban és Luxemburgban a leginkább fejlett, és amely kombinálható az ombudsmani hivattal, ahogy ez több államban is látható.

Gyakran hivatkoznak a skandináv modellre, ugyanakkor rá kell mutatnom, hogy az egyes északi országok ombudsmani hivatalai különböző modellt képviselnek. A finn és svéd megoldás – ahogy mondani szokták: a „klasszikus ombudsmanok” – alapvető kérdésekben különböznek a dán modelltől, amihez viszont a norvég intézmény áll közel. A dán modell a svéd másolataként jött létre, de végül eltérővé alakult. A világon leginkább elterjedt modell, amelynek oka lehet, hogy gyengébb jogkörrel rendelkezik, így jobban elfogadják a hatalmon lévők, illetve hatékonyabb eszköz az alkotmányos demokrácia és a jogállamiság iránt elkötelezettebb államokban. Ebben a modellben idővel olyan új elemeket ötvöztek, mint az emberi jogok felügyeletét.

Attól függően, hogy egy állam a svéd vagy a dán modellt követi, nagy jelentőséggel bír az ombudsman és a jogállam egyéb intézményei között kapcsolatra, a köztük lévő viszony

⁷¹ SÖDERMAN, JACOB: *The Ombudsman concept and types of control of maladministration in Greece and Europe*. Speech delivered at the University of Athens, 11 November 1996. 3.

⁷² GAMMELTOFT-HANSEN, HANS: Trends Leading to the Establishment of European Ombudsman. In: *The European Ombudsman and the authors: The European Ombudsman – Origins, Establishment, Evolution*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005. 14.

minőségére, mint ahogy azon szervek tevékenységére is, amelyek az ombudsman hatásköre alá tartoznak.⁷³ A dolgozat szempontjából azért fontos bemutatni a svéd alapminta mellett a dán változatot is, mert az európai hivatal megalakításánál a dán kormány által benyújtott, a dán modellt követő javaslat alapján került sor az uniós szintű tisztség felállítására. A svéd és a dán minta komparatív ábrázolása lehetővé teszi az alapvető különbségek megértését, valamint a későbbiekben ismertetésre kerülő európai ombudsman és dán ombudsman közötti hasonlóságok bemutatását.

1. Az eredeti minta: a svéd ombudsman

Az 1713-ban alapított ombudsmani tisztség betöltője, eredetileg az úgynevezett *Högste Ombudsmannen* vagy *Supreme Procurator* volt, aki súlyos bűncselekmények esetében (mint hazaárulás) a bíróság elé vitte az ügyet. 1719-ben egy kancelláriai rendelet alapján megváltoztatták a nevét *Justitiekanslerre*, vagyis *Chancellor of Justice*-ra. Az ellenőrzésre, felügyeletre vonatkozó eredeti funkciót minden későbbi jogalkotás fenntartotta, egyébként kötelezettségei, illetve a közigazgatásban betöltött általános szerepe változott. A 18. század közepén egy rövid időre megváltozott a kinevezésre vonatkozó eljárás, ekkor nem a király, hanem a négy rend nevezte ki. Ez a rövid, 1766–1772 közötti periódus az ombudsman, vagyis a *Justitieombudsman* elődje tevékenysége időszakának tekinthető. Amikor 1772-ben a politikai hatalom ismét III. Gusztávhoz került, a tisztség ismét a király és a Tanács bizalmi pozíciója lett.

Az 1809-es évet megelőző években az ombudsman tanácsosként is eljárta, és az igazságügyi miniszterhez hasonló pozíciót töltött be. Az 1809-es alkotmány az állami főhatalmat két részre osztotta: a végrehajtó hatalom a királynál és a Tanácsnál maradt, az adókiadás kizárólagosan a rendek kezébe került, míg a törvényhozói hatalmat a király és a rendek közösen gyakorolták. A bírói hatalom a független bíróságokon alapult. A köztisztviselők és közhivatalok ellenőrzését két elkülönült intézmény, a király és a Tanács nevében az igazságügyi kancellár, illetve a rendek gyűlése nevében az igazságügyi ombudsman gyakorolta.⁷⁴ Az új alkotmány értelmében az igazságügyi kancellár a király és a Tanács alá rendelt független szervet vezetett, anélkül, hogy párhuzamosan tanácsosi vagy miniszteri tisztségeket töltött volna be, s a tisztség politikai aspektusát megszüntették.

⁷³ LANE: *i. m.* 44.

⁷⁴ A rendek gyűlését 1866-tól a parlament, vagyis a Riksdag váltotta fel.

Az 1809-es alkotmány óta két alapvető változás történt a pozíció és a feladatok tekintetében. 1840-ig a tisztség betöltőjének két legfelsőbb bírósági bíróval együtt jelen kellett lennie a kormány jogi természetű ügyeinek tárgyalásakor.⁷⁵ 1974-ben pedig a bírósági eljárás modernizálásakor a fellebbviteli bíróságnál bevezették a szóbeli eljárást (beleértve a Legfelsőbb Bíróságét is), a kancellárnak pedig az állami főügyész szerepében megnőtték a funkciói. Az egyszerűbb büntető ügyekben a későbbiekben nem kellett eljárnia, de magasabb tisztséget betöltő hivatalnokok ügyeiben továbbra is fellépett (például hatalommal való visszaélés esetén). A leválasztott funkciókat az akkor létrehozott Fő Királyi Ügyész, *Chief Crown Prosecutor*, vagyis *Riksdklagaren* vette át. A Királyi Tanács részletesen meghatározta a kancellár funkcióit: a tanács fő jogi tanácsadójaként járt el, főügyészként a koronát képviselte az államérdeket érintő ügyekben, a korona nevében ellenőrizte valamennyi köztisztviselőt és visszaélés esetén intézkedett, a hivatali útmutatóban leírt speciális feladatokat ellátta. Az igazságügyi kancellár funkciói széles körűek és változatosak voltak, és ezek ellátásában az állandó apparátus nyújtott segítséget. Speciális ügyekben egy vagy több szakértőt kértek fel meghatározott időre, akik általában bírói tapasztalattal rendelkező jogászok voltak. A későbbiekben új feladatokat kapott, de némely funkciók meg is szűntek.

Svédországban évszázadok óta a bírák és a hivatalnokok büntetőjogi felelősséggel tartoztak. Amennyiben egy bíró vagy közszolga hanyagságból, meggondolatlanságból, szakértelmi hiányosság miatt figyelmen kívül hagyta a különféle szabályokban, előírásokban rögzített vagy a hivatal természetéből eredő feladatkörét, rendes bíróság pénzbüntetésre ítélt, illetve felfüggeszthette.⁷⁶ A fellebbezési rendszer a bírósági szervezetnek megfelelően a kormány szervezetének különböző területein belül is megtalálható. Korábban a királyhoz mint legfőbb bíróhoz lehetett fellebbezni a kedvezőtlen döntésekkel szemben, napjainkban ez a jog a Legfelsőbb Bíróságig terjed, közigazgatási kérdésekben pedig a Kormányig vagy a Közigazgatási Legfelsőbb Bíróságig.⁷⁷

Az átláthatóságot szolgálta, hogy 1766-ban a polgárok védelmében bevezették, hogy minden olyan dokumentum nyilvános, amely alapján a hivatalnokok döntéseket hoznak. Ez

⁷⁵ RUDHOLM, STEN: Sweden's guardians of the Law – the Chancellor of Justice. In: ROWAT, DONALD C.: *The ombudsman-citizen's defender*. George Allen and Unwin Ltd., London, 1965. 18.

⁷⁶ BEXELIUS, ALFRED: Sweden's guardians of the Law – The Ombudsman for civil affair. In: ROWAT, DONALD C.: *The ombudsman-citizen's defender*. George Allen and Unwin Ltd., London, 1965. 23.

⁷⁷ Napjainkban, Svédországban párhuzamosan kétféle bíróság létezik – az általános hatáskörű bíróságok, amelyek büntető és polgári ügyekkel foglalkoznak, és az általános közigazgatási bíróságok, amelyek a közigazgatási ügyeket intézik. Az általános hatáskörű bíróságoknak három szintje van – a kerületi bíróságok (*tingsrätt*), a fellebbviteli bíróságok (*hovrätt*) és a Legfelsőbb Bíróság (*Högsta domstolen*). Ugyancsak három szinten működnek a közigazgatási bíróságok – a megyei bíróságok (*länsrätt*), a közigazgatási fellebbviteli bíróságok (*kammarrätt*) és a Közigazgatási Legfelsőbb Bíróság (*Regeringsrätten*) http://ec.europa.eu/civiljustice/org_justice/org_justice_swe_hu.htm

bárki számára lehetőséget ad annak ellenőrzésére, hogy a hivatali apparátus döntése megalapozott volt-e. A nyilvánosság alól ugyanakkor vannak kivételek: személyek magánéletével kapcsolatos dokumentumok és a titkosnak minősített iratok nem hozzáférhetőek. Mivel az átlagember nem képzett olyan tekintetben, hogy megállapítsa adott döntésről, hogy törvényes-e, vagy sem, ezért segítségre van szükség a közigazgatási döntések ellenőrzéséhez. Erre szolgált elsőként az igazságügyi kancellár, majd az igazságügyi ombudsman felállítása.⁷⁸

A svéd alkotmány szerint az ombudsmant a parlament választja meg. Szám szerint négy parlamenti ombudsmant kell választani, amelyek közül egy a fő parlamenti ombudsman. A fő parlamenti ombudsman mint igazgatási vezető jár el, és meghatározza az ombudsmanok tevékenységének fő irányait.⁷⁹ Eredetileg a választás azon a napon zajlott le, amikor az elektorokat is kijelölték az elektorok testületének megalakításához, ami nem igazán adott lehetőséget a megfelelő ember kiválasztására. Ezért az a gyakorlat vált szokássá, hogy a pártvezetők és egyéb prominens parlamenti tagok előzetesen megbeszélték és megszervezték a választást. Bár sokaknak nem tetszett ez az előzetes megbeszélés, mégis a gyakorlat tovább élt. Jelenleg a parlamenti ombudsman és a helyettes ombudsman megválasztásának előkészületét az alkotmányügyi bizottság végzi el.⁸⁰ A politikai pártok is megpróbálnak egyetértésben eljárni az ombudsman kiválasztásánál. Ennek az a célja, hogy az ombudsman döntéseit politikai nyomástól mentesen hozza meg, és politikailag független intézményként a köz is teljes bizalommal legyen iránta. Kevés kivételtől eltekintve, bírák közül választották a tisztséget betöltőt, és a hivatal személyzetét az ombudsman nevezi ki, ami a függetlenségét erősíti.

A 19. és a 20. század első évtizedeiben gyakran két vagy több jelölt között osztódtak el a szavazatok. Az ombudsmant szokássá vált fellebbviteli és alsóbb bíróságok tagjai közül választani, sőt a korábban az ombudsman helyetteseként dolgozót előnyben részesítették a tapasztalatai miatt.⁸¹ 1941 előtt egyéves terminusra választották, és bár az ombudsmant újra lehetett választani, korábban elég gyakran váltották egymást, mivel általában pár év után

⁷⁸ 1915-ben az ombudsman feladatát megosztották, és katonai ombudsmant, egy második parlamenti ombudsman posztot állítottak fel ugyanazon módszerrel, és ugyanazon általános hatáskörrel mint az igazságügyi ombudsman.

⁷⁹ Article 11. Chapter 8. of the Riksdag Act (SFS 1974:153)
http://www.riksdagen.se/templates/R_PageExtended_6425.aspx

⁸⁰ *U.o.* Supplementary provisions 8.11.2, Article 11. Chapter 8.

⁸¹ A vezető parlamenti ombudsman és a többi parlamenti ombudsman mellé egy vagy két helyettes ombudsmant is választhat. A megválasztásuk nem egységesen, hanem külön-külön történik (egyénileg).

felajánlottak nekik legfelsőbb bírósági, illetőleg egyéb más magas hivatalt.⁸² 1941-től a gyakori váltás miatt négyéves terminust határoztak meg.

1.1. Hatáskör

Az ombudsman hatásköre szinte változatlan maradt első rögzítése óta: felügyeli, hogy a tisztviselők betartják-e a törvényeket, amennyiben pedig törvényellenesen jártak el, vagy elhanyagolták kötelességeiket, feljeleníti őket. A tisztviselőkön kívül az igazságügyi kancellárhoz hasonlóan a bírák felügyelete is a hatásköre alá tartozik. Fontos megjegyezni, hogy sem az igazságügyi kancellár, sem a parlamenti ombudsman nem járhat el bíróként: bíró vagy hivatalnok büntetéséről nem dönthet, csak vádlóként járhat el. Az ombudsmanra eredetileg olyan vádlóként tekintettek, aki nem változtathatja meg a meghozott bírói vagy közigazgatási döntést. Alapjában véve még mindig vádlóként jár el jogtalan beavatkozás, illetve hibák esetén. Az ombudsman általában vádat emel a hiba miatt, a polgár pedig kártérítést kérhet, ha kár érte. Az ombudsman ritkán él feljelentési jogával, inkább megpróbálja az ügyet elrendezni a döntés nyilvános kritikájával. Formálisan és a gyakorlatban is független a kormánytól, nem utasítható vizsgálat megkezdésére, és nem utasíthatják, hogy milyen módon járjon el. Kezdetben az ombudsman – még a kisebb hibáknál is – szinte kizárólag bíróság elé vitte az ügyeket, később kezdte el használni a figyelmeztetés eszközét, amelyben a hivatalnoknak címezve ismertette a téves vagy helytelen ügykezelést. A figyelmeztetéssel egyrészt felhívja a tisztviselőt az eljárás hibás voltára, másrészt megakadályozza, hogy más tisztviselők megismételjék ugyanazt a hibát. A figyelmeztetés eszköze a tisztviselő számára is kedvezőbb, mert megelőzhető a vádemelés, főleg, ha bevallja a hibázást és a gondatlanságot. Amennyiben a tisztviselő kétségbe vonja a hibázást – ami meglehetősen ritka esetnek számít – akkor az ombudsman általában szükségesnek látja vádat emelni. Az ombudsman véleménye kötelező erővel nem bír, de általában követik. Véleményének módosítására több lehetőség is van. Egyrészt maga az ombudsman is megváltoztathatja a véleményét és visszavonhatja a figyelmeztetést. Ez akkor fordulhat elő, amikor újabb bizonyíték kerül elő, vagy egy jogszabályi rendelkezés elkerülte a figyelmét. Másrészt maga is újranyithat olyan ügyet, amelyet korábban lezárt: akkor a panasz nem

⁸² LUNDAVIK, ULF: Sweden's guardians of the Law. Comments on the Ombudsman for civil affair. In: ROWAT, DONALD C. (ed.): *The ombudsman. Citizen's defender*. George Allen and Unwin Ltd., London, 1965. 45.

alapozta meg az ombudsmani vizsgálat megindítását, de azóta a panaszos újabb bizonyítékot terjesztett elő.

Az ombudsman hatáskörébe a 19. század folyamán főleg a bíróságok, az ügyészségek, a rendőrség és a börtönök ellenőrzése tartozott, a helyi közigazgatás ellenőrzése azért nem volt jelentős, mivel a vidéki közösségeknek nem igen volt szoros kapcsolata a hivatalnokokkal, inkább az igazságszolgáltatás embereivel érintkeztek. Később a hivatali szervezet megerősödött, és ezzel párhuzamosan az ombudsmani vizsgálatok fő tárgyává vált. 1957 óta tartozik valamennyi önkormányzati testület és tisztviselő az ombudsman ellenőrzése alá. Az ombudsman arra törekszik, hogy amennyiben lehetséges, a helyi hatóságok korrigálják a hibát, illetve fellebbezéssel próbálják meg a helyesbítést elérni, és csak a személyi szabadság elleni tett vagy egyértelmű hatalommal való visszaélés esetén lép közbe.⁸³

Az ügyészekkel, bírakkal szemben sok esetben azért járt el, mert a gyanúsított letartóztatását követően elmulasztották meghatározott időn belül megtartani a meghallgatásokat, illetve meghozni a döntéseket (korábban a bűncselekmény elkövetése és a büntetés között évek teltek el, manapság ez már hónapokat jelent). A lassúság csak részben volt az eljárási szabályokkal magyarázható, sok esetben hanyagság volt az oka.⁸⁴ A Legfelsőbb Bíróság és a Közigazgatási Legfelsőbb Bíróság tagjaival szemben csak akkor léphet fel az ombudsman, ha súlyos vétséget követtek el. Egyéb bírák ellenőrzése felett nincsen korlátozás. Amennyiben a tévedés nem nagy jelentőségű, az ombudsman csak kritizál, nem emel vádat a bíró ellen.

A börtönök ellenőrzése még az első ombudsmannal kezdődött, amikor a rendszeres ellenőrző körutakon az elítéltek beszélhettek az ombudsmannal. A látogatások során jó párszor kiderült, hogy milyen kevéssé tisztelték a hatóságok az egyének szabadságát, mivel számos elítélt a hatóság hanyagsága miatt tartottak hosszú időre bezárva.

Az ombudsman felügyelete alá tartozik – néhány kivételtől eltekintve – valamennyi központi és önkormányzati szerv. A tisztviselők esetében kivételnek tekintendők a kormány tagjai, ami még arra az alkotmányos előírásra vezethető vissza, hogy csak a király dönt a

⁸³ 2 § of the Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen (Lag: 1986:765). Az ombudsman felügyeleti köre nem terjed ki tehát a parlament tagjaira, a parlament közigazgatási, választások felülvizsgálatát folytató, panaszokkal foglalkozó bizottságaira, valamint a képviselőház főjegyzőjére. Nem ellenőrizheti a Riksbank végrehajtó bizottságának tagjait, kivéve a Riksbank hatalomgyakorlása során az Act on the Regulation of Currency and Credit-tel összefüggésben meghozott döntésben való közreműködésük mértékében. Szintén nem tartozik ide a kormány, vagy a miniszterek, az igazságügyi kancellár és a döntéshozó önkormányzati szervek tagja. Maga az ombudsman sem tartozik más ombudsman felügyelete alá.

http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=37&MainMenuId=12&Language=en&ObjectClass=DynamX_Document&Id=575

⁸⁴ BEXELIUS: *i. m.* 37.

végrehajtó hatalmi ággal kapcsolatos ügyekben, a miniszterek csak – legalábbis formálisan – a tanácsadói. Manapság a miniszterek azok, akik a valódi hatalmat gyakorolják.⁸⁵ De, ha az ombudsmannak a kormánnyal szemben is fel kellene lépni, akkor a politikai pártok harca közé szorulna, és Svédországban a közbizalom miatt el kell kerülni az ilyen típusú politikai konfliktusokat. Továbbá a miniszterek feladatellátását a parlament kontrollálja, így speciális bíróság elé viheti a minisztert, ahol az ombudsman vádlóként jár el. Itt meg kell jegyezni, hogy a miniszterektől függetlenek a közigazgatási hivatalok: adott ügyben a miniszter nem hozhat a hivatalnokra kötelező erejű határozatot, viszont a kormány a tanács általános határozatain és útmutatóin keresztül befolyásolhatja a tisztviselőket. A minisztereknek éppen ezért nincs is politikai felelősségük a hivatali ranglétrán alattuk álló intézkedése miatt. Egyébként Svédországot és Finnországot meghatározó jellegzetesség, hogy a köztisztviselők függetlenek *vis-à-vis* a feletteseikkel. Mindegyik autonóm módon jár el hatáskörén belül, és teljes felelősséggel tartozik a döntésekért vagy mulasztásokért. A felettes csak kivételes esetekben élhet beosztottja döntéshozatali jogával.⁸⁶

A katonai parancsnokok és tisztek felügyelete 1915-ig tartozott hatáskörébe, ekkor azonban a felállított katonai ombudsman felügyelete alá kerültek. 1968-ig ez a tisztség a parlamenti ombudsmani hivatalhoz hasonlóan működött, amikor a parlamenti ombudsmanok számát háromra, majd később négyre emelték, így feleslegessé vált ez a poszt.

1.2. Eljárás

A svéd ombudsman maga dönti el a panasz alapján, hogy milyen módon jár el felügyeleti tevékenysége során. A panaszt írásban nyújtják be, de ettől függetlenül még szóban is előadhatja a panaszos. A panaszokra jellemző, hogy általában jogi segítség nélkül fogalmazzák meg, mivel az ombudsman és munkatársai rendelkeznek kellő tapasztalattal a panaszban felvázoltak elbírálásához. A panasz átvételét követően az ombudsman kéri a panasszal érintett hivataloktól a kapcsolódó dokumentumokat. Ezek a dokumentumok általában már elégségesek a panasz megalapozottságának megállapításához. Amennyiben ez mégsem lehetséges, akkor további írásbeli információt kér az érintett szervtől. Ha sem a panasz, sem a dokumentumok, sem a hivatalnok nyilatkozata nem nyújt kellő alapot a hivatalos szerv döntésének megítéléséhez, akkor a rendőrséghez fordulhat további vizsgálat és

⁸⁵ BEXELIUS: *i. m.* 26.

⁸⁶ MODEEN, TORE: The Swedish and Finnish Parliamentary Ombudsmen. In: GREGORY, ROY – GIDDINGS, PHILIP: *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*. International Institute of Administrative Sciences Monographs, Vol. 13, IOS Press, Amsterdam, 2000. 317.

az érintett személyek kihallgatása miatt. Egyébként az ombudsman is tarthat meghallgatást, vagy rábízhatta a meghallgatást valamelyik munkatársára. Előfordulhat, hogy az ügy megítélése speciális tudást igényel, ilyenkor a szakértelemmel rendelkező kormányzati hivatal kötelessége a segítség nyújtása az ügy kivizsgálásához, és a vélemény megfogalmazásához.⁸⁷ Az ombudsmannak hozzáférési joga van a hivatalos dokumentumokhoz (a titkosakhoz is) és jelen lehet a bírák és tisztviselők tanácskozásain. Kérése esetén a hivatalnokoknak minden szükséges információt meg kell adniuk, és segítséget kell nyújtaniuk a szükséges vizsgálatok lefolytatásához. Amennyiben az ombudsman úgy dönt, hogy adott ügyben feljelentést tesz, akkor az ügyészeknek le kell folytatniuk az eljárást.⁸⁸

A svéd ombudsman a benyújtott panasz hiányában *ex officio* is eljárhat egy ügyben. Egyrészt erre azok a sajtójelentések adhatnak alapot, amelyek a bíróságok és közhivatalok tevékenységét ismertetik. Másrészt gyakran előfordul, hogy az ellenőrzések során tapasztaltak alapján kezd el vizsgálni: minden évben személyesen – vagy munkatársait megbízva – végiglátogatja a bíróságokat, ügyészségeket, hivatalokat, amikor a törvények betartását vizsgálja eljárásuk és döntéshozataluk során.

A svéd ombudsman felügyeleti eljárásának egy jelentős részét képezik a speciális vizsgálatok. Ez azoknak a dokumentumoknak a tanulmányozását jelenti, amelyeket bár különböző hatóságoktól kértek be, mégis hasonló jellegű ügyeket és döntéseket érintenek. Ilyenkor hivatala tanulmányozza a hatóságok döntéséhez kapcsolódó indoklást, és ellenőrzi, hogy az érintett félnek volt-e lehetősége megjegyzést fűzni a döntés alapjául szolgáló következtetésekhez. A speciális vizsgálatok információit a hivatalnokok rendelkezésére bocsátják, hogy később a legjobb eljárás kiválasztásánál segítséget nyújtsanak.

Az ombudsman nem csak a hivatalnokkal szemben lép fel, hanem figyelemmel kíséri, hogy a kárt szenvedett fél kompenzációhoz jusson. Amikor utasítja az ügyészt a vádemelésre, egyben arra is utasítja, hogy ingyenes jogi segítséget nyújtson a kártérítés igényléséhez. Amennyiben az adott hiba gondatlanságból történt, akkor a hibázó hivatalnoknak az ombudsman lehetővé teszi a sérelem orvoslását. Ez utóbbi eljárás aránylag ritka, és meglehetősen kismértékű kár esetében vetődik fel. Egyébként az ombudsman a kormányhoz is fordulhat kártérítésért, és eddig szinte mindig sikerült elérnie.

⁸⁷ BEXELIUS: *i. m.* 29.

⁸⁸ Article 6. Chapter 12. of the Instrument of Government (SFS nr: 1974:152) http://www.riksdagen.se/templates/R_Page_6307.aspx

Ez a törvény a négy svéd alaptörvény egyike. Svédországnak is van ugyanis írott alkotmánya, amely a politikai-döntéshozatal szabályait írja le, de nem egy dokumentum képezi ezt, hanem négy alaptörvény, amelyek alapul szolgálnak az ország irányításához. A négy alaptörvényt lásd részletesen http://www.riksdagen.se/templates/R_Page_6357.aspx

A hivatalos döntések ombudsman által gyakorolt ellenőrzésén azt értjük, hogy a döntést a tudomására jutott tényekre alapozva hozta-e meg. A jog lehetőséget ad mérlegelési jogkör alapján döntések meghozatalára, ugyanakkor a hivatal felállításának célja nem lenne teljesíthető, ha nem ellenőrizhetné e döntéseket. Bár a mérlegelési jog elég széles körben kínál lehetőséget döntéshozatalra, több korlátozást is látunk. Amennyiben a hivatalnok gondatlanságból nem tesz meg olyan lépéseket, amiket meg kellene tennie, akkor a jogszabályokkal ellentétesen cselekedett. Van olyan eset is, amikor formálisan a jogszabálynak megfelelő döntést hoztak, mégis a döntés nem azt a célt szolgálja, mint amit a jogszabály által elérni kívántak. A felügyelet a döntésnek nemcsak a természetére és tartalmára, hanem az ügy kezelésének eljárására is kiterjed. Mivel a közigazgatási eljárást nagy részben nem szabályozza a jog, hanem a gyakorlat alakította, különösen jelentős magának az eljárásnak is az ellenőrzése.

Vannak olyan esetek, amelyek a jog hibás értelmezéséből adódnak. Ilyenkor a hivatalnok nem büntethető, a jogszabályok megfogalmazása ugyanis lehetőséget ad a különböző interpretációra. Az ombudsmanhoz benyújtott panaszok ugyanakkor egységes gyakorlat kialakítását teszik lehetővé. A vizsgálatok során gyakran kiderül, hogy a kialakult gyakorlattól eltérnek. Megjegyezendő, hogy Svédországban a tisztviselők nincsenek precedensekhez kötve, és éppen ezért nehezen állapítható meg, ha egy hivatalnok nem az általánosan elfogadott gyakorlatot követi. Az éves jelentésekben megtalálható közlemények adott jogszabályok megfelelő interpretálásáról és alkalmazásáról szólnak, és ezekben kitérhet a jogszabály céljára és a joggyakorlatra is. Ritkán kritizálja a bíróság jogértelmezését, kivéve, amikor a jogalkalmazás olyannyira helytelen, hogy büntethető hibát foglal magába. Az ombudsman nem hivatalos tanácsadóként is tevékenykedik, mivel a bírák és hivatalnokok gyakran írásban vagy szóban érdeklődnek nála, hogy találkozott-e már egy adott problémával a munkája során. Ilyenkor az ombudsman megosztja velük az ismereteket, amelyeket korábbi eljárásai során szerzett. Ez egyfajta preventív eljárásnak is tekinthető, amely a törvényen alapuló egységes értelmezést és a megfelelő eljárások alkalmazását is segíti.⁸⁹ Ha a Közigazgatási Legfelsőbb Bíróság valamely döntése megoldást kínál, akkor az ombudsman megpróbálja elkerülni a tisztviselők eljárásával kapcsolatban felmerülő jogértelmezési kérdést. Természetesen amennyiben a panasz magával a jog értelmezésével kapcsolatos, akkor nehezen kerülhető el az állásfoglalás. Ha kívánatos az állásfoglalás, akkor döntésénél figyelembe veszi más hivatalnokok, szervezetek álláspontját és tapasztalatait.

⁸⁹ GELLHORN, WALTER: *Ombudsmen and Others. Citizens' protectors in nine countries*. Harvard University Press, Cambridge–Massachusetts, 1967. 231.

Az ombudsman a panaszok vizsgálatakor, illetve ellenőrző körútjain gyakran találkozik a jogalkotás hiányosságával. Kötelessége ezekhez megjegyzés fűzése, és a javítás ajánlása. Korábban, a 19. században sok jelentős reformot javasoltak az ombudsmanok, de manapság ez már kevésbé jelentős, de a kormány gyakran felkéri, hogy véleményezzen különböző kérdéseket, amelyek általában jogalkotásra vonatkoznak.

A svéd ombudsmannak minden évben beszámolóban kell tájékoztatnia tevékenységéről a parlamentet. Ilyenkor az ombudsman az egyik állandó bizottságnak benyújtja a jelentést, valamint a kapcsolódó jegyzőkönyveket és okmányokat. Az ombudsman gyakran személyesen is részt vesz a jelentés megtárgyalásán. Ha egy ügy magára vonja a figyelmet, vagy bepanaszolták az ombudsman döntését, a bizottság az ügy összes dokumentumát bekérheti. Az elkészített jelentést kiküldik a hivataloknak, mivel így tudják a leghatékonyabban befolyásolni jogalkalmazást. Ritkán fordul elő, hogy a bizottság kritizálja az ombudsman döntését vagy a munkájának általános beszámolóját. Ehhez kapcsolódóan a bizottság kezdeményezheti az ombudsman elbocsátását is, és korábban előfordult, hogy a tisztség betöltőjének újrajelölése megbukott, mert a képviselők nem voltak megelégedve az előző terminusban végzett munkájával. A bizottság ombudsman munkáját véleményező jelentése ritkán lesz vita tárgya a parlamentben, a parlamenti tagok megjegyzéseket fűzhetnek, és véleményezhetik egy adott vizsgálattal kapcsolatban.

Előfordulhat, hogy az ombudsman saját döntése felülbírálásán kívül a döntéssel érintett hivatalnok is elégedetlen az eredménnyel. Ilyenkor kérvényezheti, hogy az ombudsman emeljen vádat ellene, amellyel az a célja, hogy bíróság döntse el, valóban elkövette-e a hibát. A hivatalnok kérése nem kötelezettség az ombudsmanra számára, és csak nagy ritkán egyezik bele. A hivatalnok a bíróság elé csak kisebb hibáknál viheti az ügyet, és a bíróságok a gyakorlatban nem rónak ki büntetést, ha a megbocsátható tévedések a jog értelmezésével kapcsolatosak. Az ombudsman bírósághoz fordulhat, hogy közleményben tegyék közzé a hivatalnok tévedését. A hivatalnoknak az előbb ismertetett lehetőségen kívül módjában áll az ombudsman tevékenységét felügyelő parlamenti bizottsághoz is fordulni, de formálisan nincs joga a figyelmeztetés miatt a bizottsághoz fellebbezni.

Az ombudsmani vizsgálat iratai nagy többsége nyilvános, vagyis a sajtó számára is hozzáférhető. Nemcsak a döntések, hanem néhány kivételtől eltekintve a panaszosok levelei, tisztviselők magyarázatai, ombudsmani feljegyzések is megismerhetők. Előfordul, hogy az ombudsman döntéseit vezető cikkekben kommentálják. A nyilvánosság igénye két okra is visszavezethető. Egyrészt így azoknak a hivatalnokoknak a figyelmét is felhívja, akik azonos kérdésekben járnak el. Másrészt szükséges az állampolgárok bizalma az ombudsman

munkájának hatékonyabb ellátásához. Az utóbbi időben az ombudsman egyre aktívabb lett, és nem habozott rámutatni a hatóságok tevékenységét irányító törvények és rendeletek hiányosságaira, javításokat tartalmazó javaslatokat is tett a kormánynak.⁹⁰

2. A dán ombudsman, az európai ombudsman mintája

Dániában az első demokratikus alkotmányt 1849-ben fogadták el. A király a végrehajtó hatalom névleges fejeként feladatait a felelős minisztereken keresztül látja el. A törvényhozó hatalom, a parlament (*Folketing*) kétkamarás volt 1953-ig, amikor feloszlatták a felsőházat és a politikai hatalom az alsóházhoz került. A bíráskodás független mind a parlamenttől, mind a közigazgatási szervektől.⁹¹ A miniszterek saját minisztériumok hatékony igazgatásáért felelnek, és a parlamentnek tartoznak felelősséggel. A miniszterek felelősek saját, valamint a köztisztviselők, illetve egyéb állami alkalmazottak cselekedeteiért. Vádemeléssel egy speciális bíróság, a *Rigsret* elé állíthatják őket, amely a Legfelsőbb Bíróság és a parlament tagjaiból áll. Amennyiben a panaszos a sérelmei orvoslását szeretné elérni, akkor az alacsonyabb szerv döntésével szemben panasszal fordulhat a miniszterhez, egyes esetekben pedig különleges közigazgatási bíróságokhoz vagy testületekhez. Abban az esetben, amikor a döntést a minisztérium hozta, és nincs lehetősége közigazgatási bírósághoz fordulni, akkor a minisztériumnál megpróbálhatja elérni a döntés újragondolását, és lehetősége van személyesen is beszélni a miniszterrel. Amennyiben a vizsgálat során kiderül, hogy a hivatalnok hanyag volt, vagy hivatali visszaélést követett el, akkor a súlyosságtól függően vádemelésre is sor kerülhet. Fegyelmi eljárást is lehet ellene indítani, de ez az előbbi lehetőséghez hasonlóan meglehetősen ritka. A miniszter vagy a hivatalnok felettese szóban, illetve írásban kinyilváníthatja a rosszallását. A panaszos másik lehetősége a rendes bíróságokhoz fordulás, ahol kártérítési igénnyel léphet fel, vagy a közigazgatási döntés, illetve eljárás törvényes voltáról kérhet nyilatkozatot. A bíróságoknak nincsen általános jogkörük a döntés hatályon kívül helyezésére, igazgatási eljárások tisztán mérlegelési aspektusát nem

⁹⁰ MODEEN: *i. m.* 319.

⁹¹ A bírósági rendszer lényegében háromszintű. A rendes bíróságok hierarchikusan vannak felépítve, amelynek legalul a városi bíróságok állnak, felette állnak a fellebbviteli bíróságok, a Nyugati Felső Bíróság (*Vestre Landsret*) és a Keleti Felső Bíróság (*Østre Landsret*), ezek felett pedig az ország Legfelsőbb Bírósága (*Højesteret*) áll. Sajátosság, hogy nincs külön Alkotmánybíróság, a felvetődő alkotmányos problémákat az illetékes bíróság vitatja meg. Nincs külön közigazgatási bíróság sem, az ilyen ügyeket rendes bíróságok vitatják meg. Ítélezési joggal rendelkező különleges bíróságokat nem lehet felállítani, viszont felállíthatók olyan különleges, úgynevezett vizsgálati bíróságok (*undersøgelsesretter*), amelyek az események lefolyását határozhatják meg. A rendes bíróságok mellett vannak olyan állandó jelleggel felállított, egyes jogterülettel foglalkozó bíróságok, mint a Tengerészeti és Kereskedelmi Bíróság. Lásd Dánia hivatalos honlapja <http://www.denmark.dk/en/menu/About-Denmark/Government-Politics/Legal-System/The-Courts/>

bírálnak felül, csak a tény-, illetve jogkérdést vizsgálják, amelyek széles értelemben vett vizsgálatakor lehetőség van megsemmisítésre.⁹²

A 20. század első felében fordulat következett be: a dán társadalomban végbement változások szükségessé tették a hétköznapi életet irányító jogszabályok módosítását, a közigazgatás szervezete gyorsan növekedett. A közigazgatás politikai kontrollja csökkent, a polgárok számára kezdett kiismerhetetlenné válni a jogszabályok rendszere.⁹³ A második világháború végén, bár a dán bíróságok nem féltek kritizálni a közigazgatás szervezetét, egyre többen gondolták úgy, hogy a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségek nem elégségesek. A megbízott parlamenti bizottság a probléma egyik megoldásaként az ombudsmani intézmény svéd modelljének átvételét tartotta elképzelhetőnek. Dániában erős ombudsmant képzeltek el, aki svéd társához hasonlóan bizonyos mértékig felügyelheti a bíróságokat. A dán parlament többsége azonban nem volt érdekelt ennek a típusnak az átvételében. A hivatal felállítása kapcsán az is felvetődött, hogy az ombudsmani intézmény illik-e az állam alkotmányos berendezkedésébe, nem ütközik-e a miniszteri felelősséggel, a köztisztviselők ellenőrzése pedig nem vezetne-e el ahhoz, hogy félnének felelősséget vállalni őket védő írásbeli jogszabályok hiányában, ami a hivatali eljárás rugalmasságára lenne hátrányos, és a közérdeket is hátrányosan érintené.⁹⁴ A felállítás kérdésével megbízott bizottság úgy vélte, hogy a közigazgatás törvényes működéséhez nem elegendőek a már meglévő garanciák, mivel a hivatali szervezet az elmúlt évtizedekben hihetetlen mértékben megnőtt. Itt szükséges megjegyezni, hogy 1953-ig a parlament tagjai még szerepet játszottak a panaszok kezelésében, és egy speciális parlamenti petíciós bizottság is működött. Az új hivatalt végül az eredeti változathoz képest számos eltéréssel állították fel, s az 1953-as alkotmány felhatalmazta a parlamentet, hogy nevezzen ki egy vagy két személyt, akik nem parlamenti képviselőként ellenőrzik az állam polgári és katonai közigazgatását.⁹⁵ A dán alkotmány értelmében a kinevezésnek a jogi ügyekkel foglalkozó bizottság ajánlását követő két nap múlva meg kell történnie a parlament ülésén,⁹⁶ és a parlamentnek benyújtott, az ombudsman eljárásával kapcsolatos petíciókkal is ez a bizottság foglalkozik. A parlament 1954-ben fogadta el az ombudsmanról szóló törvényt, 1955-ben pedig megválasztották az első ombudsmant,

⁹² PEDERSEN, I. M.: Denmark's ombudsman. In: ROWAT, DONALD C.: *The ombudsman-citizen's defender*. George Allen and Unwin Ltd., London, 1965. 76.

⁹³ GAMMELTOFT-HANSEN: *i. m.* 18.

⁹⁴ GELLHORN: *i. m.* 7.

⁹⁵ §55 of the Constitutional Act of Denmark 1953. <http://www.ft.dk/pdf/constitution.pdf>

⁹⁶ Subsection 2 of Section 17 in Chapter VI of the Standing Orders of the Folketing, August 2004 <http://www.ft.dk/doc.aspx?samling/20061/menu/00000005.htm>

146 évvel a svéd és 36 évvel a finn ombudsman után.⁹⁷ Mivel azonban az ombudsmanról szóló törvény az ombudsman hatáskörét tekintve nem volt egyértelmű, ezért 1997-ig, a törvény módosításáig az ombudsmannak kellett nem egy esetben választ találnia egyes ügyekben felmerülő, vitatott kérdésre.⁹⁸

A dán ombudsmant a parlament választja meg minden általános választást követően. A parlament tagjai nem tölthetik be a tisztséget, mint ahogy helyi közgyűlés tagja sem. Mindenképpen jogi végzettséggel kell rendelkeznie az ombudsmannak, amely tisztséget 70 éves koráig betölthet. Általános szabályként az ombudsman nem viselhet más tisztséget a közszférában vagy magánszférában. Ez alól a szabály alól akkor mentesül, ha a jogi ügyekkel foglalkozó parlamenti bizottság jóváhagyja a másik tisztség elvállalását.⁹⁹

2.1. Hatáskör

A dán ombudsman hatáskörét tekintve eltér a svéd és a finn ombudsmantól. A közigazgatás minden területe a hatásköre alá tartozik, akár polgári, akár katonai, s valamennyi, az állam szolgálatában tevékenykedő személyt ellenőrzi, így a minisztereket is. A parlament ugyanakkor nem tartozik ellenőrzése alá, mint ahogy törvénytervezetet tárgyaló bizottság sem, de a parlament tagjai egyéb minőségben folytatott tevékenységükkel ide tartoznak. A miniszterek felügyeletével kapcsolatban korábban féltő volt, hogy ütközik a miniszteri felelősséggel, de ez a félelem a gyakorlatban nem realizálódott, többek között azért sem, mivel sem direkt, sem indirekt módon nem járt el politikai erő eszközeként. Természetesen amennyiben nem politikai kérdésről van szó, hanem a minisztérium közigazgatási eljárásáról, akkor felügyeleti kompetenciával rendelkeznek.

A svéd és finn szerkezettel szemben a bíróságok nem tartoznak a hatásköre alá. Ennek oka a bíróságok függetlenségét kimondó alapelvben rejlik. Az ombudsmani hivatal felállítói szerint amennyiben az ombudsman a bíróságokat is ellenőrizné, akkor ez az alapelv sérelmével járna. Megjegyezendő, hogy a bíróságok nem maradnak kontroll nélkül, mivel az ellenük indított ügyekben egy speciális panaszbíróóság jár el. Ennek hatásköre alá tartoznak a helyettes bírák is, akiket kezdetben az ombudsman ellenőrzött.¹⁰⁰ Az ombudsman felügyeleti jogköre alá tartozik egy sajátos alany is: az evangélikus egyház. Ahogy azt az ombudsmanról

⁹⁷ Az első ombudsman, Stephan Hurwitz 16 éven keresztül töltötte be ezt a tisztséget, szakmai tekintélye és munkája jelentősen hozzájárult az intézmény nemzetközi népszerűsítéséhez.

⁹⁸ OLSEN: *i. m.* 5.

⁹⁹ Subsection 1 of Section 29. in Chapter 8 of the Act No. 473 of 12 June 1996, the Danish Ombudsman Act http://www.ombudsmanden.dk/ombudsmanden_en/

¹⁰⁰ PEDERSEN: *i. m.* 79.

szóló törvény is kimondja a közszolgák, akik az egyház szolgálatában állnak, az ellenőrzése alá esnek, amely alól kivételnek tekintendők az olyan ügyek, amelyek közvetve vagy közvetlenül egyházi elvet vagy tant foglalnak magukba.¹⁰¹ Amennyiben társaságok, intézetek, egyesületek stb. igazgatási tekintetben a közigazgatásról, a közigazgatási iratokhoz való hozzáférésről, illetve a közigazgatási adatok védelméről szóló törvények hatálya alá tartoznak, akkor az ombudsman eldöntheti, hogy felügyeleti jogkörét kiterjeszti-e rájuk. A parlamenttől függetlenül kell teljesítenie feladatát, viszont a bizalmát szükséges élveznie. Amennyiben a bizalmat megvonja tőle a parlament, akkor tisztségéből elbocsátja.¹⁰² Ahogy a megválasztásával, úgy az elbocsátásával kapcsolatban is a jogi ügyek bizottsága nyújthat be javaslatot a parlamentnek.¹⁰³ Az ombudsman függetlenségét beárnyékolja, hogy a hivatal költségvetését a parlament költségvetéséhez csatolják. Bár hivatali dolgozóinak számát, a fizetéseket, nyugdíjakat a parlament eljárási szabályzatának megfelelően kell meghatározni, a dolgozókat saját maga veheti fel, illetve bocsáthatja el.

2.2. Eljárás

Az ombudsman eljárásának módjába a parlament nem avatkozhat be, egyedül általános irányelveket határozhat meg a tevékenységével kapcsolatban.¹⁰⁴

Az ombudsmanhoz bárki benyújthat panaszt, nincs szükség speciális érdekre. Az ombudsman dönthet úgy, hogy nem indítja meg a vizsgálatot, amennyiben úgy látja, hogy nincsen a panaszos részéről jogos, elfogadható indok. Ennek hiányában *ex officio* vizsgálatot is indíthat. Amikor úgy dönt, hogy a panaszos állítása önmagában elégséges annak megállapítására, hogy állításának nincs megfelelő alapja, vagy a mérlegelési jogkörbe meghozott döntésekkel kapcsolatos, akkor az ügyet *ad acta* teszi. Mérlegelési jogkörben hozott hatósági határozatokat csak morális és ésszerűségi indokok alapján vitathat. Ilyenkor az indok mellett nyomós okként a hatósági döntésnek nagyon igazságtalannak és ésszerűtlennek kell lennie. Megjegyezendő, hogy az ügy *ad acta* tétele előtt még általában egyfajta előzetes vizsgálatot folytat le (például informálisan tájékozódik az érintett hivatalnoknál).

¹⁰¹ Section 9. Chapter 2., the Danish Ombudsman Act.

¹⁰² *Uo.* Section 3. Chapter 1.

¹⁰³ 'The spheres of competence of the committees' in the Annex of the Standing Orders of the Folketing, August 2004. <http://www.folketinget.dk/BAGGRUND/00000048/00475556.htm#bil01>

¹⁰⁴ *Uo.* Section 10. Chapter 3.

A panaszosnak korlátozott idő áll rendelkezésre: a panaszban megjelölt cselekményt követő 12 hónapon belül be kell nyújtania a panaszát. Amennyiben szabadságától megfosztott személyről van szó, akkor lehetősége van az ombudsmannál az írásbeli kapcsolatfelvételre, még hozzá lepecsételt borítékban.¹⁰⁵ Abban az esetben, amikor a büntető igazságszolgáltatás igazgatási tevékenységén kívüli eljárásával szabadságától megfosztott személy a vele szemben tanúsított bánásmódot panaszolja be, akkor a parlament által kinevezett felügyeleti testület elé kell vinni az ügyet. Ilyenkor is előfordulhat, hogy az ombudsman segítségét kéri a testület, ha az ombudsman hatásköre alá tartozó személlyel szemben tettek panaszt. Amennyiben olyan döntéssel szemben nyújtanak be panaszt, amely egy másik közigazgatási szerv előtt megfellebbezhető, akkor az ombudsman addig nem jár el, amíg ezzel a lehetőséggel nem éltek, kivéve, ha a panasz nem a döntéssel magával kapcsolatos, hanem az alárendelt szerv magatartásával, mivel ilyenkor az ombudsmannak hatásköre van eljárni. Amikor egy hozzá benyújtott panasz kapcsán kiderül, hogy a panaszos még nem merítette ki az igazgatáson belüli fellebbezési lehetőségét, akkor az ombudsman vagy átadja az érintett szervnek a panaszt – ekkor értesíti a panaszost –, vagy azt tanácsolja neki, hogy éljen a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségekkel. Az ombudsman a panaszosnak tanácsot adhat arra vonatkozólag, hogy kezdeményezzen peres eljárást, illetve ajánlhatja a kompetens hatóságnak, hogy biztosítson ingyenes jogi segítséget.¹⁰⁶

Az ombudsman a panasz kézhezvételét követően az érintett hivataltól nyilatkozatot vár a panasszal kapcsolatban. Ha az ombudsman részéről felmerül az igény, akkor a hatásköre alá tartozó szervek kötelessége ellátni minden szükséges információval, dokumentummal, ugyanakkor nem férhet hozzá az ügyre vonatkozó valamennyi irathoz: az érintett hatóság nem köteles átadni számára a belső feljegyzéseit, iratait, csak azokat nézheti meg, amelyek „kiléptek” a hivatal épületéből.¹⁰⁷ Noha nem kötelesség, mégis elég gyakran lehetővé teszik számára a hozzáférést.¹⁰⁸ Ha eljárása során fontosnak tartja, akkor adott esetben bármely személyt felhívhat bíróság előtti vallomástételre. Gyakran előfordul, hogy személyesen interjúvolja meg a panaszost vagy más egyéb, az ügygel érintett személyt. Bármilyen munkahelyet megvizsgálhat, és bármilyen helyiséghez hozzáférést kell biztosítani számára.¹⁰⁹

¹⁰⁵ Section 13. Chapter 4., the Danish Ombudsman Act.

¹⁰⁶ PEDERSEN: *i. m.* 84.

¹⁰⁷ MAJTÉNYI LÁSZLÓ: *i. m.* 40.

¹⁰⁸ PEDERSEN: *i. m.* 83.

¹⁰⁹ Az ombudsmanról szóló törvény felhatalmazása alapján évente körülbelül 25 megtekintést tart. Voltaképpen szinte valamennyi látogatás olyan helyet érintett, ahol az állampolgárok többé-kevésbé akaratuk ellenére tartózkodnak, ilyenek az állami börtönök, pszichiátriai létesítmények, szociális ellátó intézmények, rendőrségi fogdák stb. Az ombudsman feladatai közül a fogyatékosokat érintő diszkriminációval kapcsolatos ellenőrzésénél a közintézményeket is vizsgálta, különösen a hozzáférhetőségre tekintettel.

Amennyiben az ügy körülményei megkívánják, akkor az ombudsman a vizsgálata során köteles az információkat titkosan kezelni. Ez a kötelesség nemcsak rá, hanem a hivatali apparátusára is vonatkozik. Ez a hivatalokkal fennálló kapcsolatát befolyásolja, a bizalmi viszonyt erősíti, hiszen könnyebben ad át bizalmas információkat az, aki tudja, hogy az információk sem a nyilvánosság, sem a panaszos, sem más személy számára nem válik hozzáférhetővé.

Az ombudsmannak többféle jogorvoslati lehetősége is van, bár közigazgatási határozatot nem semmisíthet meg és nem módosíthat. Abban az esetben, ha egy hivatalban lévő vagy egy korábbi miniszter polgár- vagy büntetőjogilag felelősségre vonható, akkor az ombudsman ezt javasolva a parlamenthez fordulhat. Amennyiben más, hatásköre alá tartozó egyéb személy az ombudsman véleménye szerint egy bűnügyben felelősnek tekinthető, akkor utasíthatja a vádhatóságot előzetes vizsgálat lefolytatására, vagy bíróság előtti vádemelésre. Ha úgy véli, hogy elégséges alap van fegyelmi jogkörben folytatandó eljárásra, akkor az eljárni hivatott szervet utasíthatja ilyen eljárás megindítására. Az ombudsman álláspontját, véleményét megoszthatja a panaszossal.

A dán ombudsman éves jelentésekben tájékoztatja a parlamentet a munkájáról, amelyet nyilvánosságra is hoznak.¹¹⁰ Amennyiben különjelentést készít egy ügyről a parlamentnek, a miniszternek vagy hivatalnak, vagy ha kitér egy konkrét esetre az éves jelentésében, akkor arra is ki kell térnie, hogy az érintett hivatal, illetve személy mit hozott fel a védelmében. Amikor az ombudsman egy ügy során a hatályos törvényekben, közigazgatási rendeletekben hiányosságokat észlel, akkor értesítenie kell a parlamentet és a minisztert, helyi szervek által hozott jogszabályok esetében pedig az érintett szerveket.

Az ügy kivizsgálásának lezárásakor megállapíthatja, hogy a hatásköre alá tartozó adott szerv vagy személy jogszabállyal ellentétesen cselekszik. Arra a következtetésre is juthat, hogy kötelességei ellátása során valamilyen más módon hibákat vétett, illetve mulasztásokat követett el. Az ombudsman a véleményét kritikában vagy ajánlásokban fogalmazhatja meg. Ha az ügygel kapcsolatban kiderül, hogy az érintett hivatalnok vagy szerv a közigazgatási eljárás során gyaníthatóan tudta, hogy jelentős mértékben hibázott és súlyosan mulasztott, akkor már nem elég holmi megállapítás. Az ügy súlyossága okán ezt jelentenie kell a

Lásd http://www.ombudsmanden.dk/inspektioner_en/

¹¹⁰ Az éves jelentéssel kapcsolatban szintén a jogi ügyekkel foglalkozó parlamenti bizottság nyújt be javaslatot a parlamentnek.

parlament jogi ügyekkel foglalkozó bizottságának, továbbá a miniszternek és az érintett szervnek.¹¹¹

Az ombudsman tehát rámutat az eljárás, az ítélet vagy magatartás elégtelenségére, abban a reményben, hogy megelőzi későbbi előfordulást. Ismerteti, hogy a jogszabály alapján mit lehet elvárni az ügyintézőktől, hogyan kell eljárniuk. Bár az ombudsman szerint egy hivatalos szerv nem kritizálható akkor, ha mulasztása vagy cselekedete összhangban volt a jogszabállyal, de rámutat arra, hogy a jövőben mi lenne a legmegfelelőbb gyakorlat.

Az ombudsman módszertani fejlesztésre, tökéletesítésre is szokott javaslatokat tenni. Sok nyilatkozata, kijelentése tartalmaz olyan megállapításokat, amelyeket előzetesen az érintett intézménnyel vagy szervvel együtt hozott meg. Ezeket gyakran egyeztetett megállapodásnak lehet tekinteni, ami lehet, hogy nem is igazán azt tükrözi, amit az ombudsman eredetileg javasolt, hanem azt, amit a hivatalnokok készek voltak elfogadni. A szóbeli felvilágosítás és meggyőzés olyan eredményt hozhat, amely az ombudsmannak és a hivatalnoknak is elfogadható, de nem biztos, hogy bármelyiküknek tökéletesen megfelel.¹¹² A nyilatkozat előtti megbeszélések bátorítják az együttműködést és az elfogadást. Az ombudsman véleménye szerint a meggyőzés hatásosabb a rendelkezésnél. Az ajánlásokat megelőző egyeztetések vissza nem térő lehetőséget kínálnak nemcsak a kompromisszumra, hanem a hibák megvilágítására. A megbeszélések másik előnye, hogy az ombudsman munkaterhét csökkentik, mivel azok a hivatalnokok, akik megértették és elfogadták az álláspontját, későbbiekben a megfelelő eljárást követik.

Az ombudsman legnagyobb hatékonysága azokban az ügyekben mutatkozik meg, amelyek az elfogadott normáktól való eltávolodást jelentik, és nem olyan ügyekben, ahol az eltérő értékek összeütközését kell kezelni. Amikor az ügyek elvesztik személyes jellegüket, és a közösséget érintik, az ombudsman eljárása inkább próbaképpen és konkrét eredmény felmutatására nagyon kicsi az esély.¹¹³ Az ombudsman nem tud maga kialakítani egy következetes, egységes közigazgatási szervezetet, csak a kisebb hibákat tudja orvosolni.

Az 1970-es évek közepe óta a dán ombudsman szisztematikusan hozzájárult a helyes hivatali eljárás fejlődéséhez, ami azért volt lehetséges, mert már létezett és történelmileg kifejlődött a közigazgatáson belül a jó kormányzás alapkonceptiója. A hivatal megszervezése, illetve újjászervezése a dán ombudsman számára nagy lehetőséget hordoz. Mind a struktúráját, mind a működés módját meghatározhatja, amely az évek során fokozatosan

¹¹¹ Section 24. Chapter 7., the Danish Ombudsman Act.

¹¹² GELLHORN: *i. m.* 17.

¹¹³ *Uo.* 44.

változik. Bár a parlament határozza meg az ombudsmani hivatal létszámát, az ombudsman veszi fel a hivatal tagjait, akik az új ombudsman megválasztása után is a hivatalnál maradnak. Az ombudsmanról szóló törvény nem rendelkezik arról, hogy helyettes ombudsman segítse, az ügyek számának növekedése miatt azonban az 1997-es ombudsmanról szóló törvény módosítása során a hivatalban lévő ombudsman felvetette a helyettes ombudsman ügyét. Bár ekkor a parlament a javaslatot nem fogadta el, a gyakorlatban informálisan elfogadták és tudomásul vették, hogy az ombudsmant egy általa kinevezett helyettes segíti.

Az ombudsmani intézmény működése, pozíciójának megerősítésekor gyakran vetődik fel kérdésként az egyéni panaszok megoldása, valamint a jogállamiság általános fejlődésének (és a közigazgatás) ellenőrzése közötti egyensúly fenntartása.¹¹⁴ Mivel a kezdetekhez képest jelentősen megnövekedett az intézményhez benyújtott panaszok száma, az általános szintű tevékenység háttérbe szorul az esetek kezeléséhez képest. A dán példánál látható, hogy átgondolt és következetes erőfeszítéseket tettek mindkét irányú tevékenység ellátására.

A dán ombudsmanról szóló törvény lehetővé teszi az ombudsman számára, hogy a nyilvánvalóan nem megalapozott panaszokat elutasítsa. Miután az évek során a panaszok száma gyorsan emelkedett, elsősorban a személyzet növelését kellett végbevinni. Mivel ez nem volt elegendő, már akkor is el lehetett utasítani a panaszokat, amikor az ombudsman egyértelműen úgy vélte, hogy csak csekély lehetősége, vagy nincs is valószínűsége annak, hogy képes a panaszost támogatni. Az ombudsman így azokat az eseteket vizsgálhatta, ahol valamilyen értelemben ténylegesen történt hivatali visszaélés és a törvény 1997-es módosításával megerősítették, hogy olyan esetekre fókuszáljon, amelyek alapvető és/vagy általános témákat érintenek.

Az előbbieken kifejtett svéd és dán ombudsmani intézmény karakterisztikus tulajdonságait az alábbi táblázat hasonlítja össze.

¹¹⁴ OLSEN: *i. m.* 9.

2. ábra

A svéd és a dán ombudsmani tisztség összehasonlító táblázata

svéd	dán
Parlament választja, újraválasztható	Parlament választja, újraválasztható
Igazságszolgáltatásra is kiterjed hatásköre	Igazságszolgáltatásra nem terjed ki hatásköre
4 éves hivatali idő	4 éves hivatali idő
A tisztség megújítható	A tisztség megújítható
Több ombudsmant is választhatnak, helyettes ombudsman is lehetséges	Egy ombudsman, aki mellett helyettes ombudsman is lehetséges
Ex officio vizsgálat is indítható	Ex officio vizsgálat is indítható
Éves beszámoló készítése	Éves beszámoló készítése
„Különleges” vádló büntető eljárás kezdeményezésekor	Utasíthatja a vádhatóságot előzetes vizsgálatra, vádemelésre. Beidézhet bíróság előtti tanúvallomásra
Nem követelmény jogi végzettség	Jogi végzettség követelmény
Minden iratjhoz, titkosakhoz is hozzáférhet	Belső feljegyzésekhez, iratokhoz hozzáférhet, amelyek kikerültek a szertől
Nem vállalhat semmilyen egyéb tisztséget, munkát	A Parlament külön engedélyével tisztséget vállalhat közhivatalban, magáncégnél, vállalkozásnál, intézménynél

Forrás: Saját szerkesztés.

VI. Előzmények a Maastrichti Szerződésig

Az ombudsmani intézmény elterjedésében az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága és az Európa Tanács is jelentős szerepet játszott, hiszen az 1970-es és 80-as években mindkét szervezet határozottan javasolta a tagállamoknak az intézmény bevezetését, meglátásuk szerint ugyanis a nemzeti ombudsmanok a két szervezet céljainak eléréséhez jelentős segítséget tudnak nyújtani. Az Európa Tanács 1974. április 18–19-én Párizsban ülésző Parlamenti Közgyűlése olyan ajánlást fogadott el az ombudsman és parlamenti biztos szerepéről, amelynek meghozatalakor figyelembe vette, hogy az ombudsmanok és parlamenti biztosok az egyének védelmét szolgálják a hatóságok hivatali visszaéléseivel szemben, és általában a jó kormányzást segítik elő. Az ajánlás szerint a hatóságok egyre inkább szabályozzák a polgárok életét, és ahol az alap- és szabadságjogok védelmének felügyeletét az államok látják el, a közhatalmi szervek veszélyeztethetik az alap- és szabadságjogokat az egyének életébe történő beavatkozásaikkal. A bírósági kontroll szokásos formái nem mindig alkalmasak arra, hogy kellő gyorsasággal és hatékonysággal birkózzanak meg a közigazgatás szervezetének különböző részterületein jelentkező problémákkal és bonyolultságával, ezért szükség van egy további garanciára, ami egyszerűbb, gyorsabb, kevésbé költséges, hatékonyabb, és amelyet éppen az ombudsman vagy a parlamenti biztos testesíthet meg. Ezek hozzájárulhatnak a

végrehajtó hatalom feletti parlamenti kontroll erősítéséhez. Európában az elmúlt években az ombudsman vagy a parlamenti biztos intézményének figyelemre méltó elterjedése tapasztalható helyi és nemzeti szinten egyaránt. A Közgyűlés azt ajánlotta, hogy a Miniszteri Bizottság azon államok kormányainak figyelmét hívja fel, amelyekben még nem történt meg nemzeti, regionális és/vagy helyi szinten olyan személyek kinevezése, akiknek funkciója a már létező ombudsmanokéhoz és parlamenti biztosokéhoz hasonlatos.¹¹⁵

A közösségi szinten, a közösségi ombudsman kérdését különösen az Európai Parlamentben kísérte élénk vita. Az Európai Konzervatív Párt 1974. szeptemberi „*Our Common Cause*” című politikai dokumentumában is érintették a témát, majd 1974. december 14-én Lord Charles O’Hagan, az Európai Parlament brit konzervatív tagja írásbeli kérdést intézett az Európai Közösségek Bizottságához, amely a Közösségek Bizottságának elérhetőségével volt kapcsolatos. Kérdésében azt vetette fel, hogy amennyiben egy állampolgár az Európai Gazdasági Közösség tevékenységével kapcsolatban panasszal él, biztos lehet-e abban, hogy panaszát alaposan áttanulmányozzák, tekintettel arra, hogy a polgárok az Európai Gazdasági Közösséget irányító bürokráciát zártnak és ismeretlennek tartják.¹¹⁶

A Bizottság 1975. február 6-ai válaszában úgy érvelt, hogy a bürokráciával kapcsolatos kritikák a Közösség és a Közösséget alkotó intézmények tevékenységét érintő ismeret hiányában rejlenek. Ami a panaszokat illeti, a Bizottság azokat a maga részéről teljes mértékben figyelembe veszi, kerüljenek azok benyújtva írásban vagy szóban, közvetlenül vagy közvetetten valamelyik tagállam információs hivatalán keresztül, és ahol szükségesnek látja, ott jogorvoslattal él. Ezen kívül a polgárok szabadon fordulhatnak panaszaikkal az Európai Parlament bármely tagjához, aki biztosítja azok teljes kivizsgálását.¹¹⁷

Ezzel kapcsolatban érdemes figyelembe venni a már említett Lord O’Hagan és a Bizottság közötti polémiát. 1975. január 20-án Lord O’Hagan ismételt írásbeli kérdést intézett az Európai Közösségek Bizottságához ezúttal azzal kapcsolatban, hogy a Bizottság megfontolja-

¹¹⁵ Recommendation 757 [by the Assembly of the Council of Europe] (1975) on the conclusions of the Assembly’s Legal Affairs Committee with the Ombudsmen and Parliamentary Commissioners in Council of Europe member states (Paris, 18–19 April 1974) <http://ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/757-1975.pdf>

¹¹⁶ OJ 1975 C 55/13, Written question No 562/74 by Lord O’Hagan to the Commission of the European Communities on „accessibility of the European Commission” <http://ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/562-74.pdf>

¹¹⁷ *Uo.*

e a javaslattételt egy közösségi ombudsman felállítására.¹¹⁸ Példaként megemlítette, hogy számos tagállam hozott létre speciális hatáskörrel rendelkező hivatalnokokat, amelyek a hivatali visszaéléseket orvosolják, így az Egyesült Királyságban a Közigazgatás Parlamenti Biztosa folytat ilyen irányú vizsgálatokat, ahol ebben a vonatkozásban bizonyos mértékig a dán ombudsmant tekintették mintának.

Az Európai Bizottság 1975. február 24-ei válaszában – utalva a korábbi 562/74-es számú kérdésre adott feleletére – kifejtette, hogy mivel a polgár panaszát eljuttathatja a Bizottsághoz magához, illetve valamelyik Közösségi Információs Hivatalon vagy európai parlamenti képviselőn keresztül panaszt tehet valamely közösségi tevékenységgel kapcsolatban, a kérdésben felvetett tisztség hiányát ezek áthidalják, és ezért nem érzi szükségesnek a felállításra vonatkozó javaslat előterjesztését.^{119; 120}

Az Európai Bizottság hozzáállásának változását mutatja, hogy amikor 1977. január 12-én Ewing parlamenti képviselő kérdést intézett a Bizottsághoz, utóbbi válasza az volt, hogy általában kielégítőnek tartja a panaszok eddigi kezelését, de biztosította nyitottságát a panaszok kezelésére irányuló újabb eszközök vonatkozásában, amelyek közé az ombudsman is sorolható.

1978. április 17-én a Jogi Ügyek Bizottsága – azt követően, hogy az Európai Konzervatív Párt előterjesztésével indítványozta egy ombudsman Parlament által történő kijelölését – kijelöli Sir Derek Walker-Smith, brit konzervatív parlamenti képviselőt előadónak, és egy évvel később 1979. április 6-án a Jogi Ügyek Bizottsága elkészíti jelentését¹²¹ a Közösségi Ombudsman Európai Parlament által történő kinevezéséről.¹²²

A jelentésben kitértek arra, hogy a megelőző években a kormányzat szabályozó szerepe óriási mértékben megnövekedett a mindennapi élet terén, amelyet megfelelő eszközökkel orvosolva ellensúlyozni kell. Az alapvető és emberi jogok védelme nem elegendő, a végrehajtó jogtalan és sértő beavatkozásával szemben is védelmet kell nyújtani. Mivel a hagyományos bírósági

¹¹⁸ OJ 1975 C 86/54 Written question No. 663/74 by Lord O'Hagan to the Commission of the European Communities on a „Community ombudsman” <http://ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/663-74.pdf>

¹¹⁹ *Uo.*

¹²⁰ Továbbá írásbeli kérdést tett fel a témával kapcsolatban Jean Dondelinger képviselő is (OJ C 50/42 No. 750/76 és OJ C 70/14 No. 751/76).

¹²¹ Report drawn up on behalf of the Legal Affairs Committee on the appointment of a Community Ombudsman by the European Parliament, 6 April 1979 (PE 57.508/fin.). Rapporteur: Sir Derek Walker-Smith <http://ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/57-508.pdf>

¹²² Római Szerződés aláírásakor mindössze néhány ombudsmani intézmény működött, míg a jelentés készítésekor majdnem ötven. Az Európai Közösségen belül az első ombudsmant 1954-ben nevezték ki Dániában.

jogorvoslatok nem mindig elég gyorsak, a sérelmek megfelelő orvoslására egy gyors, rugalmas, egyszerű mechanizmusra van szükség. Az Európai Közösségek esetében felmerül az a kérdés, hogy egyáltalán szükség van-e közösségi szinten ilyen intézményre, és milyen típusú ombudsman lenne a legmegfelelőbb, továbbá meg kell válaszolni, hogy milyen jogi eszközzel történik felállítása, valamint a kinevezés módja, a hatáskör és kötelezettség, a panasz eljárás, az Európai Parlamenttel való kapcsolat, és a tagállamok ombudsmanjaival való kapcsolat vonatkozásában is pontosítani szükséges.

A jelentés elkészítésekor kikérték a tagállamok ombudsmanjainak – a dán, a francia, a brit és az északír – véleményét is.¹²³ Ahogy a francia *médiateur* kifejtette, személy szerint nem látja hátrányát egy ilyen típusú ombudsman létrehozásának, viszont úgy gondolja, hogy Derek Walker-Smith a megfelelőbb helyzetben van annak eldöntésére, hogy maguk az ügyek megalapozzák-e az intézmény létrehozatalának jogosságát.¹²⁴ Az északír parlamenti biztos válaszában elmondta, az elképzelés, amely szerint az európai ombudsman a nemzeti ombudsman funkcióit másolná, és a tagállamok kormányzata, illetve közigazgatási szervei ellen benyújtott panaszokat vizsgálná, feltehetőleg nem takar valós szándékot,¹²⁵ és szerinte az európai ombudsmannak a polgárokat a nemzetek feletti szinten érintő európai intézmények és szervek döntéseivel kapcsolatban kellene vizsgálódnia. Az európai szervek közül az Európai Bizottság lenne az, amely itt leginkább szóba kerülhet. Nagy-Britannia ombudsmanjának véleménye szerint, amikor az európai ombudsmanról beszélünk, szükséges annak felismerése, hogy széles körű ellentmondás van az egyes államok alkotmányos elméletei és gyakorlata között, és bármiféle megállapodás, ami nemzeti szinten az egységesség egy bizonyos fokát feltételezné, nagy valószínűséggel nehézségekbe ütközne nemzetek feletti szinten. A közösségi politikák egészében véve a jogalkotási aktusokban fejeződnek ki, ha valamelyiküket – kötelező érvénnyel rendelkezve – nemzeti szinten implementálni kell, és arra hivatkoznak, hogy az igazságtalanságokat okoz, akkor lehetőséget lát az ombudsman tevékenységére.¹²⁶ A dán ombudsman számára úgy tűnt, hogy a kérdés

¹²³ Sir Derek Walker-Smith a következő kérdésekkel kereste meg az ombudsmanokat: hasznos lenne-e egy közösségi ombudsman felállítása, hogyan képzelné el a közösségi és tagállami ombudsman viszonyát, találkozott-e közösségi aspektusú ügygel.

¹²⁴ A francia szakember úgy vélte, hogy közösségi és a nemzeti ombudsman közötti kapcsolat nem vet fel semmilyen problémát, szerinte intézményesítés nélkül, a német Bundestag Petíciós Bizottsága és a közte kialakult gyakorlatot kellene alapul venni. Ezt a kapcsolatot, amely rendkívül szívélyes, a kölcsönös segítség égisze jellemzi.

¹²⁵ Az ír biztos arra is rámutatott, hogy nemzetközi szinten már a Párizsban tartott 1974. áprilisi ombudsmantálalkozón felvetődött egy olyan ombudsman felállításának kérdése, aki segítséget nyújtana az Emberi Jogi Bizottsággal szembeni panaszok benyújtóinak, de végül a javaslat ellen határoztak.

¹²⁶ Kérdés, hogy van-e létjogosultsága egy koordináló közösségi ombudsmannak, aki azokkal a problémákkal foglalkozna, amelyekkel kapcsolatos panaszokat egyébként a nemzeti ombudsmanok saját hatáskörükben

kifejezetten politikai, és ezért egy politikailag semleges ombudsmannak csak általános jellegű megjegyzéseket kell a felállítás kérdéséhez hozzáfűznie. Véleménye szerint a közösségi szintű ombudsmani tisztség létrehozatalának lehetséges fő oka, hogy az egyének távolinak és bürokratikusnak tekintik a közösségi hatóságokat, ezért pszichés értéket is kapcsolnának a tisztség létesítéshez, aki mint közvetítő járna el az egyén és a távoli, bürokratikus szervezet között.¹²⁷ Összességében a nemzeti ombudsmanok szerint bár egyikük sem kapott specifikus, közösségi érdeket érintő panaszt, mégis ilyen típusú tisztség létesítése értékesnek bizonyulhat.

Derek Walker-Smith jelentése arra is felhívta a figyelmet, hogy 1978. október 18–19-én elfogadták a Politikai Ügyek Bizottságának a véleményét egy vonatkozó munkaanyag megtárgyalását követően. A véleményben az ombudsman szükségességét véleményező rész következtetése rendkívül kedvező volt: az egyének számára a Közösség keretein belül rendelkezésre álló fellebbezési csatornák alkalmatlansága és az ombudsman szerepében rejlő szimbolikus érték(ek) következtében a bizottság tagjai jogosnak tartják az ombudsmani hivatal közösségi kereteken belül történő felállítást. Az ombudsman ugyanis megszemélyesíti az államot, emberközelibb formát nyújt az egyének számára, a Parlamenttel való privilegizált kapcsolata pedig szerepét vitathatatlanul demokratikussá teszi. Ezeket erősítik azok a tények, hogy az integráció folyamatát szükségszerűen technokratikusnak tekintik, és az ennek orvoslására irányuló kísérletek sikerességét biztosítani kell.¹²⁸ Az ombudsman tehát hozzá tud járulni a parlamenti választások sikeréhez azzal, hogy általa az egyének személyes kontaktust tudnak kiépíteni a Parlamenttel. A dokumentum szerint a közösségi ombudsman két lehetséges típusa jöhet számításba. Az első a tradicionális jegyeket viselné, széles vizsgálati jogkörrel, amely a közösségi közigazgatás valamennyi formáit érintené a közösségi és a nemzeti hatóságok tevékenysége által. Ez lenne az ideális megoldás, mivel hatékony és gyors eljárást biztosítana. Ugyanakkor egy új közösségi intézmény létesítését vonná maga után, de mivel az Európai Parlamentnek nincs ilyen hatásköre, nincs lehetőség egyoldalúan ilyen szervet létrehozni, ez feltehetőleg a Szerződések módosításával járna, és e típus instituálása

vizsgálhatnak és a közösségi tevékenységeket jelentős mértékben érintik. Ilyen problémával nem találkozott, de olyannal igen, amikor valamely közösségi megállapodás keretében két tagállamot érintő ügyben egyik hatóság eljárása során közigazgatási hiányossággal szembesült. Ezen esetekben elképzelhető – feltéve ha valamennyi tagállam rendelkezne nemzeti ombudsmannal –, hogy a közöttük lévő informális konzultáció lenne a legmegfelelőbb megoldás. Helyteleníti azt, hogy egy közösségi ombudsman vizsgálja az ilyen eseteket, mert ez az ombudsmanok hierarchikus felépítéséhez vezetne. Ez megsemmisítené azt az alapvető értéket, amely szerint az ombudsman individuális, „személyes” intézmény.

¹²⁷ Természetesen ilyen funkció ellátása esetén szükség van arra, hogy magát az intézményt ne tekintsék a bürokrácia egyfajta megtestesítőjének, hanem egy személy körül koncentráltnak, aki informálisan és gyorsan kezeli az ügyeket, rendelkezik a vizsgálatokhoz szükséges eszközökkel, például igényelheti valamennyi releváns dokumentum bemutatását. A legfontosabb azonban, hogy semleges és független személy legyen.

¹²⁸ A közvetlen európai parlamenti választás egy fontos lépés volt ennek orvoslására.

egy nagyon hosszú eljárást jelentene. A másik megközelítés előnye az egyszerűség és a minimális késedelem. Ez egy olyan ombudsman kinevezését feltételezné, akinek hatáskörét az Európai Parlament delegálná. Ez az ombudsman, akinek a neve parlamenti biztos lehetne, közvetlenül vagy egy parlamenti képviselőn keresztül kaphatná a közösségi polgárok panaszait, kivizsgálhatná azokat és jelentést tehetne megállapításairól mind a panaszosnak, mind a Parlamentnek. Bár formailag nincs széles vizsgálati jogköre, mégis nehéz elképzelni, hogy az érintett hatóságok hogyan tudnák visszautasítani a kért információk megadását. Amennyiben ez mégis felmerülne, akkor a parlamenti biztos átadhatja a panaszt kivizsgálásra a nemzeti ombudsmanoknak.

Konklúziójában a Walker-Smith által vezetett bizottság arra az álláspontra helyezkedett, hogy szükség van egy Parlamenti Biztos kinevezésére, aki főképpen tanácsadói és felügyeleti szerepet lát el. Ezen kívül egyre inkább tudatosítani kell az ombudsmani intézmény valamennyi tagállamban történő felállítását. Ez lehetővé tenné valamennyi közösségi polgár számára panaszának gyors és informális kivizsgálását, megoldaná a hatásköri probléma kérdését és bizonyos fokig valamennyi közösségi polgár számára egyenlő védelmet biztosítana.

A jelentést követően 1979. május 11-én az Európai Parlament határozatot hozott a Közösségi Parlamenti Biztosi tisztség létrehozataláról.¹²⁹ A határozatban megfogalmazottak szerint az Európai Parlament tisztában van a közösségi jognak a közösségi polgárokra gyakorolt növekvő mértékű hatásával, és a jogorvoslati eszközökkel, amelyek a közösségi intézmények és szervek tevékenységével szemben nem mindig kielégítőek. Figyelembe veszi, hogy az ombudsmani intézmény számos ország tapasztalatai alapján a végrehajtó hatalom hatékony és rugalmas ellenőrzését biztosítja. A határozatot mind az Európai Bizottság, mind a később megválasztott Parlament ellenezte, és egészen az 1992-es Maastrichti Szerződésig nem egyeztek meg egy ilyen intézmény létesítésében. Az 1979-es parlamenti határozat meghozatala a körülményeket tekintve önmagában véve is figyelemre méltó, hiszen az ombudsmani intézmény koncepciójának kivitelezése nemzetközi szinten az 1980-as évekig nem indult be.¹³⁰

¹²⁹ OJ 1979 C 140/153 Resolution on the appointment of the Community Ombudsman by the European Parliament, 11 May 1979 <http://ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/29-79.pdf>

¹³⁰ Amikor az Európai Közösség először bővült ki új tagokkal 1972-ben, az alapító államok egyikében sem működött az ombudsman intézménye, a csatlakozók közül pedig csak az Egyesült Királyságban és Dániában létezett (az Egyesült Királyságban 1967-től, Dániában 1955-től). Egy, az 1970-es évek közepén az Európai Ombudsman felállításáról szóló javaslat parlamenti tárgyalásakor pedig a kilenc közül csak három tagállamban volt nemzeti ombudsman. Ebben az időben Franciaországgal bővült hárommá az ombudsmannal rendelkező tagállamok száma, a hivatal felállításáról szóló 1973. évi törvénnyel. Luxemburgban 2003-ban, Belgiumban 1981-ben, Hollandiában 1995-ben, Írországból 1980-ban rendelkeztek ilyen tisztség létesítéséről.

A Parlament hozzáállását mutatja, hogy 1985. június 14-ei határozatában¹³¹ kinyilvánítja elkötelezettségét a petíciós jog és a petícióval összefüggésben a Parlamentnek az információhoz való hozzájutásával kapcsolatos jogának vonatkozásában, és felhívja a tagállamokat, a Bizottságot és a Tanácsot e célok eléréséhez szükséges együttműködésre. A határozatban üdvözölte a „*People’s Europe*” ad hoc bizottság felállítását (amelynek létrehozásában az állam- és kormányfők fontainebleau-i ülésén határoztak), és elvárja, hogy az Európai Tanács konklúziójában ismerje el a petíciós jogot, továbbá a közösségi intézmények, a nemzeti hatóságok kötelezettségét az Európai Parlament felé történő információk szolgáltatására, valamint egy részletes intézkedés elkészítésének szükségességét is a Parlament indítványa alapján. A petíciók fontolóra vétele kapcsán utasítja az Eljárási Szabályzat és Petíciók Bizottságát, hogy terjesszen elő indítványt a bizottság adminisztratív eljárásának megerősítésére, a petíciós jog népszerűsítési kampányának előkészítésére, a petíciók kivizsgálásához kapcsolódóan az Eljárási Szabályzat 108-as és 110-es cikkelyének szükséges változtatására és az ehhez kapcsolódó közösségi jogalkotás előkészítésére.

A már fent is említett 1985. június 28–29-ei *Adonino*-jelentést, a „*People’s Europe*” ad hoc bizottság a második és végső jelentését az Európai Tanácsnak nyújtotta be, az 1984-es dublini Európai Tanács által előterjesztett és elfogadott munkaprogrammal összhangban.¹³² Ezzel a bizottság kitöltötte mandátumát, amit még a fontainebleau-i Európai Tanács adott. Az első jelentést a márciusi brüsszeli ülésén fogadta el az Európai Tanács, a bizottság pedig úgy döntött, hogy a végső jelentést 1985 júniusára felvázolja. A megfogalmazott javaslatok a polgárok speciális jogainak, az oktatásnak, a kultúrának és a kommunikációnak fontos aspektusaival foglalkoznak, valamint a közösség külső megjelenésével és identitásával. Ezek mind jelentősek a polgár mindennapjainak különböző területein, és az európai népek egyre szorosabb uniójának megvalósításához lényegesen hozzájárulnak. A bizottság véleménye szerint az emberek Európájához legjobban úgy tud hozzájárulni, ha kombinálja a speciális javaslatokat és hosszú távú célkitűzéseket, amelyek a közösséget átláthatóbbá teszik a polgárai számára. Ebben az összefüggésben hangsúlyozni akarja, hogy a közigazgatás szervezetének egyszerűsítése és a túlszabályozástól való tartózkodás egy folyamatosan megvalósítandó feladat. A célok megfogalmazásán túl az Európai Közösség akkor tud csak „reagálni” polgárainak véleményére, ha a Közösség lépéseket tesz a szorosabb együttműködést megfogalmazó kívánságuk megvalósítására és terepet ad elképzelésüknek. Ez

¹³¹ OJ 1985 C 175/214, Resolution on the strengthening the citizen’s right to petition the European Parliament, 14 June 1985 <http://ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/41-85.pdf>

¹³² The „Adonino Report” – Report to the European Council by the ad hoc committee “On a People’s Europe”, A 10.04 COM 85, SN/2536/3/85 <http://ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/2536-3-85.pdf>

az oka annak, hogy javaslatokat terjesztettek elő többek között a polgárok speciális jogaira vonatkozóan is.

Az ezt követő időszakban látható, hogy nem csak a bizottságok, hanem egyéni képviselők is felszólaltak az ombudsmannal kapcsolatban. Ezek közül a Barbara Castle kérdésében rámutatott arra,¹³³ hogy az Európai Gazdasági Közösség azon polgárai, akik a Közösség más tagállamában élnek, a mindennapi életben számtalan bürokratikus problémával találkoznak és gyakran nem egyértelmű annak a parlamenti képviselőnek a személye, akihez a problémáikkal bizalmasan fordulhatnak. Ezért vetette fel a Bizottság részére egy ilyen poszt létesítését.

A Parlament Petíciós Bizottságának magatartását nézve – amelyet a tisztség felállítására vonatkozó konkrét javaslat előterjesztésével bíztak meg –, az egyértelműen ellenállónak mondható. Meg kell jegyezni, hogy ez nem meglepő. Amennyiben a petíciós jog „előtörténetét” nézzük, láthatjuk, hogy csak 1981-ben lett a Parlament Eljárási Szabályzatában rögzítve, így a petíciós jog is eléggé új eszköz volt a bizottság számára, tehát a saját hatalmát is féltette az ombudsman ellenében. Amennyiben az 1984-es TEU-tervezetet nézzük még azt is észrevehetjük, hogy meg sem volt benne említve az ombudsman. A Parlament hozzáállását mutatják azok a határozatok is, amelyeket a Petíciós Bizottság tevékenységével kapcsolatban hozott. Ezek szerint a Petíciós Bizottságot felhatalmazza, hogy folytassa a tanácskozásokat a petíciós eljárás fejlesztését¹³⁴ szem előtt tartva, nyomatékosítsa a Parlament és a Közösségek irányában a petíciók fontosságát, mivel ezek az egyének irányában egy kapcsolatot, az érzékenység és általános szükség egy mutatóját jelentik, vagyis eszközként járulnak hozzá a Közösségek demokratikus vezetéséhez¹³⁵.

A dokumentumok áttekintése egyértelművé teszi számomra, hogy az ombudsman felállításának időpontját a politikai hatalomféltés, a feladat- és hatáskörök gyengülésétől való félelem késleltette.

¹³³ Question Écrite N^o 1235/87 de Mme Barbara Castle á la Commission des Communautés européennes (21 septembre 1987) (88/C 123/13) <http://ombudsman.europa.eu/historical/pdf/fr/1235-87.pdf>

¹³⁴ Resolution on the deliberations of the Committee of Petitions during the first six month of 1987, 15 October 1987 (Official Journal 1987 C 305, p. 131) <http://ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/152-87.pdf>

¹³⁵ Resolution on the deliberation of the Committee on Petitions during the parliamentary year 1989–1990, with indications as regards future procedure for handling petitions, 15 June 1990 (Official Journal 1990 C 175, p. 214) <http://ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/107-90.pdf>

VII. A Maastrichti Szerződés létrejöttét, az Európai Ombudsman Hivatalának felállítását eredményező események és benyújtott tervezetek

1990. május 4-én Felipe Gonzalez spanyol miniszterelnök az Európai Tanács tagjaihoz írt levelében felvetette, hogy az Európai Unió Szerződésbe iktassanak be az uniós polgársággal kapcsolatos rendelkezéseket. Levelét követően, szeptember 24-én a politikai unióról szóló kormányközi konferencia keretében a spanyol kormányzat benyújtott egy részletes előterjesztést a polgárok jogainak, szabadságainak és kötelezettségeinek megállapítására az új Közösségben, amelyeket a Belső Piac projektjébe tartozónak tartottak.¹³⁶ A spanyol delegáció voltaképpen két dokumentumot terjesztett a kormányközi konferencia elé: a „*Note on citizenship*”, vagyis az állampolgárságról szóló feljegyzést szeptember 24-én, míg az európai állampolgárságról szóló szövegjavaslatot 1991. február 21-én.

A „közösségi állampolgárságról” szóló „*The Road to European Union*” címet viselő jegyzékben megfogalmazottak szerint az uniós állampolgársághoz fűződő jogok elfogadásánál létre kellene hozni olyan speciális szerveket, amelyek e jogok felügyeletéért lennének felelősek. Ezzel összefüggésben a spanyol javaslat rámutatott arra, hogy az európai polgárok jogai nagyobb védelemben részesülnének az Unióban, amennyiben lehetőségük lenne petíciókat és panaszokat benyújtani az európai ombudsmanhoz, amelynek funkciója elsősorban a polgárok speciális jogainak védelme, illetve felügyelete lenne. Az európai ombudsman az uniós polgárok érdekében a tagállamok ombudsmanjain vagy ezekkel egyenértékű intézményeken keresztül járna el.

A spanyol javaslat benyújtását meghatározta az integrációs folyamat helyzetén kívül az ombudsmani intézménynek az 1978-as spanyol alkotmányban fellelhető változata is. Ugyanakkor a spanyol alkotmányos szerkezet áthelyezése a javaslatba aligha volt járható, életképes út. Ennek oka egyrészt az volt, hogy a közösségi intézményrendszer nem egyértelműen mutatja a hatalmi ágaknak a demokratikus jogállamban fellelhető hagyományos megosztását. Másrészt mivel még nem rögzítették a közösségi állampolgárok alapvető és közigazgatási jogait, nem is volt igazolható alap e jogok védelmére hivatott szerv instituálására. Harmadrészt, mivel a közösségi közigazgatás decentralizált, a közigazgatás

¹³⁶ CHURCH, C. H. – PHINNEMORE, DAVID: *The Penguin Guide to the European Treaties. From Rome to Maastricht, Amsterdam, Nice and beyond*. Penguin Books, London, 2002. 228.

szervezetének nem volt olyan erős hatalma, hogy kimondottan hatott volna a tagállami állampolgárok többségének szubjektív állapotára.¹³⁷

A spanyol javaslatot különösen Dánia támogatta, hiszen ebben az államban az ombudsman hivatala eredményesen működött. A dán memorandumban, ami 1990. október 4-én jelent meg, azt hangoztatták, hogy a közösségi együttműködés demokratikus bázisa megerősítéséhez szükséges lenne az ombudsmani intézmény bevezetésére az Európai Parlament égisze alatt. Ezt a dán memorandum IV. fejezetének 6. cikke konkrétan tartalmazta. Maga a memorandum egyébként a dánok európai politikájának változását mutatta: az Egységes Európai Okmány kormányközi konferenciáját még ellenezték, de a 1990-es memorandum egy egyértelmű igen volt a szorosabb gazdasági és politikai integrációra, készen állva az 1985-ben abbahagyottak folytatására.¹³⁸

Az események idején az „*On the proposal for amendment of the Treaty establishing the European Economic Community with a view to Political Union*” című dokumentum alapján az Európai Bizottság azon a véleményen volt, hogy az Európai Tanács 1990. április 28-ai ülésén elkötelezte magát a politikai unió mellett és döntött arról, hogy kivizsgálják a Szerződés lehetséges módosítását az Unió demokratikus legitimitásának erősítése céljából.¹³⁹ Ezáltal lehetővé téve a Közösség és intézményeinek az új helyzet követelményeinek megfelelő hatékony és eredményes válaszadását, az egység és koherencia biztosítását a közösség nemzetközi akcióiban.

Maga az ombudsmani intézmény politikai szinten az Európai Tanács római ülésén került elfogadásra. Az 1990. decemberi ülésen az állam- és kormányfők kinyilvánították, hogy fontolóra kell venni a közösségi ügyekben a polgárok jogvédelmét biztosító ezen újabb intézmény felállítását, és ilyen irányú rendelkezések végrehajtásához figyelembe kell venni az egyes tagállamok felmerülő problémáit.

Újabb lendületet adott az ügynek az 1991. február 21-én, a spanyol delegáció által benyújtott újabb, még részletesebb javaslat az uniós polgárságról.¹⁴⁰ Ez a javaslat az uniós

¹³⁷ GONZALEZ, CARLOS MOREIRO: The Spanish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union. In: The European Ombudsman and the authors: *The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005. 30.

¹³⁸ BIERING, PETER: The Danish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union. In: The European Ombudsman and the authors: *The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005. 43.

¹³⁹ Commission opinion of 21 October 1990 on the proposal for amendment of the Treaty establishing the European Economic Community with a view to political union (COM(90)600) <http://ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/90-600.pdf>

¹⁴⁰ Annex II, The Spanish Proposal for a European Ombudsman, Spanish Delegation Intergovernmental Conference on Political Union, European Citizenship (21 February 1991)

polgárságot az unió három pillére egyikének és a legitim demokrácia alapjának tekintette.¹⁴¹ A 10 cikkelyből álló dokumentumban az 1-től 8-ig terjedők az uniós polgárok anyagi jogaival foglalkoztak, a 9. cikk pedig e jogok védelmének szerkezetéről szólt. Az előterjesztés szerint az egyes tagállamok uniós polgárai számára egy mediátort neveznek ki, akinek feladata az uniós és tagállami közigazgatási szervekkel szemben az uniós jogok védelme és a jogok bíróság általi biztosítása. Ez vagy a mediátor saját kezdeményezésére, vagy az érintett személy elhatározása alapján történik. Ezen kívül a mediátornak feladata lenne az uniós polgárok uniós jogaikkal, valamint a jogok érvényesítésével kapcsolatos egyértelmű és teljes körű tájékoztatás biztosítása. Ezzel egy időben a spanyol delegáció jelezte, hogy két másik lehetőség is megfontolandó: a fent felsorolt funkciókat egy európai ombudsmanra mint az Unió független és az Európai Parlamentnek felelős szervére lehetne bízni, vagy pedig a nemzeti ombudsmanok és az európai ombudsman közös tevékenységét megerősítenék. Továbbá az európai tisztség létrehozatalakor figyelembe kell venni az Európai Parlament Petíciós Bizottságának, a nemzeti ombudsmanok és a nemzeti parlamentek Petíciós Bizottságának párhuzamos működését is.

A spanyol javaslat jelentőségét az adta, hogy felélesztette azt a gondolatot, amelyet a dánok az 1986-os Egységes Európai Okmány tárgyalásának utolsó szakaszában terjesztettek elő, de mivel annak idején a javaslat nagyon későn került beterjesztésre, így az a kormányközi konferencia napirendjére sem kerülhetett.¹⁴² Ezzel szemben a spanyol javaslat Achilles-sarkát jelentette egyrészt az, hogy a februári szövegben a mediátornak a lehető legnagyobb hatáskört biztosította, másrészt a felállítással kapcsolatban nem rendezte a kényes intézményi egyensúly kérdését (megválasztás vagy kinevezés, működés stb.). Utóbbit a dán javaslat megoldotta, annak benyújtói – tanulva az 1986-os esetből – az októberi memorandumot konkrét szerződésszöveggé alakítva már a kormányközi tárgyalások elején, 1991. március 21-én beterjesztették. A memorandumot követően benyújtott javaslat a politikai unióval kapcsolatosan az Európai Közösségek Szerződéseire vonatkozóan számos módosító indítványt/ajánlást tartalmazott.¹⁴³

A dán javaslat Dánia ombudsmanját tekintette mintájának. Mivel el akarta kerülni, hogy a tisztség politikai jellegűvé váljon, ezért nem kinevezés, hanem megválasztás útján javasolta

<http://www.docstoc.com/docs/954794/The-Spanish-proposal-for-a-European-Ombudsman-as-contained-in-the-Spanish-proposal-to-the-Intergovernmental-Conference-on-Political-Union>

¹⁴¹ EPAMINONDAS: *i. m.* 3.

¹⁴² GONZALEZ: *i. m.* 37.

¹⁴³ The Danish proposal for a European Ombudsman, as contained in the Danish proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union, CONF-UP 1777/91
<http://ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/1777-91.pdf>

betöltetni a posztot. A Petíciós Bizottsággal való kapcsolatot tekintve pedig úgy gondolták, hogy azt majd az Alapszabály részletesen kifejti. Magához az ombudsmanhoz elég lett volna közigazgatási hiányosság esetén egy beadvány (és nem panasz) beadása. A tárgyalások során a hiányosságból „*maladministration*” lett, mivel némely tagállam az előbbit túlságosan is tág fogalomnak találta.

Spanyolország és Nagy-Britannia különösen támogatták a javaslatot. Előbbi ugyan maga is februárban benyújtott egy előterjesztést, de mivel ebben nem jártak elég precízen körbe a kérdéseket, végül a spanyolok által megtámogatott dán tervezet képezte a tárgyalások alapját, és ez is került elfogadásra. Nagy-Britannia számára pedig az Európai Bizottság jogkörének korlátozásához a hivatal kiváló eszközüül szolgált volna.

A Bizottság persze éppen előbbieik miatt elég kritikusan fogadta az elképzelést, és ennek kiüresítését célozta meg saját javaslatával, amely a nemzeti ombudsmanok szervezett együttműködését indítványozta.

A Parlament a felállítást körüli javaslatok idején egyértelműen kifejtette álláspontját az 1991. június 14-ei határozatában,¹⁴⁴ amely szerint nem ért egyet egy európai ombudsmani hivatal létesítésével, mert ez aláásná a Parlament és bizottságainak hatáskörét, a fennálló struktúrát is átfedné, és csökkentené azok hatáskörét. Utóbbinál persze főképp az Európai Parlament Petíciós Bizottságára gondoltak.¹⁴⁵

A Petíciós Bizottság vonatkozásában a dánok részéről nem volt javaslat a Szerződésbe történő beillesztésre, mivel működésének jogalapját a Parlament Eljárási Szabályzata képezte, és ezért azt a Parlament belső ügyének tekintették. Ez egyébként arra is visszavezethető, hogy a dán alkotmányos szerkezettől idegen volt ez a konstrukció.¹⁴⁶

A Petíciós Bizottságnak az 1991–1992-es parlamenti időszakra vonatkozó anyaga szerint a petícióval élők száma nő és további emelkedés várható a Maastrichti Szerződés 8. cikke és

¹⁴⁴ 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) <http://ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/122-91.pdf>

¹⁴⁵ Úgy vélték, hogy közösségi szinten előnyösebb lenne, ha egy parlamenti bizottság vizsgálná, dolgozna fel és hozna döntést a benyújtott petíciókról, mintha egy ombudsman döntene ilyen esetekben. Úgy vélték, hogy a politikai unióról szóló kormányközi konferencia által figyelembe vett egyes iratok bevezetnének egy olyan új elemet, ami az intézményi struktúrát komplexebbé és nehezkesebbé tenné. Egy olyan szerv, amely az Európai Parlamenttől függetlenül, de átruházott megbízatásával és a Tanács jóváhagyásával működne, leválasztaná a vizsgálati jogköröket a riválist jelentő Parlamentjétől, lehetősége lenne vizsgálatokat kezdeményezni (ahogy jelenleg a Bizottság ezt megteszi) és végül csak aláásná az intézmények működését. Jelentősen szűkítené a polgárok jogait egy olyan feltétel bevezetésével, hogy az Európai Parlamentnek benyújtott petíciók nem befogadhatóak, mindaddig, amíg a panasztevőt mint egyént közvetlenül nem érinti, és ezzel a petíciók politikai jelentőségét nagyban lecsökkenti. Tekintetbe veszi, hogy a Petíciós Bizottság erőforrásait és tevékenységét nagymértékben szélesíteni kell és sokkal szorosabban kell együttműködnie a Bizottsággal, a nemzeti ombudsmanokkal és a parlamenti petíciós bizottságokkal. Ezért úgy gondolja, hogy a Petíciós Bizottság erőforrásainak szűkítése helyett megbízatásának, főképp a vizsgálati jogkörének szélesítése biztosítaná, hogy hatékonyan tevékenykedjék a Közösség egészének érdekében.

¹⁴⁶ BIERING: *i. m.* 49.

a 138.d cikke alapján.¹⁴⁷ A petíciók, amelyek fontos köteléket képeznek a közösségi intézmények és a polgárok között, lényeges elemei a Közösség demokratikus rendszerének. Ez a petíciós jog ugyanúgy kötelezettséget is jelent valamennyi közösségi intézmény és tagállam számára, hogy minél jobban megkönnyítsék a petíciók kezelését és lehetővé tegyék a petícióban megfogalmazott problémák megoldását. Különösen a Bizottságot hívja fel arra, hogy nagyobb állhatatosságot mutasson a petíciók kezelésében, amely lehetővé teszi a „Szerződés öre” szerepének hatékonyabb megvalósítását, nemcsak a Petíciós Bizottság információkérésére történő gyors és teljes körű válaszadással, hanem általában véve az utóbbival történő szoros, nyitott és előnyökkel járó együttműködés kialakításával.

Tovább árnyalta a képet, hogy az ombudsman hivatalának létrehozatala egy politikai játszma része is volt, hiszen mindegyik fél számára valamilyen előnnyel járt. A felállítást elfogadó döntéssel úgymond kiengesztelték Dániát, aki cserébe elfogadta a Szerződés azon rendelkezéseit, amelyek lényeges felhatalmazásokat tartalmaztak jogszabályok alkotására. Így többek között a Parlament együttdöntési eljárását is rögzítették, amelyet a dánok alpból elleneztek. Az európai ombudsman felállítása pedig a dán polgárok számára nyújtott biztosítékot, mivel különösen szkeptikusak voltak a politikai uniót tekintve (ugyanakkor népszavazáson hozzájárulásukra volt szükség a Szerződéshez történő csatlakozáshoz), és az új szervet megfelelő alternatívaként lehetett volna felkínálni a Közösség nyitottabbá és polgárközelibbé történő alakulásában.¹⁴⁸

VIII. Az Európai Ombudsman Hivatalának jogi alapjai

1. A Maastrichti Szerződés

A Maastrichti Szerződés, amelyet 1992. február 7-én írták alá, az európai integráció adott állapotát tükrözi. Miként azt Lord Mackenzie-Stuart, az Európai Bíróság egy korábbi bírása megjegyezte, egy, a múltba pillantó tükörképet adó szerződés, amely *de jure* rögzítette, amit a tizenkettek és közösségi intézményeik *de facto* elértek.¹⁴⁹ Az Európai Unió jogának önálló jogrendszerre fejlődése, társítva az ombudsmani intézmény emberi jogok védelmével, megteremtette azt a korábban, 1979-ben még nem létező helyzetet, ami lehetővé tette a hivatal

¹⁴⁷ Resolution on the deliberation of the Committee on Petitions during the parliamentary year 1991–1992, 8 July 1992 (Official Journal 1992 C 241, p. 66) <http://ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/229-92.pdf>

¹⁴⁸ BIERING: *i. m.* 50.

¹⁴⁹ DUFF: *i. m.* 26.

európai szinten történő megalakítását. Az uniós állampolgárság létrehozása alapvető intézményi hatással járt, hiszen az állampolgárságot magába foglaló jogok közé tartozott az ombudsmanhoz történő panaszbenyújtás, amely természetesen magának a hivatalnak a felállítását jelentette.

A luxemburgi elnökség nyújtotta be az Európai Uniót alapító szerződéstervezetet, amely tartalmazta az ombudsman hivatalának létrehozását. A szerződés leszűkítette az ombudsman jogkörét, mivel csak a közösségi intézmények és szervek tevékenysége során felmerült hivatali visszaélés vizsgálata tartozott hatáskörébe, illetve az Európai Parlamentnek rendelte alá azzal, hogy megválasztása majd ezt követő kinevezése a Parlament jogosítványai közé tartozik.¹⁵⁰ A Szerződést 1992. február 7-én írták alá Maastrichtban, majd az 1993 novemberében hatályba lépett. Az uniós polgárságról szóló rendelkezések az Európai Közösség alapító szerződésében találhatóak, az Amszterdami Szerződést követő új számozási rend szerint a 17–22. cikkelyekben.

A 17. cikk következőképpen hangzik:

- (1) Létrejön az uniós polgárság. Uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára. Az uniós polgárság kiegészíti, és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot.
- (2) Az uniós polgárokat megilletik az e szerződés által rájuk ruházott jogok, és terhelik az e szerződésben előírt kötelezettségek.

A 18. cikktől a 21. cikkig az uniós polgárokat megillető különböző jogokat sorolják fel. A 21. cikk szól az uniós polgárok ombudsmanhoz történő panaszbenyújtási jogáról, a 194. és a 195. cikknek megfelelően.

21. cikk [II-103, 104; III-128] a következőket rögzíti:

Minden uniós polgárnak joga van petíciót benyújtani az Európai Parlamenthez a 194. cikknek megfelelően.

Minden uniós polgárnak joga van a 195. cikkben intézményesített ombudsmanhoz fordulni.

Minden uniós polgárnak lehetősége van arra, hogy a 314. cikkben említett nyelvek valamelyikén írásban forduljon az e cikkben vagy a 7. cikkben említett bármely intézményhez vagy szervhez, és ugyanazon a nyelven kapjon választ.

¹⁵⁰ Ez azon ritka lehetőségek egyike, amikor az Európai Parlament önállóan hoz döntést.

Az ombudsman hivatalának felállítását követően az Európai Parlament intézményi ügyekkel kapcsolatos bizottsági jelentése szerint az ombudsman tevékenységének célja, hogy az embereknek lehetőséget adjon a hivatali apparátus túlkapasai elleni védekezésre anélkül, hogy a költséges jogi eljárást vennék igénybe, és olyan esetben is, amikor a jogi eljárás nem lehetséges. Az Európai Parlament hangsúlyozta, hogy az ombudsman célja az Unió polgárait megillető jogok védelmének megerősítése, valamint az Unió intézményeivel kapcsolatban a polgárok bizalmának növelése egy hatékony panasz eljárás biztosításával.¹⁵¹ Amennyiben leegyszerűsítem a mondatokat, akkor ebben a pár sorban megfogalmazottak az ombudsmani tisztség létesítésének okait kiválóan összefoglalják, vagyis:

- az olcsóság,
- a hatékonyság és
- az informalitás.

Az ombudsmant hivatalosan „Az Európai Unió Ombudsmanja”-ként 1995. július 12-ei határozatával nevezte ki az Európai Parlament.¹⁵² A mindennapi életben az „Európai Ombudsman”-nak hívják,¹⁵³ ami onnan ered, hogy az ombudsmani hivatal megalakításához vezető időszak különböző dokumentumaiban is így nevezték.

2. Az Európai Ombudsman Alapokmánya^{154; 155}

A Maastrichti Szerződésben nem részletezték az ombudsman feladatait, ezért szükséges volt ezek pontosítása. Az Európai Parlament határozata 1994-ben született meg az ombudsman feladataira vonatkozó rendelkezésekről és általános feltételekről az Európai Közösséget létrehozó szerződés 195. cikke (4) bekezdésének, az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés 20d cikke (4) bekezdésének, valamint az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés 107d cikke (4) bekezdésének megfelelően. Hogyha összevetem az Alapokmányt és a nemzeti ombudsmanokra vonatkozó jogszabályokat, akkor megállapítható, hogy az európai ombudsman jogosítványai szinte megegyeznek a nemzeti

¹⁵¹ Regulations and general conditions governing the performance of the European Ombudsman's duties A3-0298/92, OJ 1993 C 21/141 <http://ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/298-92res.pdf>

¹⁵² European Parliament Decision on 12 July 1995, OJ 1995 L225, p.17.

¹⁵³ Report for the year 1995. I.1.1.

¹⁵⁴ Elfogadta az Európai Parlament 1994. március 9-ei határozatával (HL L 113. szám, 1994.05.04., 15.o.), módosította a Parlament 2002. március 14-ei (HL L 92. szám, 2002.04.09., 13.o.) és 2008. június 18-ai (HL L 189., 2008.07.17., 25.o.) határozatával.

¹⁵⁵ Az ombudsmanra vonatkozó alapvető okmányt Alapokmányként használom, az európai ombudsman honlapján megtalálható magyar fordításnak megfelelően, bár más szerzők Statútumnak és Alapszabálynak is hívják.

ombudsmanok jogosítványaival. A 17 cikk a panasz befogadhatóságával, az ombudsman kompetenciájával, kötelezettségeivel, a közösségi intézmények és szervek, valamint a tagállamok hatóságainak az eljárás során tanúsítandó magatartásával, valamint az ombudsman megválasztásával és a megbízatás megszűnésével kapcsolatos kérdéseket pontosítja.

3. Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata

Az Európai Parlament saját belső Szabályzattal rendelkezik, amely az Európai Közösség alapító Szerződésének 199. cikkén alapul. E szerint az Európai Parlament tagjai szavazatainak többségével elfogadja saját eljárási szabályzatát. A szabályzat tartalmazza a Parlament szervezetére és belső működésére vonatkozó valamennyi szabályt. Az Eljárási Szabályzatban a IX. cím (Az ombudsman) 194–196. cikkei tartalmazzák az ombudsman kinevezésére, az ombudsman tevékenységére és az ombudsman felmentésére vonatkozó előírásokat, valamint a Parlament irányában fennálló kötelezettségeit, sőt a Petíciós Bizottsággal való kapcsolatát is rendezik.

4. Az európai ombudsman határozata végrehajtási rendelkezések elfogadásáról

Az Alapszabály 14. cikke rögzíti, hogy a végrehajtási rendelkezéseket az ombudsman fogadja el. Az első végrehajtási rendelkezéseket azonban csak ideiglenes jelleggel hozhatta meg, aminek oka az volt, hogy az ombudsman hivatala éppenhogy elkezdett működni és így nem állt rendelkezésre kellő gyakorlati tapasztalat. A rendelkezések ugyanis az ombudsmani hivatal belső működését szabályozzák, az eljárás mozzanatait, de egyébként olyan kérdésekről is szó van, amelyeket az Alapszabály is rögzít. Így 1996. szeptember 4-én csak olyan végrehajtási rendelkezést hozhatott Jacob Söderman (akit csak 1995. júniusában választottak meg), ami csak ideiglenes jellegű lehetett, és a hivatal tevékenysége során felvetődő kérdéseket, gyakorlati tapasztalatokat figyelembe véve az „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 EK Sz 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 szóló határozatának 14. cikkét figyelembe véve. Az

ombudsmani hivatal több éves tevékenysége, valamint az egyre nagyobb gyakorlati tapasztalat tette szükségessé a változtatásokat és a módosításokat, ezért 2004. április 5-én és 2008. december 3-án az ombudsman ismét módosította a végrehajtási rendelkezéseket.

IX. Maastrichti Szerződést követő időszak

1. Amszterdami szerződés

Az Amszterdami Szerződés tárgyalása kapcsán vissza kell térnem a maastrichti gyökerekhez. Amszterdam életbe lépése előtt ugyanis felvetődött a kérdés, hogy az ombudsman foglalkozhat-e a második és a harmadik pillérrel összefüggő ügyekkel, ugyanúgy, mint ahogy ezt az elsővel kapcsolatban megteheti. A helyzetet bonyolította, hogy magát az intézményrendszert nehéz tagolni a pillérek mentén, hiszen még az uniós szerződés 4. cikke is kimondja, hogy az Uniónak egyetlen intézményi kerete van.¹⁵⁶ Bár az Unió használhatja a Közösségek (1. pillér) intézményeit, csak az Európai Tanácsnak és a Miniszterek Tanácsának van átfogó kompetenciája mindhárom pillér vonatkozásában, a többi közösségi intézményt a kormányközi alapon működő második és harmadik pillér csak kölcsön veszi.¹⁵⁷

A pillérek tekintetében voltak olyan rendelkezések, a J.11 és a K.8 cikkek, amelyek az EKSz egyes cikkeinek felhatalmazást adnak, hogy az Unióra is alkalmazni lehessen azokat, ezek között azonban nem volt az ombudsmanra vonatkozó szakasz, amiből arra lehetett következtetni, hogy a második és a harmadik pillérben megvalósuló tevékenységek nem tartoznak ide. A Maastrichti Szerződés vonatkozó szakaszai a következők voltak:

J.11. cikk

(1) Az Európai Közösséget létrehozó szerződés 137., 138., 139–142., 146., 147., 150–153., 157–163. és 217. cikkében említett rendelkezéseket az e címben említett területekre vonatkozó rendelkezésekre is alkalmazni kell.¹⁵⁸

¹⁵⁶ A Maastrichti Szerződés 3. cikke (korábbi C. cikk) szerint „Az Unió egységes intézményi kerettel rendelkezik, amely – a közösségi vívmányokat tiszteletben tartva és továbbfejlesztve – biztosítja a céljai elérése érdekében végzett tevékenységek összhangját és folytonosságát.”

¹⁵⁷ HORVÁTH ZOLTÁN: *Kézikönyv az Európai Unióról*. Magyar Országgyűlés, Budapest, 2002. 117.

¹⁵⁸ V. cím. A közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezések.

K.8. cikk

(1) Az Európai Közösséget létrehozó szerződés 137., 138., 139–142., 146., 147., 150–153., 157–163. és 217. cikkében említett rendelkezéseket az e címben említett területekre vonatkozó rendelkezésekre is alkalmazni kell.¹⁵⁹

Ugyanakkor az ombudsman mandátuma a közösségi intézmények és szervek tevékenységére, nem pedig a közösségi intézmények és szervek *közösségi* tevékenységére vonatkozik (első pillér), ezek szerint pedig az uniós tevékenységük is ide tartozhatna.¹⁶⁰

A kérdést a gyakorlatban nem kellett megválaszolni az ombudsmannak, mivel nem kapott olyan panaszt, ami e két pillérbe tartozó ügyekkel lett volna kapcsolatos. Közvetetten mégis felmerült, amikor a Tanácsot panaszolták be dokumentumai nyilvánosságával kapcsolatban.¹⁶¹ Az ügy 1996-ban kezdődött, amikor a panaszos egy NGO szervezet, a Statewatch képviselőjében hat panaszt nyújtott be a Tanáccsal szemben. Korábban a Tanácstól harmadik pillérbe tartozó tanácsi dokumentumokhoz kívánt hozzáférni, de elutasító választ kapott tőle, viszont felhívta figyelmét az ombudsmanhoz történő panaszbenyújtás jogára. A panaszos ezzel élve fordult az ombudsmanhoz, az ombudsman pedig megállapította, hogy mandátuma alá tartoznak a harmadik pillérbe tartozó dokumentumokat érintő panaszok, ezért a panaszt elfogadhatónak nyilvánította és megállapította, hogy eljárásának van alapja. Miután továbbította a Tanácshoz a hat panaszt, a Tanács válaszában megkérdőjelezte az ombudsman hatáskörét, amely két állításon nyugodott: az ombudsman nem rendelkezik kompetenciával a Tanács olyan tevékenysége vonatkozásában, amelyet a harmadik pillér keretében valósít meg, illetve a panaszok tárgya olyan tevékenységet érint, amelynél a Tanács a harmadik pilléren belül járt el.

¹⁵⁹ VI. cím. A bel- és igazságügyi együttműködésre vonatkozó rendelkezések.

¹⁶⁰ HEEDE, KATJA: *European Ombudsman: redress and control at Union level*. European Monographs 24, Kluwer Law International, The Hague, 2000. 21.

¹⁶¹ Az Amszterdami Szerződés által beiktatott új 255. (korábbi 191A) cikk értelmében a polgároknak megadja a dokumentumokhoz való hozzáférés jogát az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság vonatkozásában. Ennek alapján született meg az Európai Parlament és a Tanács 2001. május 30-ai 1049/2001/EK rendelete a nyilvánosságnak az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz történő hozzáféréséről (HL L 145. szám, 2001.05.31., 43.). Egyébként ez a rendelet nem volt előzmény nélküli, mert már 1993-ban a Tanács, majd 1994-ben a Bizottság megalkotta belső szabályzatát a dokumentumokhoz való hozzáférésről. Az EK-rendelet mindhárom pillérre kiterjedő hatályú, főszabály szerint alapvetően minden dokumentumot hozzáférhetővé kell tenni. A főszabály alóli kivételek kötelező jellegűek, illetve mérlegelés tárgyát képezik. Kötelező jelleggel a közbiztonságra, a védelmi és katonai érdekekre, a nemzetközi kapcsolatokra, a pénzügyi, a monetáris vagy a gazdasági érdekekre, magánszemélyek személyes adatainak védelméhez fűződő érdekeire való tekintettel lehet megtagadni a hozzáférést, mérlegelés alapján a személyek gazdasági érdekeinek, bírósági eljárások, auditálások védelme érdekében, és belső használatú dokumentumok esetében. Döntés-előkészítő dokumentumokhoz való hozzáférés csak akkor tagadható meg, ha a dokumentum nyilvánosságra hozatala súlyosan veszélyeztetné a döntéshozatalt, de jelentős közérdek követelménye ez alól kivétel.

Az ombudsman ekkor ismét megállapította, hogy kompetens és a második állítás helytelen. A panaszok ugyanis a Tanács válaszát érintették, amelyet a dokumentumhoz való hozzáféréssel kapcsolatban tett. A kéréseket a tanácsi dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló 93/731/EC tanácsi döntésre¹⁶² alapozva tették és a Tanács is a kérésekkel kapcsolatban e döntés alapján járt el, a döntést pedig az Európai Közösség alapításáról szóló szerződés 151. cikke értelmében hozták meg. Az ombudsman hivatkozott arra, hogy az Európai Bíróság kimondta a *Netherlands v. Council* ítélet¹⁶³ kapcsán, hogy a döntés a közösségi jog értelmében kihatással van harmadik személyekre (*as a matter of community law*). Maga az Elsőfokú Bíróság a tanácsi döntést értelmezte és alkalmazta a *Carvel* és *Guardian Newspapers v. Council*-ügyben¹⁶⁴. Ebben az ügyben többek között a harmadik pillérbe tartozó tanácsi tevékenységgel kapcsolatos dokumentumokhoz való hozzáférésről is szó volt. A Maastrichti Szerződés L. cikke szerinti korlátozás alapján ugyanis az Elsőfokú Bíróságnak nem lett volna hatásköre eljárni a *Carvel*-ügyben, ha a harmadik pillér alá tartozó tevékenységet érintő tanácsi dokumentumokhoz a *hozzáférés* maga harmadik pillérbe tartozó kérdés lenne. A Bíróság ugyanakkor saját hatáskörébe tartozónak találta az ügyet. Ezért a dokumentumokhoz való hozzáférésekről szóló tanácsi döntés pontos értelmezése és alkalmazása a közösségi jog körébe tartozó kérdés, így az ombudsman mandátuma alá is tartozik, tehát nem a harmadik pillérben kezelt kérdés, még akkor sem, ha az adott kérdés a harmadik pillérben kifejtett tevékenységre vonatkozik.¹⁶⁵

Az Amszterdami Szerződés már egyértelművé tette az ombudsman mandátumát. A szerződésnek a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésre vonatkozó rendelkezéseket tartalmazó VI. cím 41. cikkében a felsorolásban megtalálhatjuk az EK Sz 195., ombudsmanra vonatkozó cikkét is.

A 41. cikk (korábbi K.13. cikk) értelmében:

- (1) Az Európai Közösséget létrehozó szerződés 189., 190., 195., 196–199., 203., 204., 205.
- (3), 206–209., 213–219., 255. és 290. cikkét az e címben említett területekre vonatkozó rendelkezésekre is alkalmazni kell.¹⁶⁶

¹⁶² OJ 1993 L340/43.

¹⁶³ Case C-58/94, 30 April 1996.

¹⁶⁴ Case T-194/94, 19 October 1995.

¹⁶⁵ Lásd The European Ombudsman: *Annual Report for 1997*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1998. 20. http://ombudsman.europa.eu/report97/pdf/en/rap97_en.pdf és <http://www.statewatch.org/secreteurope.html>

¹⁶⁶ VI. cím. A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésre vonatkozó rendelkezések.

Ugyanez azonban nem mondható el a második pillérre, vagyis az V. cím alatt található közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezésekre.

A 28. cikk (korábbi J.18. cikk) így szól:

(1) Az Európai Közösséget létrehozó szerződés 189., 190., 196–199., 203., 204., 206–209., 213–219., 255. és 290. cikkét az e címben említett területekre vonatkozó rendelkezésekre is alkalmazni kell.¹⁶⁷

A 28. cikkben hivatkozott szakaszok közül hiányzik az ombudsmanra vonatkozó 195. cikk. Ez azt jelenti, hogy az ombudsman kompetens a harmadik pillér vonatkozásában, de nem kompetens a második pillérhez tartozó ügyekben.

Azonban a 41. cikk egyrészt értelmezhető úgy, hogy kompetens a közösségi szereplők tevékenységét felügyelni, amennyiben a harmadik pillérben belül tevékenykednek, viszont nem kompetens a közösségi szervek tevékenységét felügyelni, amikor uniós ügyekben járnak el. Másrészt úgy is felfogható, hogy az uniós szerveket is felügyeli, amennyiben azokat a harmadik pillér alapján állították fel és e területen tevékenykednek. Mivel a közösségi szervek második pilléres tevékenységének kizárása azon alapulhat, hogy nincs összefüggésben valamely közösségi tevékenységgel, vagy olyan tevékenységgel, ami a közösségi jogrendbe tartozna, akkor a közösségi szervek más tevékenységét is ki lehetne zárni, például a szerződéses ügyeket is, mivel azok a magánjog (*private law*) körébe tartoznak. Ezért mégsem teljesen egyértelmű a helyzet, így azt is lehetne mondani, hogy a 41. cikkben történő utalás oka az, hogy a harmadik pillérben felállított uniós szervekre is kiterjedjen a felügyeleti jogkör. Ebből az is következik, hogy az ombudsman hatásköre a második pillérben megvalósított közösségi tevékenységekre is vonatkozik, és az Amszterdami Szerződés így semmit nem változtatott meg. Vagyis az ombudsman a közösségi szervek második és harmadik pillér keretében megvalósított tevékenységére kiterjedő mandátumán kívül a harmadik pillér uniós szerveinek tevékenysége feletti felügyelettel is rendelkezik.¹⁶⁸

Az Amszterdami Szerződés még más változást is eredményezett az ombudsmani hivatallal kapcsolatban. A 21. cikkhez egy újabb bekezdést toldott, amelynek értelmében minden polgár számára fennáll a lehetőség, hogy a hivatalos nyelvek egyikén levelet írjon a közösségi intézményekhez és jogosult ugyanezen a nyelven választ kapni, vagyis az ombudsmani hivatallal kapcsolatban is így járhat el.

¹⁶⁷ V. cím. A közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezések.

¹⁶⁸ HEEDE: *i. m.* 23.

Ki kell térnem arra, hogy az ombudsman által vizsgálható tevékenységek fajtáját is érintették a változások. Az ombudsman jogköre a közösségi intézmények fölött automatikusan megnőtt azzal, hogy a korábban a harmadik pillérbe tartozó vízum, menedéjog, bevándorlási és a személyek szabad mozgásával kapcsolatos egyéb tárgykörök átkerültek az Európai Közösségekről szóló szerződésbe, vagyis az első pillérbe. Ezek korábban a harmadik pillérbe tartoztak, amely a bel- és igazságügyi együttműködés címet viselte a Maastrichti Szerződés óta, míg később az Amszterdami Szerződés leszűkítette rendőrségi és bűnügyi együttműködésre.

2. Az Alapvető Jogok Chartája, az Európai Alkotmánytervezet és az új uniós Reformszerződés

Az Európai Tanács nizzai ülésén fogadták el, majd az Európai Parlament, a Bizottság és a Tanács közös nyilatkozattal tette közzé az Alapvető Jogok Chartáját, amelyben a jogok katalógusát 50 cikkelyben rögzítették. Ezek megfogalmazásával az Európai Unió erősíteni kívánta az emberi jogok iránti elkötelezettségét és körvonalazta általános emberi jogi politikáját.¹⁶⁹ Ez igen jelentős lépés volt még akkor is, ha a Chartának magának – például az EKSz égisze alatt létrejött hasonló tárgyú nemzetközi szerződések rendelkezéseitől eltérően – nincs semmiféle jogi kötelező ereje, csupán egyfajta támpontul szolgál az uniós jogalkotás, illetve jogértelmezés számára. A Maastrichti Szerződés ugyanis nem sorolja fel a polgárokat megillető alapvető jogokat, amikor a 6. cikkében kimondja, hogy az Unió tiszteletben tartja az alapvető jogokat, egyszerűen csak utal az Emberi Jogok Európai Konvenciójára.¹⁷⁰ Ugyanakkor utóbbit nem lehet az uniós intézményekkel szemben kikényszeríteni oly módon, mint a tagállamokkal szemben, és bár az Európai Bizottság javasolta, hogy a Közösség is csatlakozzon a Konvencióhoz, ezt 1996 márciusában az Európai Bíróság döntésében elutasította, mondván, a hatályos EKSz ezt nem engedi meg. A Bíróság véleménye szerint a 308. cikk (korábbi 235. cikk)¹⁷¹ nem biztosít elégséges jogi alapot azokhoz az alapvető

¹⁶⁹ WELLER MÓNKA: Az Alapjogi Charta és a polgárok Európája. *Fundamentum*, 2000/4. 77–82.

¹⁷⁰ 6. cikk (korábbi F. cikk): „Az Unió a közösségi jog általános elveiként tartja tiszteletben az alapvető jogokat, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból erednek.” Szerződés az Európai Unióról.

¹⁷¹ EKSz 308. cikk: „Ha a Közösség fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy a közös piac működése során a Közösség valamely célkitűzése megvalósuljon, és e szerződés nem biztosítja a szükséges hatáskört, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúlag meghozza a megfelelő intézkedéseket.”

intézményi változásokhoz, amelyek a Konvencióhoz való csatlakozás következményei lennének. Ez a helyzet vezetett a Charta kidolgozásához.

Az Alapjogi Chartában megfogalmazott specifikus jogok tekintetében az ombudsman is folytatott le saját kezdeményezésű vizsgálatokat, illetve a Chartát felhasználták benyújtott panaszok kezelésében. Így például speciális jelentést nyújtott be a Parlamentnek a nemzeti szakértők Bizottságnál történő alkalmazásakor megvalósuló nőkkel szembeni indirekt nemi diszkrimináció miatt (és amelynek eredményeképpen a Bizottság eltörölte a vitatott szabályt).

A Chartában két cikk is foglalkozik az ombudsmannal: a helyes ügyintézéshez való jogot a 41. cikk, az európai ombudsmanhoz való fordulás jogát pedig a 43. cikk foglalja magába. A megfelelő ügyintézéshez való jog rögzítése kapcsán meg kell jegyeznünk, hogy ez az első olyan nemzetközi jogi okirat, ami a jogot explicit deklarálja.

A 41. cikkely a következőképpen szól:

Jog a megfelelő ügyintézéshez

1. Minden személynek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei és testületei részrehajlás nélkül, korrekt módon és ésszerű időn belül intézzék.
2. Ez a jog magában foglalja:
 - minden személy jogát ahhoz, hogy az őt negatívan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák;
 - minden személy jogát ahhoz, hogy betekintszen a személyére vonatkozó nyilvántartásba, a bizalmas kezeléshez, illetőleg a szakmai és üzleti titokhoz fűződő jogos érdekek tiszteletben tartása mellett;
 - az igazgatási szervek azon kötelezettségét, hogy döntéseiket megindokolják.
3. Minden személynek joga van ahhoz, hogy a Közösség jóvátegye az intézményei és tisztviselői által kötelességük teljesítése során neki okozott károkat, a tagállamok törvényeibe foglalt közös általános elvek alapján.
4. Minden személy írásban, a Szerződés bármelyik nyelvén fordulhat az Unió intézményeihez és ugyanezen a nyelven kell választ kapnia.

A 43. cikkely értelmében

Ombudsman

Az Unió minden polgárának és minden, valamely tagállamban letelepedett, illetőleg ott bejegyzett irodával rendelkező, természetes, illetőleg jogi személynek joga van az Unió ombudsmanjához fordulni a közösségi intézmények és testületek – kivéve a bírói szerepben eljáró Bíróság és Elsőfokú Bíróság – tevékenységében előforduló rossz ügykezelés esetén.

A megfelelő ügyintézéshez való jog pontosítása céljából az európai ombudsman elkészítette a jó közigazgatás európai kódexét, amelyet a későbbiekben még részletesen tárgyalunk.

Az Alapvető Jogok Chartájának fontosságát mutatta, hogy azt beiktatták az európai alkotmány tervezetébe is. A tervezet létrehozatalára felállított Európai Konvent 2002. februári alakuló közgyűlését követően 2003. július 18-án adta át a Konvent elnöksége a „Szerződés egy Európai Alkotmány létrehozásáról” című dokumentumot a soros elnökségnek, amelyet az Európai Tanács 2003. június 20-ai theszaloníki ülésén terjesztettek elő.

Az 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 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.¹⁷² Az ombudsman véleménye szerint az előzetes tervezet nem sok újat tartalmazott, ami a polgárok számára előnyös lenne és egyértelmű hibák, mulasztások is láthatók. Ezért úgy gondolta, hogy a következő pontoknál szükséges további korrekció:

- a nyitottság és a szubszidiaritás alapvető elvekként való elfogadása jogi alapot biztosítana a nyitott, megbízható, felelős és szolgáltató központú közigazgatásnak az európai közigazgatási joggal, valamint
- a polgárok tájékoztatása a jogorvoslati lehetőségekről, vagyis amelyek a bíróságokat, az ombudsmanokat és a petíciós bizottságokat foglalják magukba az Unió minden szintjén.¹⁷³

Jacob Söderman úgy vélte, hogy az alkotmánynak tartalmaznia kellene uniós célkitűzésként a jó közigazgatást és ezzel összefüggésben a jó közigazgatásra vonatkozó jogszabály elfogadását célzó speciális intézkedéseket. A Charta 47. cikke értelmében a polgároknak joga van jogorvoslathoz, viszont nem pontosítja, hogy ezek alatt mit ért: ezért az ombudsman azt javasolja, hogy az alkotmány egy fejezetében a jogorvoslati lehetőségeket kellene ismertetni. Itt az Európai Bíróságot kellene elsőként megemlíteni, illetve az európai

¹⁷² SÖDERMAN, JACOB: Speech by the European Ombudsman to the European Convention, Brussels, 8 November 2002 <http://ombudsman.europa.eu/speeches/en/2002-11-08.htm>

¹⁷³ SÖDERMAN, JACOB: Speech by the European Ombudsman, Round Table on the Future of Europe, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisbon, 18 November 2002 <http://ombudsman.europa.eu/speeches/en/2002-11-18.htm>

jogból származó jogaik védelmében a nemzeti bíróságokhoz való fordulás lehetőségéről is informálni kell a polgárokat. A fentiekén kívül a fejezetnek az ombudsmanhoz, illetve hasonló szervhez fordulás lehetőségét is említene kell.¹⁷⁴

Az ombudsman az alkotmány tervezetét érintő újabb egyeztetésekkor ismételten előterjesztette saját javaslatait. A javaslatban megfogalmazta, hogy szükségesnek tartja rögzíteni az 1. cikkben azt a Maastrichti Szerződésben is lefektetett elvet, hogy a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és a polgárokhoz legközelebb szükséges meghozni. Korábbi előterjesztésében a jó közigazgatást uniós célként javasolta beilleszteni, de mivel egy másik javaslat az uniós polgársághoz fűződő jogként kívánja elhelyezni, most már ez utóbbit támogatja. És bár a tervezet megadja a lehetőséget az Unió számára az Emberi Jogok Európai Konvenciójához történő csatlakozásra, más nemzetközi emberi jogi egyezményhez való csatlakozást tilt, ezért ez utóbbi lehetőség megadását is támogatná.¹⁷⁵

Az alkotmánytervezet készítése során történt változás az ombudsman személyében, mivel a nyugdíjba vonuló Söderman helyett Nikiforos Diamandouros vette át a posztot. Södermannak a tervezet megvitatása során tanúsított aktív tevékenységét Diamandouros is folytatta. Így javasolta, hogy az első részében megtalálható, az „Unió demokratikus élete” cím cikkelyei kapcsán, hogy – bár a fenti VI. címben megfelelően tüntették fel az ombudsmanhoz történő panaszbenyújtás jogát – az uniós intézményekkel foglalkozó IV. címben tegyenek említést az ombudsmanról, ahogy például a Régiók Bizottságát is beemelték. A Régiók Bizottságát ugyanis szintén az EK Sz állította fel és ugyanolyan költségvetési, valamint intézményi pozíciója van, mint az ombudsman hivatalának. További javaslata volt, hogy rögzítsék az ombudsman Parlament által történő választását, amely az ombudsman függetlenségének egyik további garanciája lenne.¹⁷⁶ Eddig ugyanis a választást követően a Parlament ki is nevezte az ombudsmant. Felhívta arra is a figyelmet, hogy bár sikerült elérni a panaszbenyújtás jogának rögzítését az alkotmány tervezetében, a jó közigazgatáshoz való jogot pedig az Alapvető Jogok Chartájában,¹⁷⁷ valós és látható eredményt akkor érnének el, ha a nem bírósági jogorvoslati lehetőségekre is történne utalás az alkotmányban.¹⁷⁸

¹⁷⁴ SÖDERMAN, JACOB: *The Convention, the Charter and the Remedies*. EPC Dialogue: The Convention and the Charter of Fundamental Rights, The European Policy Centre, Brussels, 25 February 2003 <http://ombudsman.europa.eu/speeches/en/2003-02-25.htm>

¹⁷⁵ SÖDERMAN, JACOB: Speech by the European Ombudsman to the European Convention, Brussels, 27–28 February 2003 <http://ombudsman.europa.eu/speeches/en/2003-02-28.htm>

¹⁷⁶ DIAMANDOUROS, NIKIFOROS: Speech by the European Ombudsman to the European Convention, Brussels, 24 April 2003 <http://ombudsman.europa.eu/speeches/en/2003-04-24.htm>

¹⁷⁷ Az ombudsman megfigyelőként vett részt a Valéry Giscard D'estaing vezette konventben.

¹⁷⁸ DIAMANDOUROS, NIKIFOROS: Speech by the European Ombudsman to the European Parliament. Strasbourg, 25 September 2003 <http://ombudsman.europa.eu/speeches/en/2003-09-25.htm>

Az uniós alkotmány végleges formájának második részét tehát az Alapjogi Charta jelentette. Az ombudsmanhoz a második rész II-101. cikkében rögzített megfelelő ügyintézéshez fűződő jogra¹⁷⁹ hivatkozva lehet a II-103. cikk¹⁸⁰ szerint fordulni.¹⁸¹

Az ombudsmannal kapcsolatos rendelkezéseket az alkotmány első részének II. és VI. címe is tartalmazott. Az alapvető jogokról és az uniós állampolgárságról szóló II. cím I-10. cikke (Az uniós polgárság) (2) d pontjában megemlíti a jogok és köteleességek között az ombudsmanhoz fordulás lehetőségét.^{182; 183} Az Unió demokratikus életéről szóló VI. címen belül az I-49. cikk (Az európai ombudsman) szerint „az Alkotmányban meghatározott feltételek mellett az Európai Parlament által megválasztott ombudsman fogadja az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok tevékenysége során felmerülő hivatali visszasságokra vonatkozó panaszokat. A panaszokat kivizsgálja, és erről jelentést készít. Feladatainak ellátása során az ombudsman teljes mértékben független.”¹⁸⁴

Ezzel összefüggésben mindenképpen meg kell említeni a következőket. A tervezetben egyrészt az uniós és nem a közösségi szervek, intézmények tevékenységéhez kapcsolódnak a panaszok, valamint újdonság, hogy – ellentétben akár a Maastrichti Szerződéssel, akár az Alapszabállyal – konkrétan a hivatalokat is feltüntetik, mint amelyek tevékenysége is vizsgálható (részletesen majd lásd XII.2.2), vagyis ily módon figyelembe véve az Amszterdami Szerződésben lefektetett újdonságokat is. Függetlensége olyan hangsúlyos, hogy ezt külön rögzítik. Ugyanakkor az Unió intézményeit és szerveit felsoroló IV. címbe – az ombudsman javaslata ellenére – végül is nem emelték be az intézményt.

¹⁷⁹ „(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.

(2) Ez a jog magában foglalja:

a) mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák,

b) mindenkinek a jogát arra, hogy a személyére vonatkozó iratokba a bizalmas adatkezeléshez, illetőleg a szakmai és üzleti titokhoz fűződő jogos érdekek tiszteletben tartása mellett betekintszen,

c) az igazgatási szervek azon kötelezettségét, hogy döntéseiket indokolják.

(3) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az Unió a tagállamok jogában foglalt közös általános elvek alapján megtérítse számára az intézményei és alkalmazottai által feladatuk teljesítése során neki okozott károkat.

(4) Mindenkinek lehetősége van arra, hogy az Alkotmány nyelveinek valamelyikén írásban forduljon az Unió intézményeihez, és ugyanazon a nyelven kapjon választ.”

¹⁸⁰ „Bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerint székhellyel rendelkező bármely természetes vagy jogi személy jogosult az európai ombudsmanhoz fordulni az Unió intézményeinek, szerveinek vagy hivatalainak – kivéve az igazságszolgáltatási hatáskörében eljáró Európai Unió Bíróságát – tevékenysége során felmerülő hivatali visszasságok esetén.”

¹⁸¹ HL C 310, 2004.12.16., 50–51.

¹⁸² „...d) jogosultak petíciót benyújtani az Európai Parlamenthez, az európai ombudsmanhoz folyamodni, valamint arra, hogy az Alkotmány nyelveinek valamelyikén az Unió bármely intézményéhez vagy tanácsadó szervéhez forduljanak, és ugyanazon a nyelven választ kapjanak.”

¹⁸³ HL C 310, 2004.12.16., 14.

¹⁸⁴ HL C 310, 2004.12.16., 35.

Ami az alkotmány helyett elfogadott reformszerződést illeti, ebből az Alapjogi Charta kimarad, csak hivatkozni fog rá egy paragrafus, de jogilag kötelező érvényét meg fogja őrizni. A három fő uniós intézmény, vagyis a Parlament, a Bizottság és a Tanács elnöke 2007. december 12-én ismételten ünnepélyesen aláírták és proklamálták, és ezt követően került publikálásra az Unió Hivatalos Közlönyében.¹⁸⁵ A kötelező erő melletti elkötelezettség, amely a Lisszaboni Szerződésben szerepel, annak fokozatos megértését tükrözi, hogy az állampolgárokat az európai kérdések középpontjába kell helyezni.¹⁸⁶ Maga a Lisszaboni szerződés nem változtat az ombudsman hatáskörén annak ellenére, hogy az alkotmány kiterjesztette volna az összes uniós intézményre, szervre, hivatalra, ügynökségre.

X. Az ombudsman jogállása

Az ombudsman választását követő kinevezésére és felmentésére vonatkozó előírások az EKSz-ben és az Európai Parlament Eljárási Szabályzatában találhatóak meg. A következőkben a választás és kinevezés, a felmentés és az ombudsman személyét érintő szabályok kerülnek bemutatásra, amelyek a jogállás szempontjából meghatározó jelentőségűek.

¹⁸⁵ A Charta esetében a kötelező jogi érvényt ellenezte és a szerződésből először teljes egészében törölni szeretne volna Nagy-Britannia, ugyanis attól félt, hogy a Charta alapján az Európai Bíróság megkérdőjelezné az egész brit munkajogi rendszert. A megoldás az lett, hogy egy nyilatkozattal egyértelművé tették: a Chartának e része nem kötelező Nagy-Britanniára. „A Charta nem terjeszti ki az Európai Bíróság vagy semmilyen más bíróság illetékességét Nagy-Britanniában, ha azt találja, hogy az Egyesült Királyság törvényei, rendeletei vagy adminisztratív rendelkezései és gyakorlata nem összeegyeztethető az alapvető jogokkal, szabadságokkal és elvekkel, amelyeket a Charta megerősít. Minden kétség elkerülése végett a Charta semmilyen jogi szempontból vitatható jogosultságot nem hoz létre, ami Nagy-Britanniára alkalmazható lenne, kivéve azokat a jogokat, amelyek a brit törvényekben már léteznek. Amennyiben a Charta egyik-másik rendelkezése nemzeti törvényekre és eljárásokra utal, csak olyan mértékben alkalmazható az Egyesült Királyságban, amennyire a benne foglalt jogokat és elveket a brit törvények elismerik”. Továbbá: „Az Európai Unió Alapjogi Chartája, amely jogilag kötelező erővel bír, megerősíti az alapvető jogokat úgy, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, és ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiából erednek. A Charta nem terjeszti ki az uniós jog alkalmazási körét az Unió hatáskörein túl, továbbá nem hoz létre új hatásköröket vagy feladatokat az Unió számára, és nem módosítja a Szerződésekben meghatározott hatásköröket és feladatokat.” Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, Záróokmány, Nyilatkozat az Európai Unió Alapjogi Chartájáról, Brüsszel, 2007. december 3. (OR.fr), CIG-15/07, AF/TL/DC/hu 1
http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?lang=HU&id=1317&mode=g&name

¹⁸⁶ Az Európai Ombudsman: 2007. évi éves jelentés. Összefoglaló és statisztikák. Európai Közösségek, 2008. 3.
<http://ombudsman.europa.eu/report/hu/default.htm>

1. A választás és kinevezés

Míg a hivatal felállításáról határozó Maastrichti Szerződést 1992. február 7-én írták alá (s az 1993 novemberében lépett hatályba), addig az ombudsman Alapokmányát csak 1994. március 9-én fogadta el a Parlament. A választás menetére vonatkozó előírásokról azonban hamar kiderült, hogy módosításra szorulnak (például a Petíciós Bizottság egyszerű többséggel megválasztott jelöltjét kellett volna a Parlament teljes ülése elé terjeszteni, de kétszer is sikertelen volt a jelöltválasztás), ezért az ombudsman kinevezésével 1995 júniusáig várni kellett. A választás szabályai az alábbi változásokon mentek keresztül.

1.1. Előzmények

Az 1994. november 14-ei, az Eljárási Szabályok és Mentelmi Ügyek Bizottságának elnökéhez, Ben Fayothoz írt levelében Klaus Hänsch, az Európai Parlament elnöke felvetette az Eljárási Szabályzat ombudsman kinevezésére vonatkozó rendelkezéseinek módosítását. Ennek hatására a bizottság úgy döntött, hogy javasolja a 159. cikk módosítását, és miután elkészült a tervezet, azt november 29-én a Parlament elé terjesztették.¹⁸⁷ A december 14-ei ülésen a Parlament visszaküldte a jelentést¹⁸⁸ a bizottságnak, amely ezért egy második tervezetet készített és terjesztett elő.¹⁸⁹ A második jelentést¹⁹⁰ 1995. március 14-én ismételt

¹⁸⁷ A jelentés a következő módosításokat tartalmazta. A 159. cikk módosított (4) bekezdése szerint a felelős bizottság a bizottságtól kapott *szavazatok sorrendje* alapján terjeszti a jelöltek a Parlament elé, míg az eredeti szabályzatban az állt, hogy a bizottság az *általá kiválasztott* jelöltet terjeszti szavazásra a Parlament elé. A módosított (6) bekezdés értelmében a továbbiakban a 14. cikk (1) bekezdés analógiájára kell végrehajtani a titkos szavazás során az ombudsman megválasztását, és törölték, hogy a szavazás a *megszámolt többségi szavazatok* alapján történjen. Törölték a cikk (5) és (8) bekezdését is, amelyek szerint a Parlamentnek a bizottság javaslatát a felterjesztését követően az *ülésszak napirendjére* kell tűznie, illetve, amennyiben a szavazás eredménye negatív lenne, akkor a bizottságnak *új javaslatot* kell tennie, vagy a kinevezésre *további felhívást* kell közzétennie.

¹⁸⁸ Report on the amendment of Rule 159 of the European Parliament's Rules of Procedure concerning the appointment of the Ombudsman, 29 November 1994, Committee on the Rules of Procedure, the Verification of Credentials and Immunities (A4-0085/94) PE 210.749., 3.

¹⁸⁹ Az újabb változat szerint az (1) bekezdést kiegészítették azzal, hogy a parlamenti ciklusokban az elnöknek *nemcsak közvetlenül* a megválasztása után, hanem az Eljárási Szabályzat 159. cikkének (10) bekezdése eseteiben is felhívást kell közzétennie az ombudsman tisztségének betöltésére, valamint a kinevezésre vonatkozó felhívást a *Hivatalos Lapban is meg kell jelentetni*. A (2) bekezdés értelmében a jelöléseknek az *összes szükséges támogató dokumentumot* tartalmazniuk kell, hogy meggyőzően mutassák: a jelöltek teljesítik a szabályokban előírt feltételeket. A (4) bekezdés korábbi módosítását pontosították, így az érintett bizottságnak *3–5 jelöltet* kell kiválasztania, és *ábécésorrendben* kell előterjesztenie a szavazásra. Ha a jelöltek száma három vagy ennél kevesebb, a felelős bizottságnak automatikusan fel kell terjesztenie a Parlamenthez. Az (5) bekezdés fent ismertetett módosítását annyiban változtatták meg, hogy mivel most már 3–5 jelölt lenne kiválasztva, ezért a Parlamentnek az ülésnap napirendi pontjaként a *javaslatokat* kell szavazásra kitűznie, és nem a javaslatot. A (6) bekezdés szerint, amennyiben az első szavazásnál nem választanak meg senkit, akkor csak a *két legtöbb szavazatot* kapott jelöltek folytathatja. Ha egyenlő számú szavazatot kapnak, akkor az *idősebb* jelöltet kell megválasztottnak tekinteni. Egy melléklettel bővítették az Eljárási Szabályzatot: a felhívást (HL C 210, 1994.

visszaküldték a bizottságnak, amely egy harmadik jelentéstervezetet terjesztett elő, és javasolta a módosítások elfogadásáról szóló határozat meghozatalát.¹⁹¹ A Parlament végül május 16-án – elfogadva a módosításokat – határozatot hozott¹⁹² az Eljárási Szabály módosításáról.¹⁹³

A választási eljárás módosítását követően 1995 júniusában megválasztották, majd 1999-ben újraválasztották Jacob Södermant, az első európai ombudsmant. 2003. április 1-jei nyugdíjba vonulását követően Nikoforos Diamandouros lépett a helyére a parlamenti ciklus hátralevő idejére. Az új parlamenti ciklus kezdetekor, 2005. január 11-én Diamandourost választották meg európai ombudsmannak.

1.2. A hatályos előírások

Az EK Sz 195. és az Eljárási Szabályzat 194. cikke értelmében az ombudsmant az Európai Parlament nevezi ki. Itt fel kell hívnom a figyelmet egy elnevezésbeli inkonzisztenciára. Az ombudsmani tisztséget választási eljárás keretében töltötték be, de a választási eljárás lefolytatását követően a győztes jelöltet a Parlamenti még ki is nevezte. Tehát volt egy választási és volt egy kinevezési procedúra is. Ezért láthatjuk azt, hogy egyes szerzők az európai ombudsmanról mint megválasztott tisztviselőről írnak, míg mások mint kinevezettről, mivel az ombudsman egyszerre választott és kinevezett tisztviselő is. Ezt a meglehetősen következtelen szabályozást a Lisszaboni Szerződéssel megszüntetik, mivel a 195. cikk módosul: e szerint az ombudsmant a Parlament csak választja, és a választási eljárást nem

július 30-ai száma) követően beérkezett érvényes jelöléseket automatikusan úgy kell tekinteni, mint amelyek bekerültek a választási eljárásba, egészen addig, míg az érintett személy a jelölést kifejezetten vissza nem vonja.

¹⁹⁰ Second report on the amendment of Rule 159 of Parliament's Rules of Procedure concerning the appointment of the Ombudsman, 21 February 1995, Committee on the Rules of Procedure, the Verification of Credentials and Immunities (A4-0024/95) PE 211.013/fin., 4.

¹⁹¹ Third report on the amendment of Rule 159 of Parliament's Rules of Procedures concerning appointment of the Ombudsman, 25 April 1995, Committee on the Rules of Procedure, the Verification of Credentials and Immunities (A4-0094/95).

¹⁹² Decision amending Rule 159 of Parliament's Rules of Procedure concerning appointment of the Ombudsman, 16 May 1995 (*Official Journal* 1995 C 151, p. 33).

¹⁹³ Ezek szerint a jelölésre vonatkozó *felhívást* közzé kell tenni a *Hivatalos Lapban*. A jelölteket legalább 25 tagnak kell támogatnia, a tagok legalább két tagállam állampolgárai, és egy tag csak egy jelöltet támogathat. Az összes támogató dokumentumot csatolni kell, amelyek igazolják a jelöltnek ombudsmani tisztséghez szükséges kritériumoknak való megfelelést. A (3) bekezdés szerint a jelöléseket az érintett bizottságnak kell továbbítani, amely meghallgatja a jelölteket; az ilyen meghallgatások valamennyi tag számára nyilvánosak. Az elfogadható jelölteket *ábécésorrendben* kell a Parlament elé terjeszteni. Az (5) bekezdést, amely szerint a javaslat a Parlamentnek történő benyújtást követően azonnal napirendre kerül, törölték. A (6) bekezdés kettőre módosítja a forduló számát, a sikertelen jelöltválasztást követően pedig csak a másodikban *legtöbb szavazatot kapottak* folytathatják a megmérettetést. Szavazategyenlőség esetén az *idősebb jelölt* élvez elsőbbséget. A felhívásban megfogalmazott követelményeknek eleget tevő jelöléseket mindaddig, amíg a jelölt vissza nem lép, automatikusan figyelembe kell venni. A különféle jelöléseknek összhangban kell lenniük a Parlament Eljárási Szabályzatában megfogalmazott előírásokkal.

követi külön kinevezés. A Lisszaboni Szerződés módosítása nem csak a két elnevezés közötti ellentmondásosságot szünteti meg, hanem az új szóhasználattal a függetlenség is hangsúlyosabbá válik, s erősödik legitimitása. A kinevezés ugyanis függőségi viszonyt hordoz magában, amely a kinevezett és a kinevező között van, szemben a demokratikus választással.

Az ombudsman hivatali ideje a parlamenti ciklus időtartamával egyezik meg, és a parlamenti választásokat követően kerül sor a kinevezésére.¹⁹⁴ Bár az ombudsman kinevezésére vonatkozó eljárás egy kicsit komplex, mégis az átláthatóság számos elemét foglalja magába.¹⁹⁵ Így minden parlamenti ciklus kezdetén a Parlament elnöke, közvetlenül a megválasztását követően, illetve az ombudsman elhalálozása vagy felmentése esetén, az ombudsmani tisztségre történő jelölésre felhívást bocsát ki, a jelölések benyújtására pedig határidőt állapít meg.¹⁹⁶ A jelölésre irányuló felhívást közzéteszik a Hivatalos Lapban. A felhívás a jelenlegi parlamenti időszakban 2004. augusztus 25-én jelent meg, s szeptember 30-ig szólt a benyújtási határidő. Október 22-én a Parlament elnöke már arról tájékoztatta a Petíciós Bizottság elnökét, hogy négy jelentkezés érkezett be.

Az előírások szerint a jelöltet legalább negyven képviselőnek kell támogatnia, akik legalább két tagállam állampolgárai. Egy képviselő csak egy jelöltet támogathat. A jelöléseknek mindazokat a dokumentumokat tartalmazniuk kell, amelyekből bizonyossággal megállapítható, hogy a jelölt az ombudsmanról szóló rendelkezések feltételeinek megfelel.¹⁹⁷ A jelöléseket az illetékes bizottsághoz továbbítják, amely a jelölteket meghallgathatja. A jelenlegi európai ombudsman választásánál Diamandouros és Giuseppe Fortunato meghallgatását szervezte meg a Petíciós Bizottság, mivel kettőjük jelölését tartották elfogadhatónak.

A meghallgatások a képviselők számára nyilvánosak. Ezt követően a szabályszerű jelöléseket betűrendben tartalmazó jegyzéket benyújtják szavazásra a Parlamentnek.¹⁹⁸ A szavazás titkos, a leadott szavazatok többsége dönt és három fordulóból állhat. Amennyiben az első két fordulóban egy jelöltet sem sikerül abszolút többséggel megválasztani, akkor jöhet az utolsó harmadik forduló. A harmadik fordulóban kizárólag a második fordulóban legtöbb szavazatot szerzett két jelöltre lehet szavazni.¹⁹⁹ Ekkor egyszerű többséggel, a jelenlévő

¹⁹⁴ Alapokmány 6. cikk (1) bekezdés.

¹⁹⁵ PIERUCCI, ANDREA: Les recours au médiateur européen. In: EPAMINONDAS, MARIAS A.: *European Citizenship*. European Institute of Public Administration, Maastricht, 1994. 114.

¹⁹⁶ Eljárási Szabályzat, 194. cikk (1) bekezdés.

¹⁹⁷ Lásd az Első Rész X/1.3. pontját.

¹⁹⁸ Report on the amendment of Rule 159 of the European Parliament's Rules of Procedure concerning the appointment of the Ombudsman, 29 November 1994, Committee on the Rules of Procedure, the Verification of Credentials and Immunities (A4-0085/94) PE 210.749., 3.

¹⁹⁹ Eljárási Szabályzat, 194. cikk (5) bekezdés.

képviselők legalább felének szavazatát bíró jelölt nyer. Szavazategyenlőség esetén az idősebb jelölt élvez elsőbbséget. Mielőtt a szavazás megkezdődne, az elnöknek meg kell győződnie arról, hogy a Parlament képviselőinek legalább fele jelen van. A választást követően az ombudsmant minősített többséggel nevezi ki a Parlament a parlamenti választásokat követően. A teljes ülésen történő kinevezése olyan természetű és terjedelmű előkészítő munkát igényel, hogy azok nagy részét a Petíciós Bizottságnak kell lefolytatnia.

Diamandouros a 2005-ös választási eljárásnál az első szavazás során leadott 609 szavazatból 564 támogató szavazatot kapott, vagyis elmondható, hogy a képviselők számára meggyőző volt Söderman nyugdíjba vonulását követő „helyettesítő” tevékenysége. A választási eljárásnak megfelelően a 2004–2009-es parlamenti időszakra történő választás parlamenti határozatát közzétették a Hivatalos Lapban is.²⁰⁰

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 a 195. cikk (2) bekezdése alapján lehetőség van újraválasztani. Ezt az újraválasztást láthattuk Jacob Söderman esetében is, aki 1995-től 2003-ig töltötte be a hivatalt. A feladatok megszűnhetnek lemondáskor, illetve haláleset miatt is. Amennyiben megbízatása idő előtt szűnik meg, akkor a parlamenti ciklus hátralevő idejére, a poszt megüresedését követő három hónapon a Parlament kinevezi az utódot. A felmentés esetét kivéve addig marad hivatalban, amíg az utódját ki nem nevezik.²⁰¹

1.3. Az ombudsman személye

Az EK Sz 195. cikke nem ír elő semmilyen specifikus személyi követelményt az ombudsmani tisztséget betöltőre vonatkozóan. Ennek ellenére egy sor kritérium látható, ami garantálja a pártatlanságot és a tisztség ellátásához szükséges tudást.

Európai ombudsman csak uniós állampolgár lehet. Rendelkeznie kell a polgári és politikai jogok teljes körével, valamint a függetlenség minden biztosítékával. Meg kell felelnie államában a legmagasabb bírói tisztség betöltéséhez előírt feltételeknek, vagy pedig elismerten kell rendelkeznie a megbízatás ellátásához elengedhetetlen szakértelemmel és tapasztalattal.²⁰² A megfogalmazásból az olvasható ki, hogy elvileg nem jogvégzett személyek előtt is nyitva áll a tisztség betöltésének a lehetősége. A „vagy” szó használata

²⁰⁰ HL L21., 2005.1.25., 8.o.

²⁰¹ Uo. 7. cikk (2) bekezdés.

²⁰² Uo. 6. cikk (2) bekezdés.

azonban szerintem nem megfelelő, mivel egymás alternatívájaként tünteti fel a betöltéshez szükséges két alapkritériumot, amelyek közelebbről nézve mégsem egymás alternatívái. A „vagy” kitétel ugyanis azt a lehetőséget hordozza magába, hogy nem szükséges jogász végzettség a tisztség betöltéséhez, ha az illető személy rendelkezik kellő szakértelemmel és tapasztalattal. Viszont ennek a szakértelemnek és tapasztalatnak olyan mélységűnek kell lennie, ami lehetővé teszi az adott személy számára a komplex jogi kérdésekben történő döntést és megbízatása ellátását. A komplex jogi kérdésekben való döntéshez elengedhetetlen tapasztalat és szakértelem azonban gyakorlatilag jogvégzett személyt feltételez. Vagyis nem rögzítik a jogvégzettség elengedhetetlen voltát, aminek alapján akár nem jogvégzett is betölthetné a pozíciót, de a kritériumok mégiscsak kizárják egy nem jogvégzett személy számára a hivatal betöltését.

A szakértelmi követelményeket és a jogvégzettséget támasztja alá az a tény is, hogy idáig olyan személyt választottak a hivatal élére, aki korábban nemzeti ombudsmanként kellő tapasztalatot szerzett az intézmény működéséről. Jacob Söderman finn ombudsmanként tevékenykedett kinevezése előtt, míg a jelenleg hivatalban lévő Nikiforos Diamandouros az európai tisztség betöltése előtt az első görög ombudsman volt. Szakmai életútjukat vizsgálva fel kell hívnom a figyelmet arra, hogy míg Söderman²⁰³ széleskörű tapasztalatát a közigazgatás különböző területein betöltött pozíciójának köszönheti, addig Diamandouros²⁰⁴ a tudományos életben futott be figyelemre méltó pályát. Egyszóval, míg az első európai ombudsman gyakorlati szakértőként, a második elméleti szakemberként érkezett a tisztségbe.

A pártatlanság követelményének teljesülését biztosítják a tevékenységet korlátozó szabályok. Így az ombudsman hivatali ideje alatt nem viselhet semmilyen politikai vagy közigazgatási tisztséget, és egyéb foglalkozást sem folytathat. Ez vonatkozik a kereső, illetve a jövedelemmel nem járó foglalkozásra is, amiből következik, hogy oktató tevékenységet sem folytathat. Egyébként kinevezését követően le kell mondania minden, az ombudsmani tisztséggel össze nem egyeztethető tevékenységről.

²⁰³ Söderman életútját nézve látható, hogy korábban a közigazgatás különböző területein dolgozó ombudsmant sikerült elsőként megválasztani: 1971-ben igazságügyi miniszter, 1972–82 között finn parlamenti képviselő, 1982-ben szociális és egészségügyi miniszter, 1982–89 között Uusimaa finn tartomány kormányzója, 1989–95 között finn parlamenti ombudsman volt. Természetesen még számos pozíciót töltött be – így oktatásit, közéletit –, de alapvetően gyakorlati szakember. Jelenleg – 2007 szeptembere óta – újra finn képviselőként dolgozik.

²⁰⁴ Diamandouros 1980-tól 1983-ig az Athéni Kollégium fejlesztési igazgatójaként tevékenykedett, 1983–1988 között a New York-i Társadalomtudományi Kutatási Tanács Nyugat-európai, Közel- és Távolségi programigazgatója, 1988–1991 között az athéni Nemzetközi és Stratégiai Tanulmányok Görög Intézetének igazgatói posztját töltötte be, 1988-tól dolgozott az Athéni Egyetemen. 1995 és 1998 között a görög Nemzeti Társadalomkutatási Központ (EKKE) igazgatói és elnöki tisztségét töltötte be. 1993-tól kezdődően az Athéni Egyetem Politikatudományi és Államigazgatási Tanszékén az összehasonlító politikatudomány professzoraként dolgozott. 1999-ben és 2000-ben a görög Nemzeti Emberi Jogi Bizottság, illetve a Nemzeti Államigazgatási Reform Tanácsának tagjává nevezték ki.

Az ombudsman a Közösségeknek és az Unió állampolgárainak általános érdekeit szem előtt tartva, teljesen függetlenül látja el feladatait. Munkája során egyetlen kormánytól vagy más szervtől sem kérhet, vagy fogadhat el utasításokat, illetve nem adhat más szervezeteknek instrukciókat. Tartózkodnia kell a feladatai természetével összeegyeztethetetlen cselekedetektől.

2. A felmentés

Az ombudsman feladatai megszűnhetnek a Bíróság általi felmentéssel és lemondással. Egyrészt az EK Sz 195. cikke (2) bekezdése szerint az ombudsmant a Bíróság az Európai Parlament kérelmére felmentheti, ha már nem felel meg a feladatai ellátásához szükséges feltételeknek, vagy ha súlyos kötelezettségszegést követett el, és önként nem mondott le.

A Parlament Eljárási Szabályzatának 196. cikke alapján ugyanis a képviselők egytizede kérheti a felmentést. A képviselők kérelmét mind az ombudsmannak, mind az illetékes bizottságnak továbbítják, és utóbbi tagjainak többsége határoz arról, hogy a felmentés indoklása megalapozott vagy sem. Amennyiben megalapozott, akkor a Parlamentnek benyújtják a jelentést, amelyet szavazásra bocsátanak. Az ombudsmant, kérelmére, meghallgatják a szavazás előtt, ekkor kifejtheti saját álláspontját. A Parlament a vitát követően szavaz, ami akkor szabályos, ha a parlamenti képviselők legalább fele jelen van. Erről a Parlament elnökének kell előzetesen meggyőződnie. Ha az ombudsman felmentéséről határoznak, akkor következő lépésként az ombudsman lemond. Elméletileg ugyanakkor előfordulhat az az eset, hogy az ombudsman a szavazás eredménye ellenére nem mond le önként.²⁰⁵ 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 felmentés esetén a felmentett ombudsman nem marad hivatalban utódja hivatalba lépéséig.

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.

²⁰⁵ Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata 206.cikk.

XI. Kapcsolatok a Parlamenttel és a Petíciós Bizottsággal

Amennyiben az ombudsman és az Európai Parlament közötti kapcsolatot jellemezni szeretném, akkor a sajátos jelző alkalmazása tűnik a legmegfelelőbbnek. Ez egy több oldalról megközelíthető, illetve jellemezhető viszony. A nemzeti ombudsmanokat nézve ugyanis azt láthatjuk, hogy a parlament által létrehozott ombudsmanok vizsgálati hatáskörébe nem tartozik maga a törvényhozó szerv, a parlament. Az európai tisztséget viszont úgy alkották meg, hogy az ombudsman ellenőrzési jogköre alá tartozzon maga az Európai Parlament is, igaz, beépítve azt a „*féket*”, hogy a parlament *politikai jellegűnek minősülő* tevékenységével kapcsolatban nem, csak adminisztratív tevékenységével kapcsolatban járhat el.

1. A petíciós eljárás

Míg az ombudsman a hivatali visszaállásra segít fényt deríteni, a Petíciós Bizottság feladata, hogy megfelelő választ adjon a természetes vagy jogi személyek által továbbított panaszokra, véleményekre vagy valamilyen tevékenység megtételére irányuló kérésekre, az európai parlamenti határozatokkal kapcsolatos állampolgári érvelésekre, valamint egyéb európai intézmények és szervek döntéseire. A petíciós jog általánosabb jellegű, mint a panasz. A panasz ugyanis csak a közösségi intézmények és szervek tevékenysége során előforduló hivatali visszaélésre korlátozódik.

Az ombudsmannak és a Petíciós Bizottságnak együtt kell működni, mert előfordul, hogy a polgárok nincsenek tisztában azzal, hogy adott esetben melyik szervhez forduljanak, mi a különbség a két eljárás között. Az együttműködés során azokat a petíciókat, amelyek lényegében a hivatali visszaélést panaszolják automatikusan továbbítják az ombudsmannak, a petíciónak minősülő panaszokat pedig átadják a bizottságnak. Az 1996-os év során 10 petíciót adtak át az ombudsmannak, illetve 5 panaszt továbbítottak a Petíciós Bizottságnak, mindkét esetben a benyújtó hozzájárulásával. Az ombudsman további 42 esetben javasolta, hogy forduljanak petícióval a Parlamenthez.

A petíció és a panasz megkülönböztetéséhez a Maastrichti Szerződés és az ombudsman Alapokmánya ad támpontot. A Petíciós Bizottság egyébként már az ombudsmani hivatal létrehozatala előtt, az 1993–1994-es parlamenti évben végzett munkájáról szóló jelentésben kísérletet tett a petíció definiálására. E szerint petíciónak minősül *minden panasz, véleménykérés, valamilyen cselekedet megtételére vonatkozó igény, parlamenti határozat, illetve más közösségi intézmény, vagy szerv döntésére adott reakció, amit egyén vagy*

*egyesület továbbított.*²⁰⁶ A petíció-fogalom pontosításának szükségessége azonban arra készítette a bizottságot, hogy az 1996–97-es parlamenti évben végzett tevékenységéről szóló jelentésében ismét foglalkozzon a definiálással. Némileg megváltoztatva a korábbi definíciót az új megfogalmazás szerint a petíció igény a beavatkozásra, cselekmény megtételére, eljárás mód megváltoztatására, vagy véleményre, amit az Unió valamely tagállamának állampolgára vagy valamely tagállam állandó lakosa, az Unióban bejelentett székhellyel rendelkező vállalkozás, egyesület vagy egyéb testület a parlamentnek nyújt be.

A Parlament érdekelt az ombudsmant eljárásában segíteni. A közösségi intézmények és szervek kötelesek – így a Parlament is – az ombudsmant ellátni az általa kért információval és garantálniuk kell hozzáférését a szükséges dokumentumokhoz. A tagállami hivataloknak szintén kötelességük ellátni az ombudsmant – kérésére az Állandó Képviselőkön keresztül – minden olyan információval, ami a közösségi intézményt vagy szervet a maga részéről tisztázhatja a hivatali visszaélés alól. Ez alól az előírás alól kivételt jelent, amikor az információ törvényi előírás vagy titoktartás alá tartozó közigazgatási rendelet tárgya, vagy nyilvánosságra nem hozható előírás alá tartozik. Amennyiben az ombudsman kérését visszautasítják, akkor a Parlament teszi meg a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy valamennyi kért dokumentumot és információt továbbítsák. Különösen olyan esetekre igaz ez, amelyeknél az Alapokmány 3. cikkének (4) bekezdése alapján kér segítséget. Az információk megosztása érdekében a Petíciós Bizottság – amennyiben szükséges tartja – meghívja az ombudsmant az üléseire az általános és speciális természetű, közös érdekeltséget jelentő ügyek megvitatása céljából.

2. Függetlenség

Bár általánosan elfogadott, hogy a teljes függetlenség és pártatlanság kiemelkedően fontos szempont minden ombudsmannál, a függetlenség különösen hangsúlyosan jelentkezik az európai ombudsman esetében.²⁰⁷ Az ombudsmanok teljes függetlenségét viszont azért nem lehet biztosítani, mert bármilyen típusú ombudsman a jogkörét mindig valamilyen más szervtől – például a parlamenttől – kapja. Az európai ombudsman függetlenségét egy több

²⁰⁶ Report on the amendment of Rule 161 of Parliament's Rules of Procedure, 16 December 1997, Committee on the Rules of Procedure, the Verification of Credentials and Immunities. Rapporteur: Brian Crowley. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A4-1997-0416&language=EN#top>

²⁰⁷ GREGORY, ROY: The European Union Ombudsman. In: GREGORY, ROY – GIDDINGS, PHILIP (eds.): *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*. International Institute of Administrative Sciences Monographs, Vol. 13, IOS Press, Amsterdam, 2000. 159.

elemből álló koherens egészként próbálom megközelíteni, amelynek összetevői a következők: az ombudsman személyében rejlő függetlenség, a hivatal dolgozóinak függetlensége, illetve magának a hivatali szervnek a függetlensége költségvetési oldalról.

2.1. Személyi függetlenség

Az EKSz 195. cikke szerint az ombudsman feladatait teljes függetlenséggel gyakorolja. Az Alapokmány 9. cikke hangsúlyozza, hogy az ombudsmannak teljesen függetlennek kell lennie. Az ombudsmannak esküt kell tennie az EU Bíróság előtt, hogy teljesen függetlenül látja el feladatait. Nem fogadhat el, és nem kérhet utasításokat sem személytől, sem szervtől, de valamilyen kormánytól sem. Nem vállalhat politikai vagy adminisztratív feladatot, vagy más elfoglaltságot. Tartózkodnia kell minden, a feladatainak természetéből eredő összeegyeztethetetlen tevékenységtől. Mivel a Közösség és polgárai általános érdekét szem előtt tartva jár el, így függetlensége azért is alapvető fontosságú, hogy az ombudsman tisztességes és független eljárása iránti bizalom töretlen legyen.

Nagyon fontosnak tartom arról szólni, hogy nem sérül-e a függetlensége azáltal, hogy a Parlament választja, sőt akár újraválasztja. Elméletileg nem kizárt, hogy az ombudsman – újraválasztása érdekében – hivatali tevékenységével igyekszik a Parlamentnek megfelelni. Ugyanakkor ennek ellentmond, hogy az első európai ombudsman személyében egy aktív, több témában és tárgykörben is határozott elképzeléseket valló vezető járt el, és utóda is ezt az utat követi. Másrészt, az európai ombudsman abban különbözik a tagállami ombudsmantól, hogy hatásköre alá tartozik annak a szervnek az ellenőrzése is, amely választja.

Bár a hivatal ellátásánál azt látjuk, hogy a Parlament felmentheti az ombudsmant, de ez csak abban az esetben lehetséges, ha nem felel meg a feladatai ellátásához szükséges feltételeknek, vagy súlyos kötelezettségszegést követ el.

2.2. Hivatali dolgozók függetlensége

Az ombudsmani hivatal felállításának kezdetén a hivatali dolgozók függetlensége nem volt kellőképpen garantálva, így az Európai Közösségek 1995-ös pénzügyi évére tervezett költségvetésben az Európai Parlentről szóló I. szakasz úgy rendelkezett, hogy az EKSz 195. (korábbi 138e) cikkének megfelelő esetek kivizsgálását folytató személyzetet ideiglenes jelleggel alkalmazzák, míg a személyi állomány többi részét az Európai Parlament főtitkára

alá rendelte. Az Európai Parlament már akkor úgy vélte, hogy az ombudsman függetlenségének és tevékenysége hatékonyságának fenntartása érdekében a személyzet egészét a hivatal alá kellene rendelni az ombudsman megbízatásának idejére. Sőt azon az állásponton volt, hogy az Unió három intézménye közös nyilatkozatban rögzítsen irányadó elveket egyrészt az ombudsman által foglalkoztatott személyzet számára, másrészt a vizsgálatokat lefolytató ideiglenes vagy szerződéses személyzet státusára vonatkozóan, oly módon, hogy az ombudsman függetlensége és hatékonysága biztosítva legyen.²⁰⁸

A hatályos szabályozás szerint az ombudsman mind a hivatal belső szervezetét, mind a belső eljárási rendet meghatározhatja. Az ombudsmant feladatai ellátásában titkárság segíti, amelynek vezetőjét ő nevezi ki, ez pedig tovább erősíti intézményi függetlenségét. Az ombudsman titkárságának tisztviselőire és alkalmazottaira az Európai Közösségek tisztviselőire és más alkalmazottaira érvényes szabályok és előírások vonatkoznak. Létszámukat évente a költségvetési eljárás keretében határozzák meg. Az Európai Közösségeknek és a tagállamoknak az ombudsman titkárságára kinevezett tisztviselőit szolgálati érdekből rendelik ki, és garantálják számukra, hogy származási intézményükbe teljes joggal visszahelyezik őket.²⁰⁹ Az áthelyezett tisztviselők visszavétele az eredeti intézményükbe a származási intézmény kötelezettsége. A közösségi intézmények esetében az áthelyezés kérdése a személyzeti szabályzatban rögzített. A tagállami intézményekből áthelyezett tisztviselők esetében az ombudsman azonban csak pusztán biztosítani tudja, hogy ajánlják fel ezt a garanciális lehetőséget a tisztviselőnek. Egyébként Alessandro Del Bon, az ombudsmani hivatal Igazgatási csoportjának vezetőjétől kapott tájékoztatás szerint az ombudsmani hivatal még nem vette igénybe kihelyezett nemzeti szakértők felvételét.²¹⁰

2.3. Költségvetési függetlenség

A hivatal első éves beszámolójában, az 1995. évi jelentésben még az ombudsman függetlenségének garanciájaként szóltak arról, hogy a hivatal költségvetése a Parlament

²⁰⁸ European Parliament Resolution on the role of the European Ombudsman appointed by the European Parliament, 14 July 1995 *Official Journal* 1995 C 249, p. 226

²⁰⁹ Alapokmány 11. cikk (3) bekezdés.

²¹⁰ A nemzetközi, nemzeti, regionális és helyi közigazgatás tisztviselőinek az európai ombudsman hivatalához történő kihelyezésére vonatkozó részletes előírásokat lásd *The European Ombudsman: Rules applicable to the secondment of officials and agents from international, national, regional and local public administrations and bodies to the European Ombudsman and to the secondment of the European Ombudsman officials and of temporary agents to international, national, regional and local public administrations and bodies*. A dokumentumot az Európai Ombudsman Hivatala bocsátotta rendelkezésemre.

költségvetéséhez van csatolva, és ugyanolyan módon kell kezelni.²¹¹ Az Alapokmány eredetileg úgy rendelkezett, hogy az Európai Unió költségvetésében a Parlamentéhez van csatolva egy alfejezetként, míg a Tanács rá nem bólintott egy olyan javaslatra,²¹² mely szerint az ombudsman költségvetésének függetlennek kellene lennie. A határozatot követően 2000. január 1-jétől az ombudsman hivatala már önálló fejezetként van az Európai Unió költségvetésében feltüntetve, jelenleg a 8. fejezet alatt található meg.

3. Az ombudsmani jelentések

Az EK Sz 195. cikke (1) bekezdése értelmében az ombudsmannak jelentéstételi kötelezettsége van a Parlament felé, amely különjelentés, illetve éves jelentés benyújtását jelenti. Különjelentés benyújtására akkor kerül sor, amikor hivatali visszásságot állapít meg vizsgálata eredményeképpen, de ajánlástervezetét vagy nem fogadják el, vagy az érintett szerv ajánlástervezettel kapcsolatos véleményét nem találja kielégítőnek. Ekkor az Európai Parlamentnek – és a panasszal érintett feleknek – benyújtja azt a különjelentést, amelyben megállapítja a hivatali visszásság elkövetését, és ajánlásokat is fűzhet hozzá. Ez a jelentés nem jár joghatással harmadik fél irányába, és nem köti a Parlamentet sem. A Parlament szabadon dönt arról, hogy milyen további lépéseket tesz a különjelentés alapján. Ez nem csak a különjelentések, hanem az éves jelentések benyújtásakor is irányadó.²¹³ Így a Parlament dönthet úgy, hogy határozatot hoz az ajánlással kapcsolatban, ami azt jelenti, hogy elfogadva az határozatot felhívja az érintett intézményt vagy szervet az ügy rendezésére.²¹⁴

XII. Az ombudsman hatásköre

Az ombudsman hatásköre vonatkozásában az EK Sz 194. és 195. cikke az irányadó, amelyek a következőket rögzítik:

- a panaszosok köre: bármely uniós polgár, valamely tagállamban lakóhellyel, illetve az alapító okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy,

²¹¹ Report for the year 1995. I.2.2.

²¹² Council Regulation (EC, ECSC, Euratom) No 2673/1999 of 13 December 1999 amending the Financial Regulation of 21 December 1977 applicable to the general budget of the European Communities, OJ L 326/1.

²¹³ A T-103/99. számú Associazione delle Cantine Sociali Venete v European Ombudsman and European Parliament ügyben 2000. május 22-én hozott ítélet 50. pontja.

²¹⁴ Az ombudsmani jelentésekről lásd továbbá a Második Rész I/3.2.3. pontját.

- a bepanaszolható tevékenységek köre: a Közösség tevékenységi területére tartozó és őt közvetlenül érintő ügy,
- a tevékenységi körben felmerülő hivatali visszásság definíciója,
- a panasszal érintett intézmények: valamennyi közösségi intézmény és szerv, kivéve az Európai és az Elsőfokú Bíróság, illetve a Parlament, amennyiben politikai tevékenysége során jár el.

1. A panaszos

A Maastrichti Szerződés hozta létre az uniós állampolgárságot azon polgárok számára, akik az Európai Unió valamely tagállamának állampolgárai. Az uniós állampolgárság plusz jogokat és kötelezettségeket adott a nemzeti állampolgárságukat is megőrző polgárainak, amelyeket a Szerződésben is rögzítettek.²¹⁵

A jogok közül számunkra azon előírás releváns, amely kimondja, hogy az Unió bármely polgára, valamint az Unióban lakóhellyel rendelkező természetes személy, illetve létesítő! okirat szerinti székhellyel rendelkező jogi személy az Unió ombudsmanjához fordulhat.²¹⁶ Míg az Európai Bírósághoz fordulás esetében nem kikötés, addig az európai ombudsmanhoz fordulás feltétele az, hogy a panasz benyújtója három feltétel közül eggyel rendelkezzen: uniós állampolgársággal, 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. Azonban ezekben az esetben is meg lehet oldani a feltételek hiányát, mivel az európai ombudsman számára rendelkezésre áll lehetőségként a *proprio motu* vizsgálat. Ezzel a lehetőséggel élhet abban az esetben, amikor hivatali visszásság rajzolódik ki a benyújtott panaszból, de a panaszos nem felel meg a személyi feltételeknek, vagyis sem uniós állampolgársággal, sem tartózkodási hellyel, sem székhellyel nem rendelkezik. Az ombudsman gyakorlatában az látható, hogy a panaszok kezelése során a tartózkodási hellyel

²¹⁵ EK Sz 17. cikk.

²¹⁶ Alapokmány 2. cikk (2) bekezdés.

kapcsolatos rendelkezést tágan értelmezi, és nem szükséges, hogy a panaszos tartózkodása igazolt legyen, elegendő *de facto* jelenléte az Unióban.²¹⁷

A tagállamok nemzeti jogától függ, hogy egy szerv vagy intézményt rendelkezik-e jogi személyiséggel. Előfordulhat, hogy egy tagállam joga szerint rendelkezik jogi személyiséggel, a másik tagállamban nem rendelkezik jogi személyiséggel, ami kizárja az ombudsmanhoz fordulást. De a közösségi szervek sem rendelkeznek jogi személyiséggel, csak maga az Európai Közösség. Ilyenkor megoldást jelent az, ha az érintett szerv tisztviselője terjeszti elő a panaszt, mivel nem szükséges egyéni, illetve közvetlen érdekelttség a panasz benyújtásához. Ennek megfelelően akár európai parlamenti képviselő segítsége is igénybevehető, de panasz benyújtójának azonban ekkor is meg kell felelnie a fent említett személyi feltételeknek.²¹⁸ Amennyiben ezek nem állnak fenn, még akkor is van lehetősége arra, hogy a panaszt eljuttassa az ombudsmanhoz, hiszen – ahogy már említettem – nem szükséges egyéni, illetve közvetlen érdekelttség a benyújtáshoz, meggyőzheti akár a képviselőt, akár más, a személyi követelményeknek megfelelő személyt, hogy azt a saját nevében nyújtsa be. Egyébként az első éves jelentés szerint 1995-ben a 298 regisztrált panaszból 8-at nyújtottak be képviselőkön keresztül.

Az előbbieken alapján is látható, hogy nincs szükség speciális érdekelttség a panaszok benyújtásához, viszont 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 ilyen 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*.²¹⁹

²¹⁷ REIF, LINDA C.: *The Ombudsman, Good governance and the International Human Rights System*. International Studies in Human Rights, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Vol. 79. 2004. 374.

²¹⁸ Alapokmány 2. cikk (2) bekezdés.

²¹⁹ SÖDERMAN, JACOB: *The citizen, the administration and community law*. General Report, FIDE Congress, Stockholm, 1998. 33.

2. A panasszal érintett intézmények, szervek és a vizsgálat alá tartozó tevékenységük

2.1. Az intézmények és szervek

Az Alapokmány 2. cikke értelmében az ombudsman vizsgálatának tárgyát képező tevékenység megvalósítói a közösségi intézmények és szervek. Az Amszterdami Szerződésig az ombudsman az első pillér közösségi intézményeinek és szerveinek felügyeletét látta el.

Az ombudsman felügyelete alá olyan intézmények és szervek tevékenysége tartozik:

- amely intézményeket az EKSz 7. cikkében felsorolnak, és
- olyan szervek, amelyeket szerződés vagy a közösségi jogalkotás hozott létre.

Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 7. cikke alapján ezek az intézmények a következők: az Európai Bizottság, az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa, az Európai Bíróság és az Európai Számvevőszék.²²⁰ Bár az európai ombudsman alapjában véve parlamenti ombudsmannak tekinthető – amint erről az előzőekben már szó volt – mégis, a hatásköre alól nem vették ki a Parlamentet. Tagállami példákban azt láthatjuk, hogy a parlament, a törvényhozó ellenőrzése nem tartozik az ombudsman jogkörébe. 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.²²¹ 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, és uniós társának a vizsgálati jogköréből is kikerült a két bíróság, az Európai és az Elsőfokú Bíróság. Amikor igazságszolgáltatási funkciót töltenek be, akkor nem lehet eljárásuk vizsgálat tárgya, de ha a bíróságok igazságszolgáltatási hatáskörön kívüli járnak el, közigazgatási jellegű eljárásuk bepanaszolása esetén az európai ombudsmannak már hatásköre van eljárni.

²²⁰ Lásd http://europa.eu/institutions/inst/index_hu.htm

²²¹ MEESE, JON MARCUS: *Das Petitionsrecht beim Europäischen Parlament und das Beschwerderecht beim Bürgerbeauftragten der Europäischen Union. Schriften zum Europa- und Völkerrecht und zur Rechtsvergleichung.* Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main, Band 4. 2000. 182.

Az intézményeken kívül a három Közösség alapítószerződésin²²² nyugvó szervek tevékenysége is a hatáskörébe tartozik, így az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) és a Régiók Bizottsága (RB),²²³ amelyek tanácsadó szervekként járnak el, valamint az Európai Központi Bank (EKB) és az Európai Beruházási Bank (továbbá az ehhez kapcsolódó Európai Beruházási Alap), amelyek pedig pénzügyi szervezetekként működnek.²²⁴

A Szerződések által létesített szerveken kívül az európai ombudsman hatásköre a közösségi jogalkotás által létrehozott egyéb szakosodott szervekre is kiterjed. Így a 2001-ben megalakított Európai Adatvédelmi Biztos hivatalára,²²⁵ amelynek feladata felügyelni, hogy az uniós intézmények és szervek eljárásakor a személyes adatok védelméhez való alapvető jogot tiszteletben tartásák.

Fentiekén kívül a következő intézményközi testületek tartoznak a felügyeleti jogkör alá: az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala, az Európai Közösségek Személyzeti Felvételi Hivatala (EPSO) és az Európai Közigazgatási Iskola (EAS).²²⁶

Láthatjuk, hogy nemcsak a szerződések által létesített szervekre, hanem azok az intézményekre is kiterjed az ombudsman felügyeletét, amelyeket a közösségi jogalkotás hozott létre. A közösségi ügynökségek olyan európai közjogi szervek, amelyek a másodlagos jog révén kerültek megalakításra, s különböző területeken állították fel őket az első pillér keretében történő speciális, tudományos, technikai vagy irányító feladatok végrehajtása érdekében.²²⁷ Az első pilléren kívül a második és a harmadik pillér keretében is sor került

²²² Az Európai Szén- és Acélközösség, az Európai Gazdasági Közösség és az Európai Atomenergia-közösség alapítószerződésai.

²²³ Lásd http://europa.eu/institutions/consultative/index_hu.htm.

²²⁴ Lásd http://europa.eu/institutions/financial/index_hu.htm.

²²⁵ Decision No 1247/2002/EC of the European Parliament, of the Council and the Commission of 1 July 2002 on the regulations and general conditions governing the performance of the European Data-protection Supervisor's duties OJ 183, 12/07/2002 P, 0001-0002.

A hivatalról lásd <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/site/mySite/lang/hu/pid/1>

²²⁶ Lásd http://europa.eu/institutions/interinstitutional/index_hu.htm

²²⁷ Jelenleg a következő ügynökségek tartoznak ide: a Kábítószer és Kábítószerfüggőség Európai Megfigyelőközpontja (EMCDDA), az Európai Unió Szerveinek Fordítóközpontja (CdT), az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség (FRONTEX), a Belső Piaci Harmonizációs Hivatal (OHIM; védjegyek és formatervezési minták), az Európai Alapítvány az Élet- és Munkakörülmények Javításáért (EUROFOUND). Továbbá az Európai Alapjogi Ügynökség (FRA; korábban EUMC), az Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központ (ECDC), az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (EFSA), az Európai GNSS Felügyelő Hatóság (EGSA), az Európai Gyógyszerügynökség (EMA), az Európai Hálózat- és Információbiztonsági Ügynökség (ENISA), az Európai Képzési Alapítvány (ETF). Ezen kívül az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EEA), az Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökség (EU-OSHA), az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség (EASA), az Európai Szakképzés-fejlesztési Központ (Cedefop), az Európai Tengerbiztonsági Ügynökség (EMSA), az Európai Újjáépítési Ügynökség (EAR), az Európai Vasúti Ügynökség (ERA), a Közösségi Halászati Ellenőrző Hivatal (CFCA), a Közösségi Növényfajta-hivatal (CPVO), a Vegyi Anyagokkal Foglalkozó Európai Ügynökség (ECHA).

különböző intézmények megalakítására. A harmadik pillérbe azok az intézmények tartoznak, amelyeket a nemzetközi szervezett bűnözés elleni harcban hoztak létre az uniós tagállamok, ide jelenleg az Európai Igazságügyi Együttműködési Egység (Eurojust), az Európai Rendőrakadémia (CEPOL) és az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) értendő. A közös kül- és biztonságpolitikai ügynökségeket az Unió második pillérét jelentő közös kül- és biztonságpolitika keretében állították fel, ezek az Európai Unió Biztonságpolitikai Kutatóintézete (ISS), az Európai Unió Műholdközpontja (EUSC) és az Európai Védelmi Ügynökség (EDA).²²⁸

Amennyiben egy olyan nemzetközi megállapodás keretében állítanak fel valamilyen szervet, amelynél az egyik szerződő fél a Közösség, és nem konkrétan valamely tagállam vagy tagállamok, akkor az adott szerv szintén ide tartozik.

A Bizottság és a Tanács által felállított bizottságok (pl. komitológiai) is az ombudsman hatáskörébe tartoznak, bár az ombudsman nem tekinti ezeket különálló közösségi szerveknek, Ezek feletti felügyeletét a Bizottságon keresztül, és nem közvetlenül valósítja meg, ilyenkor a Bizottság a vizsgálat alá vont intézmény. Nem a közösségi jogrend része, ezért nem közvetlenül, hanem közvetetten jár el olyan szervekkel, intézményekkel szemben, ahol maga az intézmény vagy szerv nem tartozik a hatáskörébe, viszont egy közösségi intézmény vagy szerv valamilyen módon – főképpen a Bizottság, érintett. Utóbbi esetre példa a Brüsszeli II. Európai Iskola.²²⁹

2.2. A tevékenység

Az EK Sz 195. cikkének (1) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy az ombudsman jogosult a közösségi intézmények vagy szervek tevékenysége során felmerülő hivatali visszasságokra vonatkozó panaszok átvételére. Amennyiben ezt összehasonlítom a 194. cikkel, vagyis a petíciós jogot rögzítő rendelkezéssel, mely szerint az Európai Parlamenthez a Közösség tevékenységi területére tartozó és őt közvetlenül érintő ügyben lehet benyújtani petíciót, akkor

Az ügynökségekről bővebben lásd http://europa.eu/agencies/community_agencies/index_hu.htm

²²⁸ Az Amszterdami Szerződés következtében a felügyelete alá tartozó szervek körét érintő változásokat a korábban tárgyalt IX/1. pontban már ismertettem.

²²⁹ A Brüsszeli II. Európai Iskola esetében a vizsgálata alá vont intézmény a Bizottság volt. Az európai iskolákról szóló megállapodást ugyanis kizárólag kormányközi együttműködésre alapozták, így a tagállamok közötti nemzetközi szerződéssel jött létre ez az iskola is. Később bár szerződő félle nem, de a Közösség az irányító testület tagjává vált, s ugyanolyan jogokkal rendelkezett, mint az iskolát felállító tagállamok; a kormányközi együttműködés pedig lassan átalakult, éppen a Közösség részvétele miatt. Decision on complaint 199/23.10.95/EP/B/KT against the European Commission. The European Ombudsman: *Annual Report for 1996*. Office for Official Publications, Luxembourg, 1997. 36.

észrevehető a Szerződésben rögzített két eset közötti különbség. A petíciók esetében a Szerződés egyértelműen korlátozta, leszűkítette a bepanaszolt tevékenységet a Közösség²³⁰ területére, míg az ombudsmanhoz történő panaszbenyújtásnál nem található meg ez a kitétel.²³¹ A két nem bírósági vitarendező fórum közötti meghatározó különbség, hogy petícióval minden olyan ügyben lehet a Parlamenthez fordulni, amely közösségi szintű tevékenységhez kapcsolódik, vagyis lehetőség van tagállami hatóságot is érintő ügyben petícióval élni.

Az európai ombudsman hatáskörét leginkább úgy jellemezném, hogy egyszerre tág és korlátozott. Ez attól függ, hogy milyen szemszögből nézzük: a közösségi szinten széles, a tagállami szintet nézve pedig szűk, hiszen csak a közösségi intézmények vagy szervek tevékenységére terjed ki. Éppen ezzel függ össze az a probléma, hogy a gyakorlatban nagy számban érkeznek a hivatalhoz olyan panaszok, amelyeket nem lehet vizsgálat tárgyává tenni, ezek ugyanis a tagállamok nemzeti, regionális, illetve helyi közigazgatásának tevékenységét érintik. Ezek a tevékenységek akkor sem vizsgálhatóak, amikor az érintett hatóság felelős a közösségi jog vagy politika végrehajtásáért. Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy az európai ombudsman intézményét érintő 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 viszont már csak a közösségi szintre korlátozódott a felügyeleti jogkör, és végül a Maastrichti Szerződésben is ezt rögzítették. Így értelemszerűen eljárási jogköre a nemzetközi szervezetek tevékenységére sem terjed ki. Ugyanakkor, amikor nincs jogköre, akkor tanácsot ad a panaszosnak, hogy kihez fordulhat, lehetőség szerint pedig egyenesen átadja az illetékesnek az ügyet.²³²

Az Európai Unióban a Tanács és a Parlament tölti be a jogalkotói szerepkört. Az ombudsman mandátuma kapcsán a Szerződés hallgat, amikor a Tanács jogalkotói

²³⁰ A Maastrichti Szerződés az Európai Közösségeket /EGK (majd EK), ESZAK, EURATOM/ az EU első pillérévé tette, vagyis a közösségi pillérré. Az Európai Közösség (EK) szinte azonos az Európai Közösségekkel, mivel a két másik közösség hatásköre nagyon korlátozott, sőt az ESZAK-ot felállító párizsi szerződés 2002. július 23-án hatályát veszítette, kötelezettségei és jogai pedig az EK-ra szálltak át.

²³¹ 194. cikk [III-334]

„... petíciót nyújthat be az Európai Parlamenthez a Közösség tevékenységi területére tartozó és őt közvetlenül érintő ügyben.”

195. cikk [III-335]

„(1) Az Európai Parlament ombudsmant nevez ki, aki jogosult ... a közösségi intézmények vagy szervek – kivéve az igazságszolgáltatási hatáskörében eljáró Bíróságot és az Elsőfokú Bíróságot – tevékenysége során felmerülő hivatali visszasságokra vonatkozó panaszok átvételére.”

²³² Például a francia mediátor jogköréről szóló szabályzat egy speciális rendelkezése felhatalmazást ad arra, hogy az európai ombudsmantól panaszokat vegyen át. Ezekben az esetekben tehát a francia parlament szűrő szerepe nem működik. Egyébként számos uniósbeli nemzeti, regionális vagy helyi ombudsman vehet át panaszokat speciális jogi rendelkezés hiányában is.

tevékenységéről van szó, vagy amikor az Európai Parlament politikai szerepkörében jár el. A jogalkotás nem tartozik az ombudsman által vizsgálható ténykedések körébe, de problémát jelenthet, hogy ugyanazon típusú intézkedéseket, határozatokat és rendeleteket alkalmazzák közigazgatási és jogalkotási célokra is, a kettő között pedig egy szürke határsáv van. Az értelmezés szempontjából azok a helyzetek a határesetek, amikor hatalommal való visszaélés vagy az alap- és az emberi jogok megsértése megvalósul.²³³

Adott intézmény vagy szerv nem csak cselekvéssel, hanem mulasztással is megvalósíthatja a hivatali visszásságot. Az ombudsman tehát azokat a helyzeteket is vizsgálja, amikor elmulasztottak megtenni valamilyen lépést. A tevékenység értelmezésénél szükséges megjegyezni, hogy az ombudsman szerint valamennyi közösségi tárgykör vizsgálható, függetlenül attól, hogy azt milyen jogterület keretében valósították-e meg (például szerződéses jogi ügyek), tényleges tevékenység-e, közigazgatási döntés-e, vagy jogalkotási aktus.²³⁴ Az ombudsman által vizsgálható tárgyköröknél szólnom kell az Amszterdami Szerződés által eredményezett változásról, amit már korábban részletesebben kifejtettem, lásd IX./1. pontot. 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. Ezek korábban a harmadik pillérbe tartoztak – amely a bel- és igazságügyi együttműködés címét viselte a Maastrichti Szerződés óta – míg később az Amszterdami leszűkítette a rendőrségi és bűnügyi együttműködésre.

3. A tevékenység során jelentkező hivatali visszásság: a *maladministration*

Az európai ombudsman feladata, hogy segítséget nyújt a közösségi intézmények és szervek tevékenysége során jelentkező hivatali visszásságok feltárásához – kivéve a Bíróság és az Elsőfokú Bíróság igazságszolgáltatási jogkörének gyakorlása során felmerülő visszásságokat – és megszüntetésükre ajánlásokat tesz.²³⁵

Az Európai Bíróság leszögezte, hogy 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

²³³ SÖDERMAN, JACOB: *The Role of the European Ombudsman*. Speech delivered at the 6th Meeting of European National Ombudsmen, Jerusalem, Israel September 9–11. 1997. 3.

²³⁴ HEEDE: *i. m.* 120.

²³⁵ Alapokmány 2. cikk (1) bekezdés.

norma megsértését.²³⁶ A kérdés tehát az, hogy mit is értünk/érthetünk *maladministration*, vagyis a hivatali visszásság fogalma alatt. A fogalom pontosítása azért is fontos, mert bár az európai ombudsman 1996-os éves jelentésében 9% volt a nem hivatali visszásságra vonatkozó beadványok aránya a hatáskör hiányában elutasított panaszokon belül, a 2007-es jelentésben még mindig 5%-ot képviseltek e beadványok.

A *maladministration*-t többféleképpen lehet magyarra fordítani, akár helytelen közigazgatási eljárásnak is, gondatlan ügyintézésnek,²³⁷ az európai ombudsman honlapján magyarul hivatali visszásságként fordítják. A definiálást nehezíti, hogy a fogalom nem tisztázott sem az európai, sem a nemzeti szabályozásban. A *maladministration* meghatározásánál útmutatóul leginkább az ún. Crossmann-katalógust lehet tekinteni. A katalógust Richard Crossman, az angol parlament alsóházának (*House of Commons*) vezetőjéről nevezték el, aki 1966-ban, a brit Parlamenti Biztosról szóló törvény tárgyalásakor többek között ide sorolta a következő közigazgatási tisztviselő által tanúsított magatartást:

- elfogultságot,
- hanyagságot,
- figyelmetlenséget,
- késedelmet,
- illetéktelenséget,
- önkényességet,
- alkalmatlanságot,
- járatlanságot,
- aljasságot és
- önfejtéséget.²³⁸

Amikor 1993-ban a brit Parlamenti Biztos, Sir William Reid, éves beszámolójában a *maladministration* fogalmával kapcsolatban szintén a Crossman-katalógusra hivatkozott, azonban az abban felsoroltakon túl egy kibővített listát ajánlott, amely bővítés okát az 1990-től eltelt évek eseményeiben jelölte meg. Így ebbe a körbe sorolta a gorombaságot; a vonakodást attól, hogy a panaszost mint jogokkal rendelkező személyt kezelje; a hanyagságot az információ megadása során (a panaszos felvilágosításkérése ellenére); a tudatosan félrevezető és helytelen tanácsadást; az indokolt tanácsadás figyelmen kívül hagyását, a

²³⁶ A C-167/06. P számú Komninou and Others v Commission ügy 2007. október 25-én hozott ítéletének 44. pontja.

²³⁷ Az Európai Unió Hivatalos Lapjában lásd HL C 48, 2006. 2. 25., 35.

²³⁸ Parliamentary and Health Service Ombudsman
http://www.ombudsman.org.uk/about_us/our_history/timeline.html

kellemetlen következményekkel járó irányelvek felülírását; a jogorvoslat felkínálásának elmulasztását vagy nyilvánvalóan aránytalan jogorvoslat felkínálását; valamint nemre, børszínre és más egyébre vonatkozó előítélet kinyilvánítását. Ide sorolta továbbá az értesítés elmulasztását, amelynek következménye a fellebbezéshez való jog elvesztése; a fellebbezési jogról történő megfelelő információ nyújtásának elutasítását; a hibás eljárást; a megfelelő eljárás egyeztetésekor az ellenőrzés elmulasztását; az útmutatások fennhájzó módon történő figyelmen kívül hagyását, amelyek egyébként a szolgáltatást igénybe vevők egyenlő elbánása érdekében követendők; a részrehajlást; a jogszabály szó szerinti követése okozta hatások enyhítésének elmulasztását, ha ez nyilvánvalóan igazságtalan bánásmódot eredményez.²³⁹ A fenti két katalógus tehát az alapokat jelenti a *maladministration* definiálását célzó próbálkozásnál.

Tagállami, illetve egy nemzetközösségi példák a következőket mutatják. Az angol helyi önkormányzatok ombudsmanjai által adott útmutatóban a hivatali visszásság a következő esetekben állhat fenn:

- késés,
- inkorrekt tett vagy valamilyen tevékenység elmaradása,
- a törvénynek megfelelő eljárás eltévesztése,
- az információátadás elhibázása,
- nem megfelelő iratkezelés,
- a vizsgálat elmulasztása,
- a válaszadás elmulasztása,
- félrevezető vagy nem pontos állítás,
- nem megfelelő kapcsolattartás,
- nem megfelelő konzultáció,
- be nem tartott ígéret.

Ennél a példánál az ombudsman általában nem kritizálja a megfelelően meghozott döntés érdemét csak azért, mert valaki nem ért azzal egyet, de azt vizsgálja, hogy milyen úton-módon történt a döntés meghozatala.²⁴⁰

²³⁹ Judicial Appointments and Conduct Ombudsman, Annual Report 2006–2007.

<http://www.judicialombudsman.gov.uk/docs/annualreportfinal.pdf>

²⁴⁰ Local Government Ombudsman in England

<http://www.lgo.org.uk/advisers-guide/advisers-guide.htm>

Ausztráliában az 1976-os ombudsmanról szóló törvény, amely az ombudsman hivatalát felállította, részletesen leírja, az egyes eseteket roppant pontosan körülírva, hogy mi tartozik a *maladministration* körébe.²⁴¹ A 26. paragrafus felsorolása szerint, amely

- jogszabállyal ellentétes,
- aránytalan,
- igazságtalan,
- súlyosan elnyomó,
- helytelenül diszkrimináló,
- megfelel a törvénynek vagy a kialakult gyakorlatnak, de a törvény vagy gyakorlat aránytalan, igazságtalan, súlyos vagy diszkriminatív,
- részben vagy egészben helytelen motívumokon, irreleváns alapokon vagy irreleváns szempontokon alapul,
- részben vagy egészben jogi tévedésen vagy ténybeli tévedésen alapszik,
- olyan eljárás, amit meg kellene indokolni, de nem indokolták,
- egyébként helytelen.

Az európai ombudsman hivatala esetében a hivatali visszásságot a Szerződés²⁴² és az ombudsman Alapszabálya²⁴³ csak annyiban említi, hogy annak fennállta esetén jár el az ombudsman, de nem fejt ki bővebben, hogy mit is ért *maladministration* alatt. Egyértelműen hivatali visszaélésnek tekinthetjük azokat az eseteket, amikor egy közösségi intézmény vagy szerv nem a rá kötelező érvényű szerződésnek, illetve közösségi jogszabályoknak megfelelően jár el, vagy elmulasztja, illetve nem veszi figyelembe az Európai Bíróság és az Elsőfokú Bíróság által megalkotott alapelveket és szabályokat. Így például az európai ombudsman a hivatali visszaélés vizsgálata során hivatkozott a Maastrichti Szerződés F cikkére (jelenlegi 6. cikk),²⁴⁴ amely előírta a közösségi intézmények és szervek számára az alapvető jogok tiszteletben tartását.

A definíciót övező bizonytalanság miatt maga az európai ombudsman is foglalkozott a hivatali visszásságok meghatározásával első éves jelentésében 1995-ben. Ilyen visszásságként tekintette a közigazgatási szabálytalanságra, a közigazgatási mulasztásra, hatalommal való

²⁴¹ Section 26 of the Ombudsman Act 1974 (Australia)

<http://www.nswombudsman.nsw.gov.au/aboutus/maladminwrgconduct.html>

²⁴² Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 195. cikk.

²⁴³ Alapokmány 2. cikk.

²⁴⁴ „Az Unió a közösségi jog általános elveiként tartja tiszteletben az alapvető jogokat, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból erednek.”

visszaélésre, negligenciára, jogellenes eljárásra, tisztességtelen eljárási módra, hibás és illetéktelen eljárásra, diszkriminációra, elkerülhető késésre, információhiányra, illetve visszautasításra utaló magatartásra. Ez persze nem tekinthető taxatív felsorolásnak. Maga az európai ombudsman úgy véli, hogy a nemzeti ombudsmanok tapasztalatai alapján helyesebb, ha nem erőltetjük bele egy merev fogalomba a hivatali visszaélés eseteit, s éppen a fogalom nyitott volta az, ami megkülönbözteti az ombudsmant a bírótól. Vagyis itt azt érti, hogy míg a bírósági eljárását kötik a pontosan rögzített szabályok, addig az ombudsman tevékenységét lényegesen megkönnyíti az, hogy a maladministration fajtáit a hozzá beérkezett legkülönbözőbb panaszok is bővíthetik.

A *maladministration* 1995-ös éves jelentésben kifejtett fogalmára az európai államok ombudsmanjai 1997-es szeptemberében megtartott konferenciájukon is hivatkoztak és azt elfogadták. Az ombudsman az Európai Parlament felhívására az egyértelműbb megfogalmazásnak eleget téve az 1997-es éves beszámolójában tovább pontosította a jelentést. Az új megfogalmazás szerint tehát *hivatali visszásság akkor történik, amikor egy közjogi szerv elmulasztja a rá vonatkozó szabálynak, vagy elvnek megfelelő intézkedést.*²⁴⁵ Ezt a meghatározást egy 1998-as határozatában a Parlament is elfogadta.

A hivatali visszásság eseteit tehát nem lehet szigorúan, kimerítően felsorolni, és csak a fenti felsorolást alapul venni az esetek elbírálásál. Az európai hivatal felállítását követően az idő előrehaladtával az ombudsman a legkülönbözőbb esetekkel szembesült, amikor is gondosan mérlegelve kellett eldöntenie, hogy a bepanaszolt hivatal eljárása kimerítette-e a hivatali visszásságot. Így bővült a *maladministration*, mint gyűjtőfogalom köre rendelet a téves jogértelmezésével is, amit egy eset kapcsán hivatali visszásságként vizsgált. A Bizottságnak ezzel az esettel kapcsolatban kellett nyilatkoznia – a Parlament 1998-as álláspontját követően –, hogy a hivatali visszásság ombudsman általi meghatározását elfogadja-e vagy sem.²⁴⁶ A Bizottság véleménye csak többszöri levélváltást követően vált egyértelművé, amely az ombudsman Q5/98/IJH-OI/3/99/IJH vizsgálatához kapcsolódott. A hivatali visszásság fogalmának kibontásához szükséges ennek ismertetése. A történések 1998 októberében kezdődtek, amikor az ír ombudsman a 3887/92 bizottsági rendelet 9. cikke (2) bekezdése értelmezésének kérdésével fordult az európai ombudsmanhoz. Az ír ombudsman ugyanis számos panaszt kapott az ír mezőgazdasági és élelmezésügyi minisztériummal szemben. A minisztérium a Bizottság javaslatára elutasította, illetve korlátozta egyes

²⁴⁵ Annual Report for 1997. 23.

²⁴⁶ The European Ombudsman: *Annual Report for 1999*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2000. 17.

hiteligénylők kifizetéseit a „Special Beef and Extensification Premium Schemes”, vagyis a marhatenyésztésre és extenzív művelésre vonatkozó program alapján. Azt követően, hogy a Bizottság 1999 februárjában jóváhagyta a rendelet értelmezését, az ír ombudsman hivatala ezt az érintettek számára indokolatlanul korlátozónak és igazságtalannak találta. 1999 áprilisában az európai ombudsman saját kezdeményezésű vizsgálat megindításáról döntött, amiről értesítette a Bíróságot. Júniusban a Bizottság újvizsgálta a szóban forgó előírás értelmezését, majd kijelentette, hogy véleménye szerint egy rendelet bizonyos szakaszának jogértelmezése nem lehet hivatali visszásság tárgya, ezért a Szerződés 220. cikke (korábbi 164.) szerint ezt a kérdést csak az Európai Bíróság döntheti el. Az ombudsman válaszában kifejtette, hogy tisztában van azzal, hogy a közösségi jog jelentésének és értelmezésének eldöntésére hivatott szerv a Bíróság, és hozzátette, hogy ő maga nem is folytathat le vizsgálatokat, amennyiben a vonatkozó tények bírósági eljárás tárgyát képezik vagy képezték. Ugyanakkor a hozzá fordulók nem indítottak és nem is indíthatnak könnyen pert ebben az ügyben. Utalt arra, hogy a hivatali visszásság fogalma elsődleges fontosságú az ombudsman tevékenységével kapcsolatban, vonatkozó jogi előírás hiányában a fogalom tisztázása, pontosítása érdekében 1995-ös jelentése óta éppen ezért foglalkozott vele, így a Parlament a pontosítás folyamatának eredményét tükröző hivatali visszásság meghatározást 1999-ben el is fogadta Monti biztos jelenlétében. Az ombudsman szerint a Bizottság végig követte a fogalom pontosítását célzó erőfeszítéseket, lehetősége is volt véleménye kinyilvánítására, ezért meglepő a fogalommal kapcsolatos álláspontja, amelyben újraindítaná a kérdést. A Bizottságnak lehetősége van – amennyiben az európai polgárok érdekében úgy gondolja – a Szerződés módosítását indítványozni, hogy az ombudsman hatásköréből kerüljenek ki azok az esetek, amelyekben a panaszosnak lehetősége lenne a bírósághoz is fordulni, de amíg ez nem történik meg, addig mandátuma keretében folytatja tevékenységét, a közösségi intézmények vagy szervek és az állampolgárok közötti kapcsolat javítását. Adott esetben az intézmény annak kifejtésével, hogy a rá vonatkozó előírásoknak megfelelően járt el, elérheti, hogy a panaszos jobban megértse eljárását, s gyakran ez elégséges is számára. Az ombudsman rámutatott arra, hogy tisztában van a bizottsági tisztviselők magas fokú szakértelmével a közösségi jog értelmezése és alkalmazása terén, és amennyiben nem talál vizsgálat során ezt aláíró tényeket, akkor nem is kérdőjelezi meg. Az ombudsman a vizsgálat során felkérte a Bizottságot, hogy foglaljon állást a hivatali visszásság fogalmával kapcsolatban, és 1999. júliusi válaszában a Bizottság el is fogadta az ombudsmani körülírást, az ügyel kapcsolatban pedig döntött a kérdéses rendelkezés értelmezésének felülvizsgálatáról. A téves

jogértelmezésre, illetve az európai ombudsman „jogértelmezési gyakorlatára” fontossága során az Európai Bizottságot érintő esetek elemzésénél még visszatérünk.²⁴⁷

A hivatali visszásság fogalmával kapcsolatban két megjegyzést tennék. Az első, hogy némely ombudsman jogkörét kifejezetten korlátozza az azt létrehozó nemzeti törvény. Például a brit Parlamenti Biztosra vonatkozó jogszabály előírja, hogy általános szabályként nem vizsgál olyan panaszokat, amelyeknél bírósági jogorvoslat lehetséges.²⁴⁸ Ha az ilyen típusú korlátozások a hivatali visszaélés körbehatarolására vonatkozó kísérletek lennének, akkor kifejezetten rögzíteni kellene őket. Ugyanakkor a dán ombudsman, amely az európai ombudsman létrehozatalánál mintául szolgált, nem ismer ilyen korlátozást, az Európa Tanács ombudsman szerepét érintő megállapítása pedig magába foglalja a közigazgatási döntések jogszabály-ellenességének felülvizsgálatát.²⁴⁹

Másrészt vannak olyan speciális szabályok és elvek, amelyek a közhivatalokat kötik. Ezek az állam alkotmányos-jogi-közigazgatási berendezkedésének megfelelően eltérnek. A szabályok és alapelvek pedig folyamatosan formálódnak a jogalkotó, a bíróságok, az ombudsman és a közigazgatás szervezetének tevékenysége következtében.

Az európai ombudsman első 1995-ös éves beszámolója óta következetesen képviselte azt a nézetét, hogy a hibák három fajtája adhat okot a *maladministration* megállapítására, ezek pedig bizonyos mértékig át is fedhetik egymást. Ezek a hibák a jogi elv vagy jogszabály betartásának, a jó közigazgatás elv érvényesülésének, valamint az emberi jogok, illetve alapjogok tiszteletben tartásának elmulasztását jelentik. Felidézve azt a három elemet, amin a jelenkori ombudsmanok munkája alapul, vagyis a törvényesség, a jó közigazgatás és az emberi jogok, a fent felsorolt három mulasztás, amely az európai ombudsman *maladministration* koncepcióját átfogja, pontosan megegyezik ezzel a három elemmel.²⁵⁰

A jó közigazgatás elve megköveteli a közösségi intézményektől és szervektől jogi kötelezettségeik betartását, azt a gondolkodásmódot, hogy alapvetően szolgáltatásnyújtók, a

²⁴⁷ Lásd a Második rész II/1. pontot.

²⁴⁸ Parliamentary Commissioner Act 1967, section 5:

“(2) Except as hereinafter provided, the Commissioner shall not conduct an investigation under this Act in respect of any of the following matters, that is to say-

(a) any action in respect of which the person aggrieved has or had a right of appeal, reference or review to or before a tribunal constituted by or under any enactment or by virtue of Her Majesty’s prerogative;

(b) any action in respect of which the person aggrieved has or had a remedy by way of proceedings in any court of law:

Provided that the Commissioner may conduct an investigation notwithstanding that the person aggrieved has or had such a right or remedy if satisfied that in the particular circumstances it is not reasonable to expect him to resort or have resorted to it.”

http://www.opsi.gov.uk/RevisedStatutes/Acts/ukpga/1967/cukpga_19670013_en_1#pb2-11g6

²⁴⁹ Lásd részletesebben The Council of Europe: *The Administration and You: a handbook*. 1997.

²⁵⁰ DIAMANDOUROS, NIKIFOROS: *The European Ombudsman as promoter of transparency and contributor to the fight against corruption*. Greek Chapter of Transparency International, Athens, 18 May 2005.

közösség tagjai felé a megfelelő bánásmód biztosítását is jelenti, valamint azt, hogy a jogaikkal teljes mértékben élhessenek. Míg a jogtalanság szükségszerűen magába foglalja a *maladministration*-t, addig nem minden *maladministration*nel jár együtt a jogtalanság.²⁵¹ Itt szükséges az Európai Bíróság azon álláspontjára rámutatnom, amely szerint a gondos ügyintézés elve nem ruház jogokat magánszemélyre, kivéve ha meghatározott jogokat nevesít, így például az Alapvető Jogok Chartájának 41. cikke értelmében minden személy joga, hogy ügyeit részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, és mindenkit megillet a meghallgatáshoz való jog, az iratbetekintési jog, illetve mindenkit érint az igazgatási szervek azon kötelezettsége, hogy döntéseiket megindokolják. A hivatali visszásság ugyanakkor nem jelenti automatikusan, hogy az ítélezési gyakorlat szerinti kellően egyértelmű jogszabálysértés történt, és ezt a bíróság szankcionálhatná.²⁵²

A hivatali visszaélés korlátai az intézmények és szervek mérlegelési jogköre és az Európai Parlament politikai hatalma kapcsolatában határozhatók meg.²⁵³ Minden olyan panasz, ami inkább érinti a döntés politikai természetét, mintsem a közigazgatási jellegét, nem tekinthető az ombudsman által befogadhatónak. Nemzeti szinten a klasszikus ombudsmani hivatalokat a közigazgatási szervek ellenőrzésére állították fel a parlament keretein belül, és nem a törvényhozói munka vagy a parlament más tevékenységének a felügyeletére. Bár a helyzetet nem lehet teljesen összehasonlítani az európai szinttel, az Európai Parlament tevékenységét nem lehet közigazgatási tevékenységnek tekinteni. Ennek megfelelően az Európai Parlament és a Petíciós Bizottság politikai munkájával kapcsolatos panasz nem befogadható. Az sem tartozik az ombudsman hatáskörébe, hogy a közösségi jogalkotási intézkedések érdemi részét vizsgálja, például rendeletek, irányelvek esetében. Nem minősül hivatali visszásságnak az, amikor a panasz egy döntés politikai természetét és nem közigazgatási jellegét érinti. Ilyenkor a panasz nem tekinthető befogadhatónak, mint ahogy ezt a következő eset is mutatja. Egy európai parlamenti képviselő fordult panasszal az ombudsmanhoz, és azt állította, hogy a Petíciós Bizottság alacsony szintű adminisztratív munkát végez, konkrétan, hogy a petíciókat jelentős késésekkel kezeli, diszkriminatív a holland anyanyelvű polgárokkal szemben, és üléseinek rendje ütközik más parlamenti bizottsági ülésekkel. Az ombudsman az ügyvel kapcsolatos döntésében kiemelte, hogy a petíciós jog alapja a Szerződés 8d és 138d cikkében fogalmazódik meg, és ezért „alkotmányos értékűnek” tekintendő. Ennek következménye,

²⁵¹ The European Ombudsman: *Annual Report 2005*. Celebrating 10 years 1995–2005. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2006. 39.

²⁵² A T-219/02. számú és T-337/02. számú *Herrera v. Commission* ügyben és a T-193/04. R számú *Hans-Martin Tillack kontra Európai Közösségek Bizottsága* ügyben 2004. október 15-ei ítéletének 127. és 128. pontja.

²⁵³ *Annual Report for 1997*. 26.

hogy a kezelésük rendkívüli fontossággal bír, és amennyiben ennek során súlyos és állandó jellegű problémák lépnek fel, ez sértheti a polgárok jogát petícióik hatékony kivizsgálására. Az Európai Parlament kötelezettsége ugyanakkor, hogy olyan módon szervezze meg eljárását, amely megengedi intézményi működésének teljesítését. A 420/9.2.96/PLMP/B panaszban megfogalmazott állítás inkább politikai jellegű, mintsem hivatali visszásságot érintő kérdés volt, ezért nem tartozott az ombudsman hatáskörébe, és nem indított vizsgálatot.²⁵⁴

Még abban az esetben is, amikor egy panasz technikailag elfogadható, az EK Sz 195. (korábbi 138e) cikke (1) bekezdése értelmében az ombudsman csak akkor kezdhet el vizsgálni, ha ehhez alapot talál. Ez az előírás azt jelenti, hogy ki kell zárni azokat a panaszokat, amelyek nyilvánvalóan rosszul megalapozottak, vagy úgy tűnik, hogy a panasz nem tartalmaz elégséges, megfelelő indokot további vizsgálatokhoz.²⁵⁵

A Szerződések által rögzített feladatok ellátása során a közösségi intézmény vagy szerv felhatalmazással rendelkezik, hogy válasszon két vagy több lehetséges eljárási mód közül. Eszerint például, ha a Bizottság úgy gondolja, hogy egy tagállam nem teljesítette az EK Sz előírt kötelezettségét, akkor a szükséges eljárási lépések megtételét követően a Szerződés 226. cikkének megfelelően az Európai Bíróság elé terjesztheti az ügyet. A Bizottság tehát él a mérlegelési jogával, és ezért a Bizottságon nem kérhető számon, hogy az Európai Bíróság elé vigye az ügyet. Az ombudsman vizsgálata során nem kérdőjelezi meg a mérlegelési jogkörben hozott döntéseket, amennyiben az intézmény vagy szerv az adott jogi felhatalmazás keretei között járt el. Azonban az ombudsman az ún. *Thesszaloniki Metro*-ügy, egy a Bizottsággal szemben benyújtott panasz kapcsán rámutatott arra, hogy a mérlegelési jogkör nem jelent diktatórikus, önkényes hatalmat.²⁵⁶

A közigazgatási szervek mérlegelési jogkörben meghozott döntései kapcsán akkor van lehetősége eljárni az ombudsmannak, amikor a közigazgatás nem megfelelően működik, így e döntésekkel szembeni fellépésének alapja annak vizsgálata, hogy az adott mérlegelési jogkört megfelelően gyakorolja-e a hatóság. Az Elsőfokú Bíróság számos döntésében található a mérlegelési jogkör korlátjaira vonatkozó utalás, például, hogy a közigazgatási szerv következetesen és jóhiszeműen járjon el, kerülje a diszkriminációt, megfeleljen az arányosság, egyenlőség, jogos elvárás elvének, és tartsa tiszteletben az alapvető és emberi jogokat.²⁵⁷ Így az Elsőfokú Bíróság rámutatott a Tillack kontra Bizottság ügyben arra, hogy adott szervnek

²⁵⁴ 420/9.2.96/PLMP/B panasz. Annual Report for 1996. 14.

²⁵⁵ Report for the year 1995. I.3.2.

²⁵⁶ Az ombudsman szerint egy közhatalmat gyakorló szerv mindig köteles megindokolni, hogy miért döntött egy bizonyos lépés mellett: a mérlegelési jogkör gyakorlásának normális velejárója a választott eljárás indoklása.

²⁵⁷The European Ombudsman: *Annual Report 2001*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2002. 66.

a mérlegelési vagy értékelési jogkör keretében az értékelést az érintett személyek jogainak és szabadságainak figyelembevételével kell elvégeznie.²⁵⁸

Szükségességnek látom kitérni az Európa Tanács azon ajánlására, amely a közigazgatási szervek mérlegelési jogának gyakorlásakor felsorolja azokat az elveket, amelyek a polgári és szabadságjogok, érdekek védelmét szolgálja a közigazgatási aktus során.²⁵⁹ Közigazgatási aktuson az Európa Tanács vonatkozó határozatával²⁶⁰ összhangban olyan intézkedést, döntést értünk, amelyet közigazgatási szerv hozott, és természetüknél fogva érintik a polgári jogokat és szabadságjogokat, érdekeket, tartozzanak ezek akár jogi, akár természetes személyhez. Az ajánlásban megfogalmazottak szerint mérlegelési jogon azt értjük, amikor a közigazgatási szervnek bizonyos fokú mozgásteret van a döntés meghozatalát tekintve, ami lehetővé teszi számára, hogy számos jogilag elfogadható döntés közül válassza ki a leginkább megfelelőt. Ezeknek az elveknek az alkalmazásakor a jó és hatékony közigazgatás követelménye, harmadik személyek érdeke és a fő közérdek is figyelembe veendő. Amennyiben a követelmények szükségessé teszik, hogy módosítsanak vagy kizárjanak egy, illetve több a elvet, akár konkrét esetekben, akár a közigazgatás speciális területein, ezeknek a törekvésnek szem előtt kell tartania az ajánlás jellegét. Az elvek a következők:

- a közigazgatási szerv mérlegelési joga gyakorlásakor azt a célt kell, hogy kövesse, amelynek eléréséért ezt a jogot neki átruházták,
- objektíven és pártatlanul kell eljárnia, csak azokat a tényezőket figyelembe véve, amelyek a szóban forgó ügygel kapcsolatosak,
- a jog előtti egyenlőség elvét betartva elkerüli az igazságtalan diszkriminációt,
- fenntartja a megfelelő egyensúlyt a döntéssel okozott kedvezőtlen hatások (amelyek az alap- és szabadságjogokat, érdekeltségeket érintik) és az elérni kívánt cél között,
- ésszerű időn belül meghozza döntését a konkrét ügyekben,

²⁵⁸ A T-193/04. számú Hans-Martin Tillack kontra Európai Közösségek Bizottsága ügy 2006. október 4-én hozott ítéletének 114. pontja.

²⁵⁹ Council of Europe Recommendation No. R (80) 2 of the Committee of Ministers concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities.

²⁶⁰ Council of Europe Resolution (77) 31 of the Committee of Ministers on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities. A határozat a közigazgatási aktus megfogalmazásán kívül a természetes vagy jogi személyek védelmében több elvet ismertet. Ezek szerint az érintett személy tényeket és állításokat közölhet, és megfelelő esetekben bizonyításra is felhívhat, amelyeket a közigazgatási hatóság figyelembe vesz. Ezekről a jogokról időben és megfelelő módon tájékoztatni kell. Az érintett személy kérésére az aktus megtétele előtt, azzal összefüggésben minden lehetséges tényezőről tájékoztatni kell. Az érintett személyt a közigazgatási eljárás során segíthetik, illetve képviselhetik. Amennyiben a közigazgatási aktus hatással van polgári és szabadságjogaira vagy érdekeire, akkor tájékoztatni kell az aktus alapjául szolgáló okokról, és az aktus írásba foglalásakor utalni kell a normális jogorvoslati lehetőségekre, mint ahogy az ezekre vonatkozó határidőre is.

- következetesen alkalmaz bármilyen általános közigazgatási irányelvet, ugyanakkor figyelembe veszi az ügyek egyedi jellegét is.

A tisztességes hivatali eljárás elveinek megfelelően, amely eljárás az általános értelemben vett közigazgatási döntéshozatalt szabályozza – ahogy azt az Európa Tanács a 31 (77) számú határozatában is kifejti – a mérlegelési jog gyakorlása során az elvek fenti felsorolását folytatva, különösen a következő elvek alkalmazandók:

- minden általános közigazgatási irányelvet, amely a mérlegelési jog gyakorlására vonatkozik, nyilvánossá kell tenni, vagy megfelelő módon kell kommunikálni, olyan mértékben, amennyire az érintett személy kérelme alapján szükséges, legyen az akár az őt érintő cselekmény megvalósulása előtt vagy után,
- amennyiben a közigazgatási szerv a mérlegelési jog gyakorlása során olyan módon távolodik el az általános közigazgatási irányelvtől, amely hátrányosan érinti a szóban forgó személy polgári és szabadságjogait, érdekeit, akkor őt tájékoztatni kell a döntés indokairól: vagy a határozatban megindokoljva, vagy az okokat az érintett kérésére írásban, ésszerű időn belül közölve.²⁶¹

A mérlegelési jog gyakorlása során hozott döntés jogosságát bíróság vagy más független szerv ellenőrizheti. Ez az ellenőrzés nem zárja ki olyan közigazgatási szerv előzetes ellenőrzését, amely fel van hatalmazva arra, hogy mind a jogosságról, mind az érdemi részről döntsön. Amennyiben a mérlegelési jog gyakorlása során jogszabály nem határoz meg határidőt a döntés meghozatalára, és a közigazgatási szerv nem hozza meg ésszerű időn belül a döntését, a mulasztás miatt az ellenőrzésre jogosult hatósághoz lehet fordulni.

A *maladministration* koncepciója tehát kettős funkciót lát el az ombudsmani struktúrán belül. Egyrészt az ombudsman hatáskörének a külső határait körvonalazza, és így mint kritérium a panaszok elfogadhatósága terén. Másrészt egy olyan mércét jelent, amellyel a közösségi hivatalrendszer magatartását értékelik, és alapként szolgál az egyes esetek érdemi elbírálásánál.²⁶²

4. A panasz benyújtásával kapcsolatos egyéb feltételek

Az Alapokmány tartalmaz még egy sor kikötést ahhoz, hogy a benyújtott panasz alkalmas lehessen a vizsgálatra. Ahogy korábban a panaszos kilétének ismertetésekor már utaltunk rá, nem szükséges speciális érdekeltség a panasz benyújtásához, *actio popularis*-ként is

²⁶¹ Council of Europe Recommendation No. R (80) 2, 2.

²⁶² CRAIG, PAUL: *EU Administrative Law*. Oxford University Press, New York, 2006. 847.

benyújthatóak a panaszok, viszont feltétel, hogy mind a panaszt tevőt, mind a panasz tárgyát be lehessen azonosítani. Ez meghatározó különbség a petíció és a panasz között, mivel előbbinél a petíciót benyújtó csak az őt közvetlenül érintő ügyben járhat el.²⁶³ A beazonosítás követelményéből adódik, hogy anonim panasz nem fogadható el. Ez a tagállamok többségében is így van, de Svédországban például az anonim panaszok saját kezdeményezésű vizsgálatokat is keletkeztethetnek. Nemcsak a panaszosnak, hanem a panasz tárgyának is beazonosíthatónak kell lennie, vagyis a hivatali visszaélés megtörténtét nem elég általánosan leírni, hanem konkrét adatokkal kell szolgálni: az EU mely szerve vagy intézménye ellen nyújtanak be panaszt, az alapként szolgáló tényeket egyaránt feltüntetve. Éppen ezért a benyújtott panasznak írásbeli formát kell öltenie, amelyből a megkövetelt adatok is egyértelműen kitűnnek. A panaszt levélben, méghozzá akár elektronikus formában is be lehet nyújtani. A panasz megfogalmazásánál segítséget nyújt az európai ombudsman honlapján megtalálható formanyomtatvány. 2006-ban például a panaszok 57%-a érkezett e-mailben, illetve a honlapon található nyomtatvány kitöltésével.²⁶⁴ Az írásbeli formulát a praktikusság és egyszerűség is indokolja. Panaszt előterjeszteni ugyanis a Szerződés bármely nyelvén lehetséges, szóban történő előadáskor ugyanakkor nem biztos, hogy az ombudsmani hivatal adott dolgozójának és a panaszosnak a nyelve megegyezik. A panasz benyújtásakor csatolni kell az adott határozat vagy ügy szükséges mellékleteit is. Amennyiben nem a Szerződés nyelvén nyújtották be, akkor az ombudsmannak nem kötelessége a panasszal foglalkozni. Egyébként panasz esetén a lefolytatott eljárás azon a nyelven történik, amelyen a panasz íródott.

Az eljárás során két okból lehetséges a panasz bizalmas kezelése: hivatalból történő elrendeléssel, illetve erre irányuló kéréssel. Egyrészt amennyiben maga a panaszos külön kéri, akkor a panaszát bizalmasan kezelik.²⁶⁵ Másrészt, ha az ombudsman úgy találja, hogy a panaszt tevő vagy harmadik fél érdekében szükséges, akkor a panaszt bizalmasá minősítheti.²⁶⁶ Az ombudsman személyes adatkezelésére a 45/2001/EK rendelet²⁶⁷ szabályai

²⁶³ „Az Európai Unió polgárának, vagy a tagállamok területén lakó, illetve a létesítő okirat szerint ott székhellyel rendelkező természetes, illetve jogi személy, egyénileg vagy más polgárokkal vagy személyekkel együtt, az Európai Unió tevékenységi körét és a petíciót benyújtó személyt közvetlenül érintő ügyben petíciót intézhet a Parlamenthez.” Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata 191. cikk (1) bekezdés.

²⁶⁴ Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2006: Összefoglaló és statisztikák*. Európai Közösségek, 2007. 256.

²⁶⁵ Alapokmány 2. cikk (3) bekezdés.

²⁶⁶ Az Európai Ombudsman határozata végrehajtási rendelkezések elfogadásáról (elfogadva 2002. július 8-án, és módosítva az Ombudsman 2004. április 5-ei határozatával), 10. cikk.

²⁶⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2000. december 18-ai 45/2001/EK rendelete a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról HL L 8, 2001.1.12, 1.

irányadóak, ha pedig a panaszos nem kérte a bizalmas kezelést, akkor a személyes adatok közzétételéhez való hozzájárulást megadottnak kell tekinteni.

Az Alapszabály 2. cikke (4) bekezdése szerint a panasz benyújtására két éves határidő áll rendelkezésre. Itt a határidő nem a panasz alapját képező tevékenység megtörténtétől számít, hanem attól az időponttól, amikor a panasz alapjául szolgáló tények a panaszt tevő tudomására jutottak. Ez a határidő megkönnyíti a hivatal munkamenetét, praktikus, hiszen két év alatt az ombudsman sokkal hatékonyabban tud eljárni az ügyekben.

Mielőtt a panaszos az ombudsmanhoz fordulna, ahhoz, hogy a benyújtott panasz elfogadható legyen, szükséges a megfelelő lehetőségek kimerítése.²⁶⁸ Ennek a feltételnek a teljesülése a garancia az ombudsmannak, hogy az adott intézmény vagy szerv az ügy ismeretében már állást foglalt, tehát már meghozta a döntését. Az, hogy mit ért megfelelő közigazgatási lehetőség alatt, végső soron az ombudsman döntheti el, mivel ő határoz az adott panasz e feltételnek való megfeleléséről. Szabály szerint ez akkor teljesül, ha előzetesen a panaszos az érintett intézményeket vagy szerveket már megkereste, azt azonban az Alapokmány nem rögzíti, hogy milyen formát kell öltenie a kapcsolatfelvételnek. Az ombudsman által kialakított gyakorlat szerint elegendő egy levél vagy telefonhívás, kétség esetén pedig maga az ombudsman határoz a lépések megfelelő voltáról. Egyébként a gyakorlatban nagyvonalúan értelmezi a kritériumnak való megfelelést, ami abból a szempontból előnyös, hogy különösen a közérdekből benyújtott eseteknél a korábban megtett lépések alkalmatlannak tűnhetnek.²⁶⁹

Az ombudsman által vizsgálható intézményeknél már szóltunk arról, hogy az Európai Bíróság és az Elsőfokú Bíróság nem tartozik a hatásköre alá, amennyiben igazságszolgáltatási jogkörüket gyakorolják. Ehhez szorosan kapcsolódik, hogy az Európai Közösség alapító Szerződése 195. cikke (1) bekezdésének értelmében nem folytathat le vizsgálatot, amennyiben a panaszban megnevezett „... állítólagos tényállás bírósági eljárás tárgyát képezi vagy képezte”. Ezt az Alapszabály 1. cikke (3) bekezdése is rögzíti, mely szerint „az ombudsman nem avatkozhat be bíróság előtt folyamatban lévő ügybe, és nem kérdőjelezheti meg bírósági határozatok megalapozottságát”.²⁷⁰ Ebből a megfogalmazásból kiderül, a panaszos nem fordulhat az ombudsmanhoz akkor, amikor már bírósági eljárás van folyamatban, és amennyiben ez az ombudsman tudomására jut, akkor meg kell szüntetnie

²⁶⁸ Alapokmány 2. cikk (4) bekezdés.

²⁶⁹ Meese: *i. m.* 217.

²⁷⁰ Azon esetekben, amikor „...az ombudsmannak az állítólagos tényállásra vonatkozó, folyamatban lévő vagy lezárt bírósági eljárás miatt a panaszt elfogadhatatlannak kell nyilvánítania, vagy le kell zárnia a vizsgálatot, az addig már esetleg elvégzett vizsgálatok eredményét irattárba helyezi”. Az Európai Parlament határozata az ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó rendelkezésekről és általános feltételekről.

eljárását. Nem bírálhat felül bírósági határozatot sem, vagyis nem indíthat eljárást olyan panasszal kapcsolatban, amellyel kapcsolatban bíróság már eljárt és döntött.

A panasz tárgyát nem képezheti munkaviszonnyal kapcsolatos olyan ügy, amely a közösség valamely intézménye vagy szerve, illetve annak tisztviselője vagy más alkalmazottja között áll fenn. Ugyanakkor, ha az érintett személy valamennyi, a belső igazgatási kérelem és panasz benyújtására rendelkezésre álló lehetőséget már kimerítette, és ezzel a hatóság számára a válaszadásra szolgáló határidő lejárt, akkor az ombudsmanhoz fordulhat. Egyébként a benyújtott panasz az igazgatási és bírósági eljárásokra érvényes fellebbezési határidőt nem szakítja meg.

XIII. A helyes hivatali magatartás mint a *maladministration* megelőzése

1. A helyes hivatali magatartás európai kódexe²⁷¹

A helyes hivatali magatartás (*good administrative behaviour*) definíciót az európai jog (különösen az Európai Bíróság tevékenysége során) már az 1960-as évek óta – habár eltérő módon – használja. A fogalom alatt a közigazgatás eljárási kötelezettségeinek összességét értik, amely a nyilvánossággal, az állampolgárokkal való kapcsolatban merül fel, és amely eljárási kötelezettségek köre folyamatosan bővíthet.

A helyes hivatali magatartás értelmezésénél két eltérő irányvonal fejlődött ki, amelyek visszatükrözik a közigazgatási jog eltérő koncepcióit a tagállamok nemzeti keretein belül. Az Európai Bíróság ítéleteiben nem éppen logikus módon mind a romanista-angolszász, mind a skandináv irányvonalat követi. A római és az angol jogterület a *good administration* alatt a hivatalnok és polgár érintkezése során tanúsított *közigazgatáson belüli kötelező magatartását* érti. Alapjában véve nem jár következménnyel, és ezért nem vehető figyelembe közigazgatási cselekmény bírósági felülvizsgálatához alapul szolgáló követelményként. Itt a jó közigazgatás szabályozása a közigazgatás hatékonyságának a megtartását és növelését célozza meg.

A másik elképzelés szerint (különösen a skandináv jogterületen) a jó közigazgatás magában foglalja, felöleli a fent említett magatartási kötelezettségen kívül a közigazgatás *jogszerűségének alapelvét* is, vagyis az egész közigazgatási eljárásjogi normarendszert, amely a romanista-angolszász irányvonalban megfogalmazottakkal szemben már következménnyel

²⁷¹ Számos helyen a jó közigazgatás európai kódexeként szerepel.

járó követelményként figyelembe vehető.²⁷² Ezen a jogterületen az ombudsmani intézmény és a helyes hivatali eljárás utóbb ismertetett koncepciója szorosan összenőtt, és az ombudsman feladatának tekintette a helyes hivatali magatartás gyakorlati megvalósulásának segítségét. A finn alkotmányban az ilyen széles értelemben vett helyes hivatali magatartás fogalmát, és így a magatartásban összesített eljárási garanciákat alapjogokként alkotmányos védelemben is részesítik.

Nem véletlen, hogy az első európai ombudsman, Jacob Söderman, aki az európai tisztséget megelőzően éppen finn ombudsmanként tevékenykedett, szintén azt kívánta elérni, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartájába egy hasonló alapjog kerüljön be, és – amint erre később rámutatok – be is került. Szerinte alapvetően két módon lehet tájékoztatni a polgárt és a tisztviselőt arról, hogy a gyakorlatban mit is jelent a jó, illetve rossz közigazgatás eljárás. Az egyik, hogy az ombudsman a vizsgálatok során figyelembe veszi az ügyek egyedi jellegét, és az eljárás eredményeit nyilvánosságra hozza. A másik, hogy elfogadnak és nyilvánosságra hoznak egy jogszabályt vagy kódexet a helyes közigazgatási magatartásról, amelyet manapság már több tagállamban is megtettek. Ez a két módszer nem zárja ki kölcsönösen egymást.²⁷³

Az európai ombudsman 1998 novemberében saját kezdeményezésű²⁷⁴ vizsgálatot folytatott le, amelynek tárgya a közösségi szervek, illetve intézmények tisztviselői és a polgárok közötti kapcsolatot meghatározó helyes hivatali eljárás volt. A vizsgálat 18 közösségi intézményt és szervet célt meg.²⁷⁵ A vizsgálatot az ombudsman olyan panaszok miatt kezdeményezte, amelyekben a feltüntetett sérelmek elkerülhetőek lettek volna a közösségi hivatalnokok kötelezettségeinek egyértelmű rögzítése és nyilvánossága esetén.²⁷⁶ Az ombudsman azt is szem előtt tartotta, hogy hivatalának uniós szinten történő felállítása összefüggésbe hozható az Uniónak a demokratikus, átlátható és felelős közigazgatás kialakítása irányába tett elkötelezettségével. Ennek keretében a polgárokkal való szoros kapcsolattartás elősegíti a polgárok és a közösségi szervek vagy intézmények közötti viszony

²⁷² SORIA, MARTÍNEZ: Die Kodizes für gute Verwaltungspraxis. *Europarecht*, Heft 5, 2001. 686.

²⁷³ SÖDERMAN, JACOB: The Early Years of the European Ombudsman. In: The European Ombudsman and the authors: *The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005. 88.

²⁷⁴ Az Alapokmány 3. cikke (1) bekezdése alapján.

²⁷⁵ Az intézmények: az Európai Parlament, Európai Unió Tanácsa, Európai Bizottság, Európai Számvevőszék; a szervek az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, Régiók Bizottsága, Európai Beruházási Bank, Európai Központi Bank. Az ügynökségek: az Európai Szakképzés-fejlesztési Központ, Európai Alapítvány az Élet- és Munkakörülmények Javításáért, Európai Környezetvédelmi Ügynökség, Európai Gyógyszerügynökség, Belső Piaci Harmonizációs Hivatal, Európai Képzési Alapítvány, A Kábítószer és a Kábítószerfüggőség Európai Megfigyelőközpontja, Az Európai Unió Szerveinek Fordítóközpontja, Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökség, Közösségi Növényfajta-hivatal.

²⁷⁶ Lásd The European Ombudsman, Press Release No. 6, 23.11.1998
<http://ombudsman.europa.eu/release/en/conduct1.htm>

erősödését azáltal, hogy a két csoport találkozási pontjának, a közigazgatásnak a minőségi fejlesztését támogatja a helyes hivatali eljárás terjesztésével.²⁷⁷ Utalt arra, hogy nemzetközi tendencia tapasztalható a helyes hivatali eljárás rögzítésével kapcsolatban mind a nemzetközi szervezetek, mind a tagállamok részéről. Így például az OECD Tanácsa ajánlást adott ki a közszolgálat etikai magatartásának fejlesztésére, a Nemzetközi Ombudsman Intézet pedig közreadott egy jegyzéket a tisztességes közigazgatási működésre vonatkozóan. Ebben az időben készített Írország ombudsmanja egy közigazgatási etikai jegyzéket, Franciaországban törvénytervezetet nyújtottak be a közigazgatás szervezete és a nyilvánosság kapcsolatának fejlesztéséről, Belgiumban, Dániában, Finnországban és Portugáliában pedig egyes közigazgatási eljárási törvények tartalmazznak ilyen típusú előírásokat.

Az ombudsman vizsgálatát a Petíciós Bizottság azon jelentése alapozta meg, amely a Parlament 1996–1997-es ülészakára vonatkozott, és amelyben felhívta a Bizottságot a közszolgálat normáinak egyértelmű meghatározására. A közigazgatási alapelvek kidolgozása ugyanis azt a keretet jelentené a polgárok számára, amelynek alapján a közigazgatási eljárásban bármikor elvárhatnák a helyes hivatali eljárást.

Az érintetteknek küldött levélben az ombudsman azokra a kérdésekre várt választ, hogy a megkeresett intézmények, szervek és az Unió decentralizált szervei (ügynökségek/intézmények)²⁷⁸ elfogadtak-e már a hivatalnokok és az állampolgárok közötti helyes hivatali magatartásra irányadó kódexet, ha nem, akkor szándékukba áll-e a jövőben és milyen formában létrehozni.

A beérkezett válaszok alapján látható volt, hogy ebben az időben egyik intézmény, szervezet és ügynökség sem fogadott el ilyen kódexet. Az Európai Bizottság ekkor már hozzálátott egy olyan kódextervezet kidolgozásához, amelynek egyik bekezdése a bizottsági tisztviselők és a polgárok közötti kapcsolattal foglalkozott. A Parlament, a Tanács, a Számvevőszék, a Gazdasági és Szociális Bizottság, a Régiók Bizottsága, valamint az Európai Központi Bank is egyetértett egy ilyen útmutató elfogadásával, de azt még nem készítették el. Az Európai Beruházási Bank még 1997-ben kidolgozott egy olyan eljárási kódexet, amelyet a banknál lehetett alkalmazni, igaz ez főképp a személyzet és az intézmény kapcsolatával foglalkozik, és nem igazán tartalmaz előírásokat a polgárokkal fennálló kapcsolat

²⁷⁷ Az ombudsman utalt az Amszterdami Szerződésre, amely bevezette a nyitottság elvét. A korábbi A. cikk szerint a döntéseket az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg. Az új számozás szerinti 1. cikk értelmében már a döntéseket a lehető legnagyobb nyilvánosság mellett és az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg. Lásd Szerződés az Európai Unióról, valamint Amszterdami Szerződés az Európai Unióról Szóló Szerződés, Az Európai Közösségeket létrehozó Szerződések és egyes kapcsolódó okmányok módosításáról.

²⁷⁸ Lásd Decision of the European Ombudsman in the own initiative inquiry OI/1/98/OV on a Code of Good Administrative Behaviour.

vonatkozásában. A decentralizált szervek közül kilenc egyetértett a kódex megalkotásának szükségességével, de mindannyian a bizottsági kódexre vártak, amelynek elfogadását követően maguk is hasonlókat alkottak volna meg. Egy ügynökség pedig, a Belső Piaci Harmonizációs Hivatal, nagyrészt már ekkor is betartotta az ombudsman kódextervezetében felsorolt alapelveket, bár azok nem tértek ki a polgárokkal fennálló kapcsolat egészére.

Az ombudsman azt ajánlotta a vizsgálattal érintett intézményeknek, szervezeteknek és ügynökségeknek, hogy alkalmazzanak olyan szabályokat, amelyek a helyes hivatali eljárást rögzítik tisztviselőik számára az állampolgárokkal való kapcsolatukban.²⁷⁹ Amint azt kifejtette, a szabályoknak kellőképpen hatékonyaknak és hozzáférhetőeknek kell lenniük, határozat formájában szükséges ezeket elfogadni, és a Hivatalos Lapban közzétenni. Ehhez útmutatóul szolgálnak azok az előírások, amelyek a helyes hivatali magatartás alapelveiként kerültek összegyűjtésre egy általa készített kódexben, és amelyet az ajánláshoz csatoltan elküldött az érintett intézményeknek, szervezeteknek.²⁸⁰

A megkeresett intézmények közül a Bizottság elutasította az uniós tisztviselők és a nyilvánosság kapcsolatát rendező helyes hivatali magatartás kódexére vonatkozó ombudsmani javaslatot, mert bár magáévá tette egy ilyen kódexnek az elvét, a Bizottság egy olyan kódex elfogadása mellett döntött, amely az állampolgárok jó közigazgatáshoz való jogát csupán kiegészítő rendelkezésnek tekintené az uniós tisztviselők jobb „szolgáltatásnyújtásának” elősegítéséhez. Az ombudsman véleménye szerint ugyanakkor a polgárok jogai alapvetők, és nem tekinthetők kiegészítő rendelkezésnek.²⁸¹

Az európai ombudsman tervezte jó közigazgatás európai kódexe elősegíti a közösségi közigazgatás átláthatóságát. Elsőként a központosított ügynökségek kezdték el a helyes

²⁷⁹ Draft recommendation of the European Ombudsman in the own initiative inquiry OI/1/98/OV.

<http://ombudsman.europa.eu/recommen/en/oi980001.htm>

²⁸⁰ Lásd The European Ombudsman, Press Release No.9/99, 29.07.1999

<http://ombudsman.europa.eu/release/en/code1.htm>

²⁸¹ Jacob Söderman, a tamperei Citizens' Agenda NGO Fórumon elmondta, hogy a javasolt kódex egyértelmű fogalmakkal rögzíti az uniós tisztviselők nyilvánossággal fenntartandó kapcsolatát. A szabályok praktikus gyűjteményében kijelöli, hogy milyenek kellene lennie a mértékadó eljárásnak, amit eddig még explicite nem rögzítettek. Söderman szerint amennyiben elfogadják, akkor mind az állampolgárok, mind az Európai Unió tisztviselői tisztában lesznek saját pozíciójukkal, és hogy miképpen járjanak el. Egy ilyen kódex elfogadása a Bizottság számára igazolná, hogy meghonosodott a szolgáltatásközpontú szemlélet. A kódex elfogadásának elutasítása, vagy egy olyan döntés, ami homályos utalásokkal szolgálna a személyzet számára, azt mutatná, hogy nem történt változás az előző Bizottság „összeomlása” után (a Jacques Santer vezette Bizottság). Az ombudsman szerint ez Romani Prodinak, az Európai Bizottság elnökének nyilatkozatai, és a gyakorlatban megtett lépések közötti eltérést bizonyítaná, ezért reméli, hogy a Bizottság újragondolja a döntését. The European Ombudsman, Press Release No.14/1999, 05.12.1999

<http://ombudsman.europa.eu/release/en/tampere1.htm>

hivatali magatartás standardjait felállítani, s közülük első körben öt fogadta el az ombudsman javasolta kódexet, többnél pedig folyamatban volt a szöveg véglegesítése.²⁸²

Az ombudsman a szöveg tervezetét a saját kezdeményezésű vizsgálat lezárásának eredményeként 2000. április 17-én különjelentés²⁸³ formájában az Európai Parlament elé terjesztette.²⁸⁴

Az ombudsman sikeres tevékenységét mutatja, hogy a kódexben megtestesülő jó közigazgatás az Európai Unió Alapjogi Chartájában az uniós polgárokat megillető jogként megfogalmazásra került. Az ombudsman az alapjogok védelmének felügyelete terén tevékenységével elősegíti a Chartában foglaltak figyelembevételét, amely a 41. és a 43. cikkekben rögzíti a jó közigazgatás ismérveit.

41. cikkely a következőt rögzíti:

Jog a megfelelő ügyintézéshez

1. Minden személynek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei és testületei részrehajlás nélkül, korrekt módon és ésszerű időn belül intézzék.

2. Ez a jog magában foglalja:

– minden személy jogát ahhoz, hogy az őt negatívan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák;

– minden személy jogát ahhoz, hogy betekintsen a személyére vonatkozó nyilvántartásba, a bizalmas kezeléshez, illetőleg a szakmai és üzleti titokhoz fűződő jogos érdekek tiszteletben tartása mellett;

– az igazgatási szervek azon kötelezettségét, hogy döntéseiket megindokolják.

3. Minden személynek joga van ahhoz, hogy a Közösség jóvátegye az intézményei és tisztviselői által kötelességük teljesítése során neki okozott károkat, a tagállamok törvényeibe foglalt közös általános elvek alapján.

4. Minden személy írásban, a Szerződés bármelyik nyelvén fordulhat az Unió intézményeihez és ugyanezen a nyelven kell választ kapnia.

²⁸² The European Ombudsman, Press Release No.5/2000, 30.03.2000

<http://ombudsman.europa.eu/release/en/code3.htm>

²⁸³ Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the existence and the public accessibility, in the different Community institutions and bodies, of a Code of Good Administrative Behaviour (OI/1/98/OV) <http://ombudsman.europa.eu/special/pdf/en/oi980001.pdf>

²⁸⁴ Lásd The European Ombudsman, Press Release No.7/2000, 11.04.2000

<http://ombudsman.europa.eu/release/en/code4.htm>

43. cikkely értelmében:

Ombudsman

Az Unió minden polgárának és minden, valamely tagállamban letelepedett, illetőleg ott bejegyzett irodával rendelkező, természetes, illetőleg jogi személynek joga van az Unió ombudsmanjához fordulni a közösségi intézmények és testületek – kivéve a bírói szerepében eljáró Bíróság és Elsőfokú Bíróság – tevékenységében előforduló rossz ügykezelés esetén.

A nizzai Charta és a szinte valamennyi intézmény, szerv és ügynökség által elfogadott kódexek ellenére az intézmények közül az Európai Unió Tanácsa késlekedett ilyen típusú szabályzat elfogadásával. Az ügynökségek/intézmények közül csak a Belső Piaci Harmonizációs Hivatal és az Európai Képzési Alapítvány, a szervek közül az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága késlekedett. A Parlament és a Bizottság ekkor már elfogadott olyan kódexeket, amelyek bár csak csekély mértékben feleltek meg az ombudsman által javasoltnak, de mégis fontos lépéseknek számítottak.²⁸⁵

2001 szeptemberében az ombudsman különjelentésével összefüggésben az Európai Parlament elfogadott egy határozatot a kódex jóváhagyásáról,²⁸⁶ amelyet az uniós intézményeknek, szerveknek, valamint a hivatalnokoknak tiszteletben kell tartaniuk a nyilvánossággal kapcsolatban²⁸⁷, egy másik, az ombudsman éves jelentésével kapcsolatos határozatában pedig felhívta az ombudsmant, hogy hivatali visszasság kivizsgálásakor alkalmazza a kódexben megfogalmazottakat, így érvényesítve az Alapjogi Charta 41. cikkében rögzített helyes ügyintézéshez való jogot.²⁸⁸

A kódex tehát útmutató a tisztviselőnek és a nyilvánosságnak, de az intézmények és tisztviselőik közötti kapcsolatokra nem vonatkozik, mivel arra a személyzeti szabályzat alkalmazandó.²⁸⁹ A nyilvánossággal fenntartott kapcsolataik során az intézmények és a tisztviselők kötelesek tiszteletben tartani a kódexben rögzített helyes hivatali magatartás elveit.²⁹⁰ A kódex három irányban fejti ki hatását. Azok a hivatalnokok, akik követik a

²⁸⁵ The European Ombudsman, Press Release No.9/2001, 23.04.2001.

<http://ombudsman.europa.eu/release/en/2001-04-23.htm>

²⁸⁶ European Parliament resolution on the European Ombudsman's Special Report to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the existence and the public accessibility, in the different Community institutions and bodies, of a Code of Good Administrative Behaviour (C5-0438/2000 - 2000/2212 (COS))

²⁸⁷ <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces>

²⁸⁸ European Parliament resolution on the annual report on the activities of the European Ombudsman (C5-0302/2001 - 2001/2043(COS))

²⁸⁹ 3. cikk. In: Az Európai Ombudsman: *A helyes hivatali magatartás európai kódexe*. Az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala, Luxembourg, 2005. 11.

²⁹⁰ *Uo.* 1. cikk.

kódexet, biztosak lehetnek benne, hogy elkerülik a hivatali visszásság esetét.²⁹¹ Azok a polgárok, akik ismerik a kódexben megfogalmazott alapelveket, megkövetelhetik az alapelvek alapján a helyes eljárást. Az ombudsman pedig a hivatali visszásság lehetőségének kivizsgálásakor figyelembe veszi a kódexben megfogalmazott szabályokat és elveket.

A kódex nem tekinthető az alapelvek átfogó kodifikációjának, csak egyes alapelvek részkodifikációjának, amelyek a területükön túlmutatóan hatékonyak. Itt elsőként az általános alapelvek állnak. Mivel a közösségi közigazgatási jog az általános jogi alapelveken keresztül meghatározott, amelyek tételes jogilag nincsenek rendezve és az Európai Bíróság esetjogából fejlődtek ki, az ombudsman azt kívánta elérni, hogy az általános alapelveket, amelyek a közvetlen végrehajtási eljárásban közrehatnak, részletesen meghatározva rögzítse a kódex.²⁹² A kódex tartalmaz olyan a klasszikus közigazgatási alapelveket, mint például a diszkrimináció tilalmát vagy a meghallgatáshoz való jogot, de olyanokat is felsorol, amelyek a nagyobb átláthatóságot szolgálják.

A kódexben megfogalmazott általános elvek csak akkor vonatkoznak a nyilvánosság és az intézmények, illetve tisztviselők kapcsolatára, ha azokról külön jogszabály nem rendelkezik. Az intézmények feladata annak elérése, hogy ne csak azokra a tisztviselőkre és egyéb alkalmazottakra legyen irányadó a kódex, akikre a személyi szabályzat és az egyéb alkalmazottak alkalmazási feltételei vonatkoznak, hanem a magánjogi szerződések alapján foglalkoztatott személyek, valamint a nemzeti közigazgatási szolgálatoktól érkező kirendelt szakértők és gyakornokok is a kódex hatálya alá tartozzanak.²⁹³

A kódex értelmében a tisztviselő köteles a jogszabályoknak megfelelően eljárni és betartani a közösségi jogszabályokban megállapított szabályokat és eljárásokat. Különös gondot kell fordítania arra, hogy a magánszemélyek jogait vagy érdekeit érintő határozatok megfelelő jogalappal rendelkezzenek, azok tartalma megfeleljen a jognak.²⁹⁴

A nyilvánosságtól beérkező kérelmek kezelésekor és a határozatok meghozatalakor az egyenlő elbánás elve alapján kell eljárnia. Az azonos helyzetben lévő polgárokat azonos elbánásban kell részesíteni, és amennyiben ennek során bármilyen eltérés mutatkozik, az adott eset objektív, releváns jellemzőivel az eltérést alá kell támasztania. A tisztviselő különösen köteles az egyének nemzetiségen, nemen, fajon, bőrszínen, etnikai vagy társadalmi hovatartozáson, genetikai jellemzőkön, nyelven, valláson vagy hiten, politikai vagy egyéb

²⁹¹ The European Ombudsman: *What can the European Ombudsman do for you? A guide for citizen*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2002. 13.

²⁹² SORIA: *i. m.* 690.

²⁹³ A helyes hivatali magatartás európai kódexe, 2. cikk.

²⁹⁴ *Uo.* 4. cikk.

meggyőződésen, nemzeti kisebbségi hovatartozáson, tulajdonon, születésen, fogyatékoságon, koron vagy szexuális beállítottságon alapuló valamennyi indokolatlan megkülönböztetését elkerülni.²⁹⁵

A határozatok meghozatalakor a meghozott intézkedéseknek arányosnak kell lenniük az elérni kívánt céllal. Ennek során különösen a polgárok jogainak korlátozása, illetve velük szemben illetékek kivetése csak akkor megengedett, ha e korlátozások vagy illetékek ésszerű kapcsolatban vannak az elérni kívánt intézkedés céljával. A határozatok meghozatala során tekintettel kell lenni a magánszemélyek érdekei és az általános közérdek között fennálló egyensúlyra.²⁹⁶

A hatásköröket kizárólag abból a célból lehet gyakorolni, amelyekre a vonatkozó rendelkezések felhatalmazást adnak. A tisztviselő különösen köteles tartózkodni attól, hogy e hatásköröket olyan célokra használja, amelyeknek nincs jogalapja vagy amelyek nem állnak összhangban a közérdekkel.²⁹⁷

A tisztviselőnek az eljárása során pártatlan és független, a nyilvánosságot hátrányosan érintő önkényes intézkedéstől, valamint a bármilyen indokkal alkalmazott megkülönböztető bánásmódtól tartózkodnia kell. Amennyiben valamely határozat meghozatalához neki vagy közeli hozzátartozójának pénzügyi érdeke fűződhet, akkor a határozat meghozatalában nem vehet részt, továbbá magatartását mindennemű személyes, családi vagy nemzeti érdektől, illetve politikai nyomástól függetlenítenie kell.²⁹⁸

A tisztviselő a határozatok meghozatalakor a lényegtelen elemek kivételével, valamennyi lényeges tényező figyelembevételével mérlegel és saját hivatali magatartását tekintve, valamint az intézmény hivatali intézkedései terén következetesen jár el, az intézmény szokásos hivatali gyakorlatának megfelelően.²⁹⁹ Amennyiben alapos oka van arra, hogy e gyakorlattól adott esetben eltérjen, akkor kivételesen eltérhet. Az intézmény korábbi gyakorlatát figyelembe véve tiszteletben tartja az állampolgárok jogos és ésszerű elvárásait, ami magában foglalja azt, hogy szükség esetén tájékoztatja a közvéleményt arról, hogy egy, a hatáskörébe tartozó ügyben hogyan kell intézkedni, illetve hogyan kell eljárni egy adott ügy kezelése során.³⁰⁰

²⁹⁵ Uo. 5. cikk.

²⁹⁶ Uo. 6. cikk.

²⁹⁷ Uo. 7. cikk.

²⁹⁸ Uo. 8. cikk.

²⁹⁹ Uo. 9. cikk.

³⁰⁰ Uo. 10. cikk.

A hivatalnok pártatlanul, tisztességesen és ésszerűen köteles eljárni.³⁰¹ A tisztviselőnek a nyilvánossággal fenntartott kapcsolatainak során szolgálatkészen, helyesen és előzékenyen kell eljárnia, valamint a nyilvánosság rendelkezésére kell állnia. A tisztviselő köteles a levelezés és a telefonbeszélgetések során a lehető legsegítőkészebben lenni, a feltett kérdésekre a lehető legteljesebb mértékben és a legpontosabban válaszolni. Amennyiben az adott ügy nem hozzá tartozik, akkor az ügyfelet a megfelelő tisztviselőhöz irányítja. Ha olyan hiba fordul elő, amely negatívan érinti valamely ügyfél jogait vagy jogos érdekeit, a tisztviselő köteles elnézést kérni, és a lehető legcélravezetőbb módon kijavítani a hibájából fakadó negatív hatásokat, továbbá tájékoztatni az ügyfelet a kódex 19. cikkével összhangban fennálló jogorvoslati lehetőségekről.³⁰²

Az eljárás során biztosítani kell az Unió valamennyi polgára, illetve az ügyfél számára azt a jogot, hogy a Szerződés ugyanazon nyelven kapjanak választ, amely nyelven kapcsolatba léptek az intézménnyel. Ez a rendelkezés a lehető legteljesebb mértékben kiterjed a jogi személyekre is, mind az egyesületekre (nem kormányzati szervezetek – NGO szervezetek), mind pedig a cégekre.³⁰³

Az intézményhez érkezett valamennyi levélről vagy panaszról két héten belül átvételi elismervényt kell küldeni, kivéve, ha az érdemi válasz ezen időszakon belül megküldhető, valamint amikor a levelek vagy panaszok sértőek, számuk túlzottan magas, illetve jellegük ismétlődő vagy tartalmuk lényegtelen. Az elismervényeken a visszakövethetőség céljából fel kell tüntetni az ügyfel foglalkozó tisztviselő nevét és telefonszámát, valamint hivatalának megnevezését.³⁰⁴

Amennyiben olyan főigazgatóságnak, igazgatóságnak vagy egységnek címezték vagy küldték, amely nem illetékes, a hivatal köteles biztosítani azt, hogy az intézményhez érkezett levelet vagy panaszt haladéktalanul áttegyék az intézmény illetékes részlegéhez.³⁰⁵ Ennek során értesítik az ügyfelet az áttételről, és megadják annak a tisztviselőnek nevét és telefonszámát, akihez az ügyet áttették. A tisztviselő köteles felhívni az ügyfél figyelmét a dokumentumokban található valamennyi hibára vagy hiányosságra, és lehetőséget biztosítani azok orvoslására.³⁰⁶

³⁰¹ *Uo.* 11. cikk.

³⁰² *Uo.* 12. cikk.

³⁰³ *Uo.* 13. cikk.

³⁰⁴ *Uo.* 14. cikk.

³⁰⁵ Az európai ombudsman honlapján található „A helyes hivatali magatartás európai kódexe” magyar fordítása illetékes részlegről és egységről ír.

³⁰⁶ *Uo.* 15. cikk.

Amennyiben valakinek egyéni jogait és jogos érdekeiket érinti az adott eset, akkor a döntéshozatali eljárás minden szakaszában biztosítani kell a védelemhez való jogok tiszteletben tartását. Az érintett jogosult írásbeli észrevételeket benyújtani a jogait vagy jogos érdekeit érintő határozattal kapcsolatban, illetve szükség esetén jogosult a határozat meghozatala előtt szóbeli észrevételeket tenni.³⁰⁷

A kérelem vagy panasz esetében ésszerű határidőn belül, haladéktalanul, de mindenképpen a beérkezés időpontjától számított maximum 2 hónapon belül meg kell hozni a határozatot. Ez a rendelkezés a polgárok leveleire adandó válaszokra, valamint a tisztviselő által feletteseinek küldött olyan hivatali feljegyzésekre adott válaszokra is kiterjed, amelyekben a tisztviselő a meghozandó határozattal kapcsolatosan utasítást kér.

Amennyiben a felvetett kérdések bonyolultsága miatt a fent említett határidőn belül nem lehet határozatot hozni, a tisztviselő a lehető legsürgősebben tájékoztatja erről az ügyfelet, a végleges döntésről pedig a legrövidebb időn belül értesíteni kell.³⁰⁸

Indokolási kötelezettség terheli az eljáró intézményt az ügyfelek jogait vagy jogos érdekeit esetlegesen hátrányosan érintő határozat esetében, amely szerint meg kell határozni az alapul szolgáló indokokat, világosan feltüntetve a határozat lényeges tényeit és jogalapját. A rövid vagy túl általános indoklásokon alapuló határozatok, illetve amelyek nem tartalmazzak egyéni indokolást, kerülendők. Amennyiben szabványválaszok megfogalmazására kerül sor, a tisztviselő köteles a későbbiek folyamán – amennyiben az ügyfél kifejezetten kéri – egyéni indoklást adni.³⁰⁹

Az intézmény határozatának, amely hátrányosan érintheti az ügyfél jogait vagy jogos érdekeit, kötelező jelleggel tartalmaznia kell a határozat megtámadására nyitva álló fellebbezési lehetőségeket. A határozatoknak különösen azokra a bírósági eljárásokra és az ombudsmanhoz intézett panasz lehetőségére szükséges hivatkozást tartalmazni, amelyekre az EKSz 230. és 195. cikkében meghatározott feltételek alapján van lehetőség.³¹⁰

Az ügyfél jogait és jogos érdekeit érintő határozatokról azok meghozatalát követően azonnal értesíteni kell az érintett személyt vagy személyeket, amíg ez nem történik meg, a határozat másokkal nem közölhető.³¹¹

A személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az ügyfél személyes adatainak kezelése során az egyének védelméről, valamint

³⁰⁷ Uo. 16. cikk.

³⁰⁸ Uo. 17. cikk.

³⁰⁹ Uo. 18. cikk.

³¹⁰ Uo. 19. cikk.

³¹¹ Uo. 20. cikk.

az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 2000. december 18-ai, 45/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet rendelkezéseivel összhangban kell eljárni. A személyes adatokat csak jogszerű célból lehet feldolgozni, illetve kerülni kell az ilyen adatok jogosulatlan személyek részére történő továbbítását.³¹²

Tájékoztatási kötelezettség terheli az ügyintézőt az olyan ügyekkel kapcsolatban, amelyekre a hatásköre kiterjed. Szükség esetén a tisztviselő tanácsot ad az ügyfélnek arról, hogy miképpen lehet hivatali eljárást kezdeményezni. A közölt információnak a polgár számára világosnak és érthetőnek kell lennie. Ha az információra vonatkozó szóbeli kérelem túlságosan bonyolult vagy összetett ahhoz, hogy érdemben foglalkozni lehessen vele, a tisztviselő felkéri az érintett ügyfelet, hogy írásban fogalmazza meg kérését. Amennyiben a tisztviselő nem teheti közzé az információt annak bizalmas jellege miatt, a kódex 18. cikkével összhangban megjelöli az érintett számára azokat az okokat, amelyek miatt az információ közlését meg kell tagadnia. A hatáskörébe nem tartozó ügyekre vonatkozó információkérés esetében a tisztviselő az ügyfelet az eljárni jogosult személyhez irányítja nevének és telefonszámának feltüntetése mellett. Más közösségi intézménnyel vagy szervvel kapcsolatos információra vonatkozó kérelmek esetében a tisztviselő az ügyfelet a megfelelő intézményhez vagy szervhez irányítja. Szükség esetén a tisztviselő a tájékoztatást kérő személyt a kérelem tárgyának függvényében a nyilvánosság számára információnyújtásért felelős intézmény szolgálatához irányítja.³¹³

A dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó kérelmekkel az intézmény által elfogadott szabályokkal, valamint a 1049/2001/EK rendeletben megállapított általános elvekkel és korlátozásokkal összhangban jár el. Amennyiben a dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó szóbeli kérelemnek a tisztviselő nem tud eleget tenni, felkéri az ügyfelet, hogy kérését írásban nyújtsa be.³¹⁴

Az intézmények részlegei kötelesek megfelelő nyilvántartást vezetni a bejövő és kimenő levelezésükről, a beérkező dokumentumokról és az általuk meghozott intézkedésekről.³¹⁵

Az ügyfeleket a lehető legteljesebb mértékben tájékoztatni kell a kódexben foglalt jogaikról, s azt az intézményi honlapon elektronikus formában hozzáférhetővé kell tenni. A Bizottság a kódexet valamennyi intézmény nevében, brosúra formájában adja ki és terjeszti.³¹⁶ Amennyiben a megfogalmazott alapelvek érvényesítését elmulasztották, akkor az

³¹² Uo. 21. cikk.

³¹³ Uo. 22. cikk.

³¹⁴ Uo. 23. cikk.

³¹⁵ Uo. 24. cikk.

³¹⁶ Uo. 25. cikk.

állampolgároknak joguk van az ombudsmanhoz fordulni.³¹⁷ Az intézményeknek a kódex végrehajtását két évente ellenőrizniük kell, és az eredményről tájékoztatni szükséges az európai ombudsmant.³¹⁸

2. Az Európa Tanács és a helyes hivatali magatartás

Az Európa Tanács 1949 óta működik közre abban, hogy Európában, a földrész államaiban a közös demokratikus elvek fejlődését elősegítse. A szervezet égisze alatt a jogi együttműködés és a helyi demokrácia terén számos szerződés, határozat és ajánlás született. Maga az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága olyan tárgyban hozhat ajánlást, amelyeket korábban a közös politika keretébe tartozónak soroltak.³¹⁹ Így tett, amikor a közszerveknél fellelhető információkhoz való hozzáféréssel kapcsolatban 1981. november 25-én ajánlást hozott.³²⁰ Az ajánlásban megfogalmazottak szerint az információhoz való hozzáférés erősíti a hivatali szervezetbe és ennek eljárásába vetett bizalmat. Az ajánlás felsorol nyolc alapelvet, amelyeknek alkalmazásakor tekintettel kell lenni a jó és hatékony közigazgatás követelményeire. Ha ezek a követelmények szükségessé teszik egy vagy több alapelv módosítását vagy elhagyását akár meghatározott esetekben, akár a közigazgatás specifikus területein, minden erőfeszítést meg kell tenni, hogy az információhoz való hozzájutás a legteljesebb mértékben megvalósuljon. Az alapelvek – amelyek természetes és jogi személyre vonatkoznak – a következők:

- a tagállam joghatóságának területén mindenkinek joga van kérelmezni azon információkhoz való hozzáférést, amelyek a szervek birtokában vannak (ez alól kivételt csak a törvényhozási és az igazságszolgáltatási szervek képeznek);
- hatékony és arányos eszközöket kell biztosítani az információhoz való hozzájutás megvalósításához;
- nem utasítható vissza a kérelem azon az alapon, hogy a kérelmező nem érdekelt specifikusan az ügyben;
- az információhoz való hozzáférést az egyenlőség figyelembevételével kell biztosítani;

³¹⁷ *Uo.* 26. cikk.

³¹⁸ *Uo.* 27. cikk.

³¹⁹ Article 15 Chapter IV-Committee of Ministers, Statute of the Council of Europe, London, 5.V.1949.

³²⁰ Recommendation No. R (81) 19 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the access to information held by public authorities.

[http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/administrative_law_and_justice/texts_&_documents/Conv_Rec_Res/Recommendation\(81\)19.asp](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/administrative_law_and_justice/texts_&_documents/Conv_Rec_Res/Recommendation(81)19.asp)

- a fent említett elvek csak olyan mértékben korlátozhatóak, amilyen mértékben szükséges egy demokratikus társadalomban a közérdek, a magánélet, illetve magánérdek védelmében, ugyanakkor tekintetbe kell venni a személy különös érdekét olyan, a szervek által birtokolt információ vonatkozásában, amely őt személyesen érinti;
- minden kérelmet ésszerű időn belül kell elbírálni;
- a hatályos törvények, illetve a gyakorlat szerint a szervezeteknek indokolni kell az elutasítás okát;
- kérelem alapján minden elutasítás felülvizsgálat tárgya lehet.

2000. február 24-én a Miniszteri Bizottság ajánlást fogadott el a köztisztviselői státuszt tárgyában.³²¹ A dokumentum a közigazgatási jog és a közigazgatási bírászkodás esetében kimondja, hogy a tagállamok kormányainak a helyes eljárás elveit kell követni. A dokumentum köztisztviselőn azokat a személyeket érti, akik költségvetési szervek alkalmazásában állnak és jövedelmüket az állami költségvetés terhére kapják.³²² Az ajánlás 13. pontjában megfogalmazottak szerint a polgárokat megillető jogok alapján a köztisztviselőket feladatuk ellátása során kötelezettségek terhelik, amelyek például a jogállamiság tiszteletben tartása, a pártatlanság, az elszámolhatóság. További lépés volt, amikor a Miniszteri Bizottság 2000. május 11-én ajánlást fogadott el a köztisztviselők hivatali eljárásának kódexéről.³²³ E szerint a közigazgatás a demokratikus társadalmak lényeges alkotóeleme és a köztisztviselők magatartása kulcsfontosságú tényező. A kódex egyik eszköze a korrupció leküzdésének, hozzájárul a közigazgatás működésének nagyobb átláthatóságához azáltal, hogy egyértelmű információt ad a polgárok számára arról, mit várhat el a köztisztviselőtől. A 28 cikkeből álló útmutatás közül a 4–11. cikk rögzíti az általános alapelveket, így a köztisztviselők általános köteletségét, hogy eljárásuk törvényes, köteleességtudó, etikus és lojális legyen. Őszintének, pártatlannak, lelkiismeretesnek, tisztességesnek és igazságosnak kell lenniük, politikailag semlegesnek és csak a közérdeket szem előtt tartva kell eljárniuk.³²⁴ Saját érdek nem állhat ellentétben a tisztviselői funkcióival és ennek elkerülése köteleességük. A pozícióból adódóan nem tehetnek szert jogtalan előnyre. A mérlegelési jogkör gyakorlásakor meghozott döntéseket elfogulatlanul, csak a releváns

³²¹ Recommendation No.R (2000) 6 of the Committee of Ministers to member states on the statues of public officials in Europe.

³²² Kivéve a választott képviselőket és a személyzet egyes kategóriáit, amennyiben speciális szabályozások alá esnek.

³²³ Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on the codes of conduct for public officials. Az ajánlás a gazdasági és szervezett bűnözéssel (korrupció, szervezett bűnözés, pénzmosás, cyber-bűnözés, emberkereskedelem) foglalkozó dokumentumok közé tartozik.

³²⁴ Explanatory memorandum to the Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on the codes of conduct for public officials, Council of Europe Committee of Ministers.

tények figyelembevételével kell meghozniuk. Minden információt és dokumentumot bizalmasan szükséges kezelniük, és tisztviselőnek olyan magatartást kell tanúsítania, amellyel fenntartja és erősíti a köz bizalmát a közszolgálat integritásában, pártatlanságában, hatékonyságában.³²⁵

XIV. Az ombudsman mint a hivatali visszásság megvalósítója? A kárfelelősség megállapítása iránti kereset

Felvetődik a kérdés, hogy mennyire tekinthető valamely intézmény, vagy szerv alkalmassága (ez alatt a funkcióknak való megfelelést értem) mérőszámának, ha olyan „hibát” követ el, amelynek ellenőrzésére, sőt megelőzésére felállították. Az európai ombudsman hivatala tevékenysége során többször szembesült azzal, hogy vele szemben feltételezett hivatali visszásság miatt Bírósághoz fordultak. Az ombudsman tehát éppen olyan magatartás feltételezett megvalósítása miatt került alperesi helyzetbe, amelynek felderítésére ellenőrző tevékenysége irányul, s amelynek megelőzésére fókuszál (lásd kritikai észrevételével megpróbálja megelőzni a jövőben a hivatali visszásság megismétlődését).

Tudni kell, hogy az ombudsman döntései nem támadhatóak meg, az ombudsmanhoz forduló panaszos számára sem a Szerződés, sem az Alapokmány nem biztosít jogorvoslatot az ombudsman döntésével, vagy a panasz kezelésével szemben. Amennyiben indoklással ellátott döntésében – egy panasz érdemi vizsgálatát magába foglalva – arról határoz, hogy további lépéseket nem tesz az ügyben, ez nem jelent olyan intézkedést, amelyet meg lehetne semmisíteni, mivel az EKSz 230.cikke alapján a döntés nem jár joghatással harmadik félre.³²⁶ Kárfelelősség megállapítása iránti keresetet azonban lehet indítani ellene, amit az Elsőfokú Bíróság egyértelműen kimondott a Lamberts kontra Ombudsman-ügy során,³²⁷ amivel az ombudsman azonban nem értett egyet, és fellebbezést nyújtott be az Elsőfokú Bíróság döntését követően.³²⁸ Az ombudsman álláspontja szerint bár eljárásának eredményét „határozat” formájában hozza meg, az nem jár közvetlen joghatással egyik – a panasszal érintett – félre sem, így, ha eljárása formai tévedés, következtetése pedig jogi tévedés miatt rossz is volt, nem okozhatott kárt az ombudsmanhoz forduló panaszosnak, aki a szerv hivatali

³²⁵ 9. cikk, Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on the codes of conduct for public officials.

³²⁶ A T-196/08 (C-580/08.P.) Srinivasan v Ombudsman ügyben 2008. november 3-án hozott ítélet 12. pontja, továbbá a T-290/08. Apostolov v European Ombudsman ügyben 2008. december 15-én hozott ítélet.

³²⁷ Case T-209/00. számú Frank Lamberts v. European Ombudsman OJ C 169, 13.07.2002.

³²⁸ Case C-234/02. P számú European Ombudsman v Frank Lamberts OJ C 106, 30.04.2004.

visszássága miatt szenvedett el sérelmet, és nem az ombudsman eljárása miatt.³²⁹ Az ombudsman azért is kritizálta az elsőfokú eljárást, mert az Elsőfokú Bíróság részletesen elemezte az ombudsmani vizsgálatot és a vizsgálat során levont következtetéseket, úgy, ahogy a megsemmisítési perek során teszi, így voltaképpen egész eljárását és következtetéseit felülvizsgálta.³³⁰ Ezáltal a bíróság nem tett különbséget a kártérítési perek és a megsemmisítési, illetve intézményi mulasztás miatti keresetek között, valamint saját esetjogát sem vette figyelembe, amiből pedig kitűnik, hogy az ombudsman határozatai és vizsgálatai nem lehetnek bírósági felülvizsgálat tárgyai.³³¹ Az ombudsman szerinte azzal, hogy az Elsőfokú Bíróság lehetővé tesz egy ilyen jogi felülvizsgálatot a kárfelelősség „álcája” alatt, megnyitja a lehetőséget számtalan megsemmisítési, illetve intézményi mulasztás per előtt.³³² Az ombudsman fellebbezése során az Európai Bíróság leszögezte, hogy a kárfelelősség megállapítása iránti kereset egy önálló kereseti forma, amely a keresetek rendszerében külön funkciót tölt be, és sajátos tárgyára figyelemmel meghatározott feltételekkel vehető figyelembe. A kárfelelősség megállapítása iránti kereset valamely közösségi intézmény vagy szerv aktusából vagy jogellenes magatartásából eredő sérelem orvoslására irányul, míg a másik két kereset valamely jogilag kötelező erejű aktus jogellenességének vagy egy ilyen aktus hiányának szankcionálására irányul.³³³ Azoknak a jogalanyoknak, akik az EKSz 230. cikk (4) bekezdésében említett elfogadhatósági feltételek okán nem támadhatnak egyes közösségi aktusokat és intézkedéseket, az EKSz 235. és 288. cikk (2) bekezdésében előírt szerződésen kívüli felelősség megállapítása iránti kereset benyújtásával lehetőségük van jogvita tárgyává tenni az olyan határozati jelleget nélkülöző magatartást, amely emiatt nem képezheti megsemmisítés iránti kereset tárgyát, amennyiben egy ilyen magatartás olyan természetű, hogy felveti a Közösség felelősségét.³³⁴ Mivel a kártérítéshez való jog egyik előfeltétele, hogy kellően súlyos jogsértésnek kell fennállnia, ezért a Közösség szerződésen kívüli felelőssége tekintetében szükséges annak az eljárásnak a vizsgálata, amely a sérelmet okozta, azért, hogy meg lehessen állapítani az intézmény vagy szerv felelősségét, mivel e nélkül a 235. cikk szerinti eljárás nem lenne hatékony.³³⁵ Ezért a bíróság megvizsgálhatta, hogy az ombudsman kellően súlyos mértékben sértette-e meg a közösségi jogot, és

³²⁹ *Uo.* 55. pont.

³³⁰ *Uo.* 56. pont

³³¹ *Uo.* 57. pont.

³³² *Uo.* 58. pont.

³³³ *Uo.* 59. pont.

³³⁴ Amire egyébként a C-193/04. számú Hans-MartinTillack kontra Európai Közösségek Bizottság ügyben is hivatkozott az OLAF jogsértő magatartása kapcsán az ítélet 98. pontjában.

³³⁵ A C-234/02. P számú European Ombudsman v Frank Lamberts ügyben 2004. március 23-án hozott ítélet 60. és 61. pontja.

felülvizsgálhatta azt a módot, ahogy az ombudsman a panaszt kezelte, annak eldöntéséhez, hogy a kárfelelősségi keresetet elutasítsa-e vagy sem.

Bár a fent említett Lamberts kontra Ombudsman kártérítési perben az Elsőfokú Bíróság ítéletében nem állapított meg hivatali visszaélést, így a kártérítésre vonatkozó igényt is elutasította,³³⁶ fordulópontot jelentett az európai szerv életében a 2005. november 18-án M. európai bizottsági tisztviselő által az ombudsmannal szemben benyújtott kártérítési kereset.³³⁷ Ennek a keresetnek előzményét jelentette az a görög állampolgárok által az ombudsmanhoz benyújtott panasz, amelyben az Európai Bizottság álláspontjuk szerint elkövetett gondatlan ügyintézését³³⁸ kifogásolták. A bírósági per bemutatása előtt a görög panaszosok és az Európai Bizottság, illetve a görög panaszosok és ombudsman között történeteket is szükségesnek tartom ismertetni, hiszen a perben hivatkozási pontokként jelen voltak.

1. Első lépés: az Európai Bizottsághoz benyújtott panasz

A 24 görög panaszos 1995. július 7-én azt állítva fordult a Bizottsághoz, hogy a görög hatóságok közösségi környezetvédelmi jogot sértettek (a 85/337/EEC irányelvet) egy szennyvíz-csatornarendszert és biológiai tisztítást végző művet érintő projekttel kapcsolatban. Panaszukban azt állították, hogy az illetékes önkormányzat környezetvédelmi hatásvizsgálatánál félrevezető információkat használtak fel azzal a céllal, hogy elrejtsek a környezeti következményeket. Az építkezésért felelős minisztérium pedig egy olyan területen engedélyezte az építkezést, ahol minden más kompetens hatóság – beleértve a Görög Nemzeti Turisztikai Szervezetet – környezetvédelmi szempontból alkalmatlannak és a régió sajátos karakterével összeegyeztethetetlennek tartotta azt.

A panaszosok telefonos érdeklődésükre a Bizottságtól csak panaszuk regisztrációs számáról kaptak felvilágosítást, így nem volt alkalmuk álláspontjukat kifejteni és megvédeni. Ezért 1996 októberében a Petíciós Bizottsághoz fordultak, amely tájékoztatta őket az Európai Bizottság álláspontjáról: e szerint egyrészt a Bizottság szolgálata javasolta, hogy az ügyben indítsanak eljárást Görögországgal szemben az irányelv megsértése miatt, másrészt felfüggesztették a projekt közösségi pénzügyi támogatását.

Ez idő alatt a panaszosok további információkat kértek a Bizottságtól, de a válasz mindig az volt, hogy a Bizottság szolgálata csak a tagállamokkal áll kapcsolatban, az Unió

³³⁶ A T-209/00. számú Frank Lamberts v. European Ombudsman ügyben 2002. április 10-én hozott ítélet 29. pontja.

³³⁷ A T-412/05. számú „M” kontra ombudsman HL C 48, 2006.02.25., 35.o.

³³⁸ A maladministration a Hivatalos Lapban gondatlan ügyintézésként fordítva.

állampolgáraival nem. 1998 októberében a panaszosok információt kértek a görög Külügyminisztérium és a Bizottság képviselőinek egyeztetését rögzítő okiratokról, amelyek szerint az Európai Bizottság 1998 májusában meghozta a panasszal kapcsolatos döntését, mely szerint finanszírozza a projektet, mivel a projekt kezdetekor felmerült hiányosságokat időközben pótolták. A panaszosok azonban levelet írtak az Európai Bizottságnak, mert szerintük a görög hatóságok félrevezető információi alapján hozta meg döntését. A Bizottság válaszában azt írta, hogy a levelükben kapott információ alapján eldönti, milyen további lépéseket tegyen. Eközben a Petíciós Bizottság 1998. december 23-án kapcsolatba lépett a panaszossal, amelyben tájékoztatta arról, hogy a Bizottság megerősítette az irányelv megsértésének tényét s felfüggesztette a projekt finanszírozási eljárását, és a Petíciós Bizottság pedig az Európai Bizottság adatai alapján lezárta a petíció kivizsgálását. Ugyanakkor az ügygel foglalkozó európai bizottsági tisztviselő arról értesítette a panaszost, hogy a Bizottság megváltoztatta az álláspontját, és erről a Petíciós Bizottságot informálta még az 1998. október 26–27-ei közös ülésükön. A panaszos ezért december 28-án újabb részletes információt küldött az Európai Bizottságnak a jogsértésről, a Bizottság pedig 1999. január 28-án arról tájékoztatta, hogy egy tisztviselőt küld *Parga*-ba, amely 1999. március 19-én meg is történt. Ezt követően április 20-án a Bizottság tájékoztatta a panaszost, hogy a görög hatóságok átadták a Bizottságnak *Preveza* város prefektusának a projekt helyszínét még 1986. február 28-án jóváhagyó határozatát: ebben jóváhagyta azt a szennyvíz-csatornarendszerről szóló tanulmányt, amelyet panaszukban ők is megjelöltek, és konkretizálja a projekt helyét, illetve földrajzi térképet is csatol hozzá. A Bizottság szerint, mivel a projektet már a szóban forgó irányelv előtt jóváhagyták, ezért nem tartozik az irányelv alkalmazási körébe, így nem is történt jogsértés. Ezért lezárja az ügyet, amennyiben a panaszos nem ad elő újabb tényeket a jogsértés alátámasztására.³³⁹ Mivel ez nem történt meg, ezért lezárta az ügyet.

2. Második lépés: az ombudsmanhoz benyújtott panasz

Az ombudsmanhoz 1999. október 22-én fordult a panaszos, amelyben három dolgot állított:

- 1995. július 7-étől, vagyis a panasz benyújtásától egészen 1998. december 9-ig, közel három és fél éven keresztül a panaszos nem kapott levelet a Bizottságtól, amiben

³³⁹ Decision of the European Ombudsman on complaint 1288/99/OV against the European Commission <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/1300/html.bookmark>

tájékoztatta volna őt az ügy fejleményeiről. Ezért a panaszosnak nem volt lehetősége megvédeni álláspontját.

- A XI. Főigazgatóság néhány tisztviselője arra törekedett, hogy ne biztosítsák a közösségi jogalkotás megfelelő végrehajtását, valamint, hogy Görögország felhasználhassa a közösségi hitelkeretet.
- A Bizottság manipulálta az ügyet, és megpróbálta valamiképpen lezárni.³⁴⁰

Az ombudsman a panasz vizsgálata befejeztével 2002. július 18-án hozott határozatában a Bizottság gondatlan és részrehajló ügyintézését állapította meg, kritikai észrevételei a következőket érintették:

- 1998 márciusától 1998 decemberéig, amely idő alatt az Európai Bizottság megváltoztatta álláspontját, nem látta el a panaszost megfelelő információval, mivel eltitkolta, hogy 1998. július 28-ai határozatával úgy döntött, hogy a Kohéziós Alapból támogatja a projektet. Emiatt a panaszost megtévesztette, abban a téves hitben hagyta, hogy a vizsgálat még mindig tart. Ezért a hivatali visszásság esete megvalósult.
- Az Európai Bizottság tévesen állapította meg, hogy a szóban forgó irányelv nem alkalmazható a projektre, mert a projekt megvalósítását eredményező pályázati hozzájárulás az Európai Bíróság C 431/92 ítélete³⁴¹ értelmében formálisan 1995. február 28-án lett benyújtva,³⁴² tehát a szóban forgó irányelv releváns 1. cikke (2) bekezdése³⁴³ életbe lépését követően. Ezért itt is megvalósult a hivatali visszásság esete.
- A panaszos nem tudta, hogy az ügyet kezelő tisztviselő éves, majd fizetés nélküli szabadságon van, és 1998. december 9-ei dátummal egy olyan értesítést kapott a tisztviselőtől, hogy az ügyet még mindig vizsgálják. Ezek után joggal feltételezhette, hogy nem pártatlanul és megfelelően kezelte ügyét, és hogy a tisztviselő nem kizárólag a Közösség érdekeit szem előtt tartva járt el. Egyébként pedig bármilyen tagállami állampolgár nehezen tudja a pártatlan elbírálást elképzelni egy jogsértési eljárásban résztvevő olyan bizottsági tisztviselőnél, aki politikai párttiszségét is visel abban a

³⁴⁰ *Uo.*

³⁴¹ „...the date when the application for consent was formally lodged constitutes the sole criterion which may be used. Such a criterion accords with the principle of legal certainty and is designed to safeguard the effectiveness of the Directive.” Case C-431/92, *Commission v. Germany*, [1995] ECR I-2189, par. 32.

³⁴² „...The Ombudsman considers that this decision of the Prefecture of Preveza of 28 February 1986 cannot be considered as the authorisation of the project, and thus as approval of an application in the sense of the above judgement of the Court of Justice...the Ministerial Decision of 18 March 1997 appears thus to constitute the development consent in the sense of Article 1(2) of the Directive, further to the application by the municipality of Parga dated 28 February 1995...” Decision of the European Ombudsman on complaint 1288/99/OV against the European Commission.

³⁴³ „...development consent 'means' the decision of the competent authority or authorities which entitles the developer to proceed with the project.”

tagállamban, amelyet az ügy érint és nyilvánosan ebben a minőségében tevékenykedik az ügy elbírálása idején. Ez a Bizottság mint a Szerződés őre szerepét is megkérdőjelezheti, ebből kifolyólag az ombudsman úgy véli, a Bizottság elmulasztotta biztosítani az eset kapcsán a pártatlan és megfelelő elbírálást. Ezzel pedig hivatali visszaélést valósított meg.

Mivel az ombudsman úgy gondolta, hogy az ügy olyan eljárásokat tartalmazott, amelyek múltbeli eseményekhez kapcsolódnak, nem tartotta megfelelőnek a békés megegyezés szorgalmazását és ezért lezárta az ügyet. Erről 2002. július 18-án határozatot hozott. Az ombudsman egyébként a határozatában utalt arra a 2002-ben kibocsátott Bizottsági közleményre,³⁴⁴ amely a Bizottság és a közösségi jog megsértését felpanaszolóknak kapcsolatáról szól. Erről a közleményről, amely részletes eljárási szabályokat tartalmaz, és az ombudsman szerint ezek megfelelő alkalmazása és felügyelete megelőzi a releváns ügyszámhoz hasonló hivatali visszaélések megismétlődését, a későbbiekben még szó lesz.³⁴⁵

3. „M” kontra Ombudsman-ügy

3.1. A Bírósághoz benyújtott kereset

Az ombudsman 2002. július 18-án hozott határozatát követően november 18-án a Bizottságnak a kérdéses panasz kivizsgálásáért felelős tisztviselője a Bírósághoz keresettel fordult, amelyben az EK Sz 288. cikke szerinti szerződésen kívüli felelősségének megállapítását kérte, mely szerinte megvalósult az ombudsman feladata ellátása során elkövetett hibákkal, vagyis:

- különösen az 1288/99/OV jelentés közzétételét tekintve, amelyben jogellenesen lett megnevezve a felperes,
- az iratok megvizsgálása során gondatlanul járt el,
- téves következtetéseket vont le.

Az ombudsman határozatát követően a bizottsági tisztviselő neve megjelent az ombudsman sajtóközleményében, több újságban és internetes oldalon. A felperes azt állította, ezért kárt szenvedett, amelyet súlyosbított, hogy fontos munkakörrel rendelkezett és az ombudsmani határozat közzététele súlyosan sértette szakmai megítélését.

³⁴⁴ Commission communication to the European Parliament and the European Ombudsman on Relations with the complainants in respect of infringements of Community law, Commission of the European Communities, Brussels 20.,03.2002 COM (2002) 141 final http://europa.eu/eur-lex/en/com/cnc/2002/com2002_0141en01.pdf

³⁴⁵ A Bizottság közleményére jelentősége okán dolgozatom Második részének II/1.2 pontjában még visszatérek.

A felperes keresetlevelében elsősorban azzal érvelt, hogy az ombudsman súlyos hibát követett el személyek – így a felperes – nevének közzétételével, mivel megsértette a bizalom és arányosság elvét,³⁴⁶ ugyanis a név feltüntetése nem tekinthető elkerülhetetlen és indokolható kivételnek a bizalom általános szabálya alól. Továbbá arra hivatkozott:

- A kontradiktórius eljárás elvét is megsértette az ombudsman: az *audi alterem partem* elve ugyanis nem érvényesült.
- Véleménye szerint tilos természetes vagy jogi személlyel kapcsolatban kedvezőtlen véleményt adni egy olyan jelentésben, amelyet később széles körben ismertté és közzé kell tenni.
- Az ombudsman a következtetések levonásakor gondatlanul járt el, tévesen értékelte a tényeket és véleményét elégtelen elemekre alapozta.

A felperes ezért 150 000 eurós kártérítést kért az elszenvedett

- szakmai és erkölcsi kár, valamint
- egészségkárosodás miatt.

A felperes a kártérítés összegét nem tekintette véglegesnek, az ügy folyamán az összeg módosításának lehetőségét fenntartotta. A kártérítés mellett pedig a perköltségek ombudsman általi viselését is kérelmezte.

3.2. A bírósági eljárás

Mivel a Bíróság felhívása ellenére a felek nem tudtak békésen megegyezni, ezért az eljárás folytatódott. A Bíróság megállapította, hogy hatásköre van az ombudsman elleni kártérítési perben eljárni, ahogy azt a T-209/00. számú *Lamberts* kontra Európai Ombudsman, valamint C-234/02.P. számú Európai Ombudsman kontra *Lamberts* ügyek kapcsán korábban már megállapította. A Bíróság szerint, bár a felperes európai bizottsági tisztviselő, a kereset nem tekinthető alkalmazott és alkalmazó intézmény közötti jogvitának: a felperes a Közösség kárfelelősségének megállapítását kérte, amely nem az őt alkalmazó intézmény tevékenységének eredményeképpen jött létre, ezért az EKSz személyzeti szabályzatának³⁴⁷ jogorvoslatokra vonatkozó előírása nem alkalmazható. Éppen ezért, bár az ombudsman

³⁴⁶ Az ombudsman a határozatát először 2002. július 23-án tette közzé a honlapján, amelyből egyértelműen kitént a név. Ezt követően 2002. augusztus 2-án egy második változatot tettek fel az első helyett, amely már nem tartalmazta.

³⁴⁷ Az Európai Közösségek tisztviselőinek személyzeti szabályzatáról és az Európai Közösségek egyéb alkalmazottainak alkalmazási feltételeiről (Személyzeti Szabályzat) szóló, 1968. február 29-ei 259/68/EGK, Euratom, ESZAK tanácsi rendelet OJ L 56, 4.3.1968-Special Edition 1968, 1 December 1972. Utoljára módosítva 2004. március 22-ei 723/2004/EK, Euratom tanácsi rendelet HL L 124., 2004.4.27.

szerint a személyzeti szabályzat 80. cikkének megfelelő előzetes per lefolytatása hozzájárult volna a tisztviselő és a hivatali apparátus álláspontjának tisztázásához, és a vita rendezéséhez, ezen eljárás lefolytatásának hiánya nem akadályozta az ombudsman elleni per lefolytatását.

A kártérítési igény tekintetében az alperes egészségügyi, szakmai és erkölcsi természetű károkra hivatkozott. A Bíróság azonban megállapította, hogy a kereset nem tartalmaz bizonyítékot egészségügyi problémái valós voltára, illetve, hogy a keresetében megfogalmazott vádak okoztak volna bármilyen egészségügyi problémát. Bár az erkölcsi károk esetében saját, illetve családját ért sérelmekre hivatkozott, a kereset nem teljesíti azokat a követelményeket, amelyek szükségesek annak megállapítására, hogy az ombudsman magatartása a családjának is sérelmet okozott.

Fentiek alapján a Bíróság szerint az egészségét érintő kártérítési igény nem, csak az erkölcsi károkozással kapcsolatos kereseti igény fogadható el, de csak a felperes, nem pedig felperes és családja vonatkozásában.

3.2.1. Az okozati összefüggés

Ezt követően a Bíróság a Közösség kártérítési felelőssége tekintetében, az EK Sz 288. cikke (2) bekezdésében felsorolt feltételeknek a meglétét vizsgálta: ezek a feltételezett jogellenes eljárás, a voltaképpeni kár, és a kettő közötti okozati összefüggés. A Bíróság szerint ebben az ügyben elsőként az okozati összefüggés meglétét szükséges vizsgálni. A vonatkozó 288. cikk (2) bekezdése szerint kielégítő, közvetlen kapcsolatnak kell lennie a közösségi intézmények és a kár között,³⁴⁸ amelyet a felperesnek kell bizonyítania.

Itt az ombudsman következő magatartásai járhattak sérelemmel a felperes állítása szerint:

- az ombudsman hibát követett el, amikor a 1288/99/OV számú panaszon alapuló jelentését határozatnak titulálta, az ombudsmannak azonban nincs jogköre kötelező érvényű intézkedéseket hozni,
- a felperes nevének feltüntetése,
- a diszkriminatív bánásmód, amelyet a felperes elszenvedett az ombudsmanhoz panaszt benyújtóval szemben, mivel utóbbi nevét bizalmasan kezelte,
- a hibák, amelyeket a Bizottság feltételezett hivatali visszasságainak kivizsgálása folyamán elkövetett,

³⁴⁸ Lásd a T-178/98. számú Fresh Marine kontra Bizottság ügy és a T-383/00. számú Beamglow kontra Parlament és társai ügy ítéletei.

- a titoktartás megsértése a Bizottság és felperes közötti belső jelentés lefolytatásával összefüggésben.

Ugyanakkor a Bíróság szerint:

- a felperes részéről nincs bizonyíték a 2002. július 18-ai döntés határozatként történő megnevezése és a potenciális kár közötti összefüggésre,
- nem nyújt bizonyítékot arra nézve, hogy az egyenlő elbánás elvének sérelme miatt őt sérelem érte,
- nem ad magyarázatot arra nézve, hogy a belső jelentés (az ombudsman által) görög panaszoshoz történő eljuttatása hogyan okozhatott sérelmet.

Ezek alapján a felperes nem tudott kielégítő okozati összefüggést felmutatni az ombudsman döntésének határozatként történő elnevezése, az egyenlőség és arányosság elvének megsértése, valamint a feltételezett sérelem között.

A Bíróság szerint a felperes megnevezése és az ombudsman által elkövetett hibák (melyek során a Bizottság hivatali visszaéléseit megállapította) kapcsán megszületett megállapítások általában véve nem okoznak sérelmet a felperesnek, mivel ezek nem a tisztviselő, hanem az intézmény tevékenységére vonatkoznak. Így a tisztviselő megnevezése egy szerv döntésében általában véve nem okoz közvetlen sérelmet az érintett személynek. Ebben az esetben magának a döntésnek a tartalmát kell megvizsgálni, hogy az járt-e hatással a megnevezettre.

Az egyedüli feltételezett összefüggés az ombudsman és a sérelem között az a tény lenne, hogy a megnevezése által őt vádolják, mint aki a Bizottság részéről hozzájárult a hivatali visszásság megvalósulásához. Ezek alapján meg kell nézni, hogy az ombudsman határozatában kifejtett kritikai megállapításai és a felperes megnevezése kapcsolatba hozhatóak-e egymással.

Az ombudsman első kritikai észrevételében nem állapít meg összefüggést a felperes magatartása és a között, hogy nem informálták a bizottsági panasz benyújtóját a Bizottság véleményének megváltozásáról. Az okozati összefüggés az ombudsman első kritikai észrevételét eredményező jogszabályellenes magatartás és a feltételezett sérelem között tehát nem áll fenn. A második, hivatali visszásságot megállapító kritikai észrevételénél – amely szerint tévesen állapították meg, hogy a szóban forgó irányelv nem alkalmazható a projektekre – a felperes neve egyértelműen fel van tüntetve, ugyanakkor a határozat sem explicit, sem implicit módon nem utal arra, hogy ez a felperes magatartásának eredményeképpen valósult meg volna. A harmadik kritikai észrevételben a felperes nevének – mint a Környezetvédelmi Főigazgatóság Jogi Egység vezetője – feltüntetése kapcsolatban van a pártatlanság hiányával, mint az ombudsman által megállapított hivatali visszássággal. Az ombudsman úgy vélte, a

felperes befolyásolhatta a Bizottság döntését, hiszen részt vett a Bizottság előtt lévő ügy lezárásban, s rámutatott arra is, hogy a felperes egy görög párt tagjaként részt vett a releváns projekt régiójában egy, a környezetvédelmi jogszabály alkotásáról szóló összejövetelen. Ezen kívül személy szerint is érintett volt e kritikai észrevételben, mivel az ombudsman szerint a Bizottság nem tett meg mindent annak biztosítására, hogy tisztviselője, vagyis a felperes részéről ne merülhessen fel kétség pártatlansága tekintetében, vagyis az ombudsman megállapításában közvetlenül megkérdőjeleződött a felperes tisztessége.

Fentiek alapján a Bíróság megállapította, hogy az ombudsman határozata csak a harmadik kritikai észrevétel tekintetében okozott közvetlen sérelmet, méghozzá a felperes nevének a megjelölt hivatali visszássággal kapcsolatban történő feltüntetésével.

3.2.2. Az ombudsman feltételezett jogellenes magatartása

Ahogy a Bíróság kimondta, a jogellenes magatartás megvalósításához az intézménynek vagy szervnek kellő súlyosságú jogszabálysértést kell elkövetni, amely jogszabály jogokat keletkeztet egyének számára.³⁴⁹ A kellően súlyosság tekintetében az intézmény, illetve szerv mérlegelési jogának állított korlátok súlyos és nyilvánvaló figyelmen kívül hagyása tekinthető irányadónak. Amely intézménynél ezek a korlátok szűk körűek, vagy nem léteznek, ott a közösségi jog pusztá megsértése is elégséges a kellően súlyos jogsértéshez.³⁵⁰ Ehhez figyelembe kell venni az intézmény, vagy szerv funkcióját. Az EKSz 195. cikke és az ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályokról és általános feltételekről szóló 94/262 Európai Parlament határozat 3. cikke alapján az ombudsman vizsgálatának alanyai csak intézmények és szervek lehetnek.

A magán és családi élet tiszteletben tartásához való jog, amelyet az Emberi Jogok Európai Egyezményének (EJEE) 8. cikke és a Charta 7. cikke is rögzít, a Bíróság által biztosított általános jogelvek lényeges részét képezi. Ez azonban nem tekinthető abszolút jognak, mert közérdekből korlátozható. Ahogy arra a Bíróság az 1999. június 15-ei T-277/97. számú *Ismeri Europa Srl* kontra az Európai Közösségek Számvevőszéke ügy kapcsán hozott ítéletében is rámutatott, a korlátozás az érintett intézmény megbízatása folytán talált rendkívüli tények miatt megvalósulhat, amiből kifolyólag a közvetlenül érintett személyek megnevezhetők. A Számvevőszék jelentéseivel kapcsolatos esetjog az ombudsmanra is vonatkozik, mivel a korábban említett jogszabály szerint az intézmények és szervek szabálytalanságait vizsgálja

³⁴⁹ A T-199/96. számú Bergaderm és Goupil kontra Bizottság ügy.

³⁵⁰ Lásd például C-234/02. P. számú Európai Ombudsman kontra Lamberts ügy.

anélkül, hogy az egyének magatartását felügyelné. Az előbbi gondolatmenetet folytatva, két esetben lehetséges kivételt tenni a bizalmas kezelés alól. Egyrészt a tények súlyossága és az intézmény vagy szerv által elérni kívánt cél okán, illetve amikor a bizalmas kezelés zavart keltene, kétséget ébresztene az érintettek személyét tekintve: amikor a szabálytalanságot rögzítő jelentés által érintettek, de nem abban résztvevők érdekeit sértené.

A releváns ügyben a felperes megnevezése nem volt szükséges ahhoz, hogy a hivatali visszasságról jelentés készüljön, és az ombudsman is rámutatott arra, hogy a Bizottság nem tett meg minden szükséges lépést ahhoz, hogy a tisztviselő pártatlanságával kapcsolatban ne merüljön fel kétség, így a harmadik kritikai észrevételben sem volt szükséges megnevezni. Ezt támasztja alá, hogy az ombudsman határozatának második, interneten közzé tett változata már nem nevesítette a tisztviselőt. A név megjelölése azért sem volt szükséges, mert az érintett Főigazgatóság 100 fős stábbal rendelkezik, így egy név nélküli tisztviselőre utalás nem okozott volna akkora zavart, mint például a fent említett *Ismeri Europa Srl* kontra Számvevőszék ügyben, ahol négy igazgatóból kettőt érintett.

A Bíróság szerint az is egyértelmű volt, hogy az ombudsman nem biztosította a felperes számára a meghallgatáshoz való jogot a 2002-es határozatának meghozatala előtt, mivel, ha egy panaszban megkritizálnak név szerint egy alkalmazottat vagy más tisztviselőt, akkor fel kell hívni figyelmét arra a lehetőségre, hogy ismertetheti álláspontját. Itt ezzel a felperes csak az ombudsmanhoz benyújtott panasszal kapcsolatban élhetett, az ombudsman által levont következtetések és megállapítások kapcsán nem. A Bíróság szerint tehát az ombudsman megsértette a harmadik kritikai észrevételében történő megnevezéssel a kontradiktórius eljárás elvét, az arányosság elvét és a magán és családi élet tiszteletben tartásához való jogot.

3.2.3. A kár

A Bíróság véleménye szerint az ombudsman határozatának első változata szerinti tartalma megkérdőjelezte a felperes jó hírnevét és szakmai tisztességét, amikor a Bizottság pártatlanságának hiánya kapcsán megnevezte őt a panasz ügyintézőjeként. Mivel azt sugallta, hogy a felperes befolyásolhatta a Bizottság döntését a görög panaszosok ügyének lezárásában, ezért az első változat interneten történő megjelenése tényleges és meghatározott mértékű kárt okozott. Ugyanakkor sajtóközleményként való közzététele nem járt sérelemmel, mert ebben már nem nevesítették a tisztviselőt.

A felperes azon kár miatt kér kártérítést, amit az ombudsman felperest érintő erkölcsi megítélése miatt a felperes a jó hírnevében és szakmai becsületében elszenvedett, és amely

kár tényleges és meghatározott mértékű. A kár mértékét tekintve a felperes arra hivatkozott, hogy az ombudsmani döntés miatt két újságcikk is megjelent az ügygel kapcsolatban, ugyanakkor ezek egyikében sem nevezik meg konkrétan: bár a döntés sajtóközleményként történő közzététele megnövelte a döntés „láthatóságát”, de ez nem súlyosbított az elszenvedett sérelmen. Az okozott kár mértéke csak korlátozott, mivel a döntés első változata hozta csak név szerint összefüggésbe a harmadik kritikai észrevétellel, amelyet 2002. augusztus 2-án már név nélkül tettek újra fel az ombudsman honlapjára. Továbbá a Bizottság szemében a felperes szakmai megítélése és jó hírneve sértetlen maradt, mivel a Bizottság nem fogadta el az ombudsman harmadik kritikai észrevételét, és azt állította, hogy a felperes nem próbálta befolyásolni a Bizottságot a görög panaszosok ügyének lezárásában. Az ombudsman határozatában történő nevesítése nem befolyásolná a felperes lehetőségét a Bizottságon kívüli munka keresésében sem, mivel az ombudsmannak a harmadik kritikai észrevételben tett megállapításait minden alapot nélkülözve tette.

A Bíróság a fentiek alapján ezért 2008. szeptember 24-ei ítéletében³⁵¹ úgy döntött, hogy 10 000 euróban állapítja meg a kártérítés összegét, amely elegendő az ombudsman döntésének első, a honlapra feltett változata okozta erkölcsi kár helyreállítására. A felperes keresetének ezt meghaladó részét pedig elutasította.³⁵²

4. Következtetések

A per bemutatásának végén a következő megállapítások tehetők:

- Az ombudsman döntése, az eljárás elutasítása vagy az eljárás megindítása miatt a Bírósághoz nem lehet keresetet benyújtani. Ugyanakkor kártérítési pert lehet indítani a döntés okozta károk miatt, amelynek során értelemszerűen a Bíróság értékeli az ombudsman eljárását, így a döntését is. A hivatalt majdnem másfél évtizedes fennállása során először kötelezte kártérítés fizetésére a Bíróság. Ez egyértelmű jelzés, hogy az ombudsmani hivatal nem tévedhetetlen a hivatali visszásság megállapításakor, és van lehetősége a polgároknak bírósági keresetet benyújtani nem kötelező erejű döntései miatt.
- Az ítéletet olvasva látható, hogy egyéb okokra alapozva is elmarasztalhatták volna a hivatalt, így hatás- és feladatkör túllépése miatt, de észrevehető, hogy nem igazán akarta a

³⁵¹ OJ C 285, 08.11.2008, p. 35.

³⁵² Lás az ítélet teljes szövege <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en&Submit=Rechercher&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=T-412/05&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100>

Bíróság aláásni az ombudsmani hivatal hitelességét. A túlságosan nagy igyekezet jellemzi az ombudsmani hivatal eljárását, hivatali visszaélést feltételeznek a hivatal munkatársai ott, ahol nem ez történt, a hivatal egy olyan magatartás megvalósítását akarta a bizottsági tisztviselő esetében bizonyítani, amelyben úgymond a panasz kezelése során eljár.

- Meglepő, hogy az ombudsman nem jutott békés megegyezésre a felperessel. Erre azért fontos rámutatni, mert pont az ombudsman eljárásának jellemzője, hogy a panasszal érintett intézmény már a panasz benyújtásáról tájékoztató ombudsmani megkereséskor igyekszik a panaszossal közvetlenül rendezni az ügyet. Ráadásul, ha az intézmény mégsem rendezi közvetlenül az érintettel az ügyet, akkor az ombudsman békés megegyezést igyekszik elérni az érintettek között. Különösen azért meglepő ennél az esetről az ombudsman magatartása, mert az ombudsman maga is rámutat arra, hogy egy békés megegyezés sokkal inkább szolgál megelégedésre és konstruktívabb is mind a panaszosok, mind az intézmények számára, mint egy bírósági ítélet.³⁵³
- Az ítélet kártérítésről rendelkezik, amely azonban nem a felperes által eredetileg megjelölt 150 000 euró. A Bíróság ugyanis 10 000 eurót ítelt meg, amely salamoni döntésnek látszik. A Bíróság ugyanis úgy ítélte meg, hogy 10 000 euró elégséges a szakmai és erkölcsi kár okozta sérelmekre. Tehát egyértelművé tette, hogy az ombudsman erkölcsi kárt okozott, de ez nem volt olyan jelentős mértékű, mint azt a panaszos állította. Ezenfelül a felperes keresetét elutasította, így a perköltségek tekintetében is. A Bíróság Eljárási Szabályzatának³⁵⁴ 87. cikke alapján a költségeket a peresztes fél fizeti, ha a pernyertes fél ezt kéri. Ugyanakkor részleges pernyertesség, illetve kivételes okokból a Bíróság dönthet úgy, hogy a költségeket a felek között megosztja, vagy mindegyik fél a saját költségét viseli. A jelen ügyben bár a felperes kérte, hogy az alperest kötelezzék a perköltségek viselésére, a Bíróság mégis a feleket kötelezte saját költségük viselésére, amely a részleges pernyertesség tényéből ered: a Bíróság elutasította a keresetben megjelölt tényleges egészségügyi és a családtagoknak okozott erkölcsi károkozást, így a keresetben megjelölt 150 000 eurós kártérítés nagyságát.

Megállapítható, hogy a Bíróság ítéletével rámutatott az ombudsmani eljárás hibáira, de inkább figyelmeztető jelleggel, mivel e hibákat nem találta olyan mértékben súlyosnak.

³⁵³ Nikiforos, Diamandouros: *What can the European Ombudsman do for citizens, NGOs, businesses and associations?* Information Visit to Budapest, Hungary, 15 September 2008. 13. A dokumentumot Dr. Haraszti Katalin, az Országgyűlési Biztosok Hivatalának munkatársa bocsátotta rendelkezésemre.

³⁵⁴ Az Európai Közösségek Elsőfokú Bíróságának 1991. május 2-ei Eljárási Szabályzata, HL L 136., 1991. május 30., 1. o.; HL L 317., 1991.11.19., 34. o. [helyesbítés].

Ráadásul ez volt az első olyan per, ahol az ombudsmani hivatal ellen indított kártérítési pernél elmarasztalták az ombudsmani hivatalt az eljárása, és így a meghozott döntése miatt.

A perrel kapcsolatban érdekesség, hogy a Bizottság megvalósította hivatali visszásságot megállapító ombudsmani határozatra is hivatkoztak egy kártérítési keresetben (a határozat miatt az érintett bizottsági tisztviselő benyújtotta keresetét 2005. november 18-án, az Elsőfokú Bíróság pedig 2008. szeptember 14-én ítéletében elmarasztalta az ombudsmant), ugyanis a görög panaszosok – akik az ügy elején a Bizottsággal szemben panasszal fordultak az ombudsmanhoz – 2004. április 22-én kártérítési keresettel bírósághoz fordultak. Ebben annak megállapítását kérték, hogy a Bizottság a Görög Köztársaság közösségi környezetvédelmi jog terén vélelmezett kötelezettségszegéseivel kapcsolatban benyújtott panasz elintézése során tanúsított magatartása miatt nem vagyoni kárt szenvedtek. A T-42/04. számú ügyben 2006. január 13-án hozott végzésében az Elsőfokú Bíróság elutasította a keresetet, amelyet később az Európai Bíróság C-167/06. P.számú ítéletében jóváhagyott, mondván az ombudsman következtetései nem kötik a közösségi bíróságot. Egyszerűen a jó közigazgatás, a helyes hivatali magatartás elvének megsértésére mutat rá, és az ombudsmannak nincs jogköre kötelező erejű döntéseket hozni. Eljárása egy alternatív, bíróságon kívüli utat jelent az Unió polgárai számára, amely különleges szempontoknak felel meg és nem szükségszerűen ugyanaz a célja, mint a bíróság előtt indított keresetnek. Ha az ombudsman valamely magatartást hivatali visszásságnak minősít, önmagában még nem jelenti azt, hogy az érintett intézmény vagy szerv által megvalósított magatartás megvalósítja az ítélkezési gyakorlat szerinti kellően egyértelmű jogi norma megsértését.³⁵⁵ Ezért a bíróságnak nem kell figyelembe venni az ombudsman által megvalósított következtetéseket, mivel a bíróságnak kell elvégeznie a tények és bizonyítékok jogi értékelését, így az ombudsman döntésének értékelését és ebből kell levonnia saját következtetéseit.³⁵⁶

³⁵⁵ A C-167/06. P számú Komninou and Others v Commission ügyben 2007. október 25-én hozott ítélet 44. pontja.

³⁵⁶ *Uo.* 45. pont.

MÁSODIK RÉSZ

I. Az ombudsman eljárása

Az ombudsman eljárása egy összetett folyamat, amelyet három szakaszra oszthatok: a panasz benyújtásakor elinduló szakaszra, a vizsgálati részre, majd pedig a záró döntéshozatali szakaszra.

1. A panasz átvétele

A panasz esetében fontos, hogy egyértelműen kitűnjenek azok az adatok, amelyek alapján a hivatal az első lépéseket meg tudja tenni. Alapvető követelmény, hogy beazonosíthatóak legyenek az érintettek, tehát a panaszt legelőször azonosítják, megtörténik a panasz benyújtójának és a panasszal érintett intézménynek vagy szervnek az azonosítása. Ezt követően iktatószámot kap és nyilvántartásba veszik. A panasz tevőjének az átvételről értesítést küldenek, amelyen a panasz iktatószámát és az ügyben eljáró jogász nevét feltüntetik. Ezek a lépések azt célozzák meg, hogy a panaszos nyomon tudja követni az ügyét. Az ombudsman a beérkezett panaszról értesíti a panasszal érintett intézményt vagy szervet is, és a lehető leghamarabb értesíti a panasz benyújtóját az ügyben tett intézkedéseiről.

Mielőtt azonban az ombudsman bármilyen további lépést is tenne az ügyben, elsőként dönt a panasz elfogadhatóságáról, és arról, hogy rendelkezik-e a szükséges hatáskörrel az eljárás lefolytatásához. Az alábbiakban azokat a pontokat sorolom fel, amelyek mentén a hivatal a hatáskör és az elfogadhatóság tényét vizsgálja.

1.1. Hatáskör vizsgálata

Az ombudsman működésének hatásköri kereteit korábban már bemutattam, amelyre a vonatkozó előírások a Maastrichti Szerződésen kívül az Alapszabályban, az Európai Parlament Eljárási Szabályzatában, és a végrehajtási rendelkezésekben találhatóak.³⁵⁷ Az ombudsmani eljárás kezdő lépése a hatásköri vizsgálat, ezt követően dönt arról, hogy elfogadható-e a panasz. Amennyiben úgy véli, hogy a döntéshez további információra, illetve

³⁵⁷ Lásd Első rész XII. fejezet.

dokumentumra van szüksége, akkor a panasz benyújtójától kérheti ezek előterjesztését.³⁵⁸ A hatáskör fennálltát a következő pontok mentén lehet vizsgálni:

1.1.1. Hivatali visszásság

A beadott panasznak hivatali visszásságra kell vonatkoznia, hiszen – amint azt az EKSz, az Alapszabály és a Végrehajtási rendelkezésekben is rögzítik – az ombudsman a hivatali visszásságok esetén jár el, hivatala létrehozásának célja a közösségi intézményeknek és szervezeteknek a közösségi polgárokkal kapcsolatos tevékenysége, eljárásuk során keletkező feltételezett visszásságok felderítése és lehetőség szerinti „orvoslása”.

Az ombudsmani hivatalok általános jellemzője, hogy a közigazgatás egyedi döntéseit, intézkedéseit és mulasztásait hivatottak vizsgálni, és nem rendelkeznek hatáskörrel az alapul szolgáló jogszabályok vizsgálatára, ami – mint erről majd a későbbiekben az egyes intézményeket érintő ügyekben szó lesz – az európai ombudsman esetében már nem egészen így van.³⁵⁹ Az ombudsman a 2744/2005/GG ügyben még rámutatott arra, hogy nem vizsgálhatja a közösségi jogalkalmazási tevékenység alapját képező jogi szabályozást. Ez az eset az ombudsman segítőkészségén túl az intézményközi együttműködésre is jó példa volt.

Az ügy panaszosa az egykori Német Demokratikus Köztársaságban tanult ápolónak, majd több mint 15 évig ott is dolgozott. Állása elvesztését követően Ausztriában helyezkedett el, de munkaviszonya megszűnt, mert a német hatóságok nem adtak ki egy olyan igazolás, amit az osztrák munkaadó kért. A panasz szerint az európai jogalkotás megkövetelte tőle annak bizonyítását, hogy az adott munkaterületen meghatározott ideig megszakítás nélkül dolgozott. Mivel ő ennek nem tudott megfelelni – mert bár évtizedes szakmai tapasztalatokkal rendelkezett, de két alkalommal is rövid ideig munkanélküli volt – ezt méltánytalannak tartotta. A szóban forgó 77/452/EEC irányelv 4. cikke szerint ugyanis az ápolók korábbi képzettségét szolgáló diplomák, bizonyítványok és egyéb más bizonyító erejű iratok tagállamok által történő elismerésénél a felsoroltak elégségesek, de az irányelv kiköti azt is, hogy egy olyan bizonyítványt is szükséges mellékelni ezekhez, amely szerint a bizonyítvány kiállítását megelőző 5 évben legalább 3 évig ténylegesen és jogszerűen ápolóként tevékenykedett. A német egyesítést követően bevezetett 77/452 irányelv 4a cikkének szövegezése, amely az NDK-ban kiállított diplomákat érintette, megegyezett a 4. cikkével, azzal a különbséggel, hogy az illető személynek megszakítás nélkül kellett dolgoznia 3 évig.

³⁵⁸ Végrehajtási rendelkezés 3. cikk (1) bekezdés.

³⁵⁹ Lásd később a Második rész II. pontját.

Mivel a panasz európai jogalkotással volt kapcsolatos, az ombudsman nem találta befogadhatónak, de segítségnyújtás céljából az ombudsman megvizsgálta az irányelv különböző nyelvű szövegezését. Ennek során megállapította, hogy hiba van az irányelv német változatában, mivel az angol, a francia, a spanyol, a portugál, a holland és az olasz verziók nem követelték meg a megszakítás nélküli 3 évet. Erről tájékoztatta a panaszost és a Bizottságot is: a Bizottság egyetértett az észrevétellel, a panaszos pedig felhatalmazta a Bizottságot az ügyében a német hatóságoknál kezdeményezzen eljárást.³⁶⁰

Előfordulhat, hogy hibás a szabályozás, és ekkor a jogszabályok betartásával is születhet jogsértő döntés. Ezt ellensúlyozandó, számos nemzeti ombudsmannak a hatáskörébe tartozik a jogi szabályozás vizsgálata is, és akár fel is léphet annak megváltoztatása érdekében, európai „kollégájuknak” ugyanakkor korlátozott lehetőségei vannak.³⁶¹

Mivel az ombudsman vizsgálatának tárgya nem lehet politikai jellegű döntés sem, nem vizsgálta azt a beadványt sem, amely az Európai Parlamentnek a Csendes-óceán déli féltekén végzett francia nukleáris kísérlettel kapcsolatos állásfoglalását panaszolta be.³⁶²

1.1.1.1. A Parlament és az ombudsman együttműködése

A Parlament és az ombudsman kapcsolatot árnyalja az is, hogy amikor az ombudsman úgy ítéli meg, hogy a panaszos által benyújtott „beadvány” nem panaszként, hanem petícióként bírálendő el, akkor lehetősége van továbbítani a petíciók kezelésére hivatott európai uniós szerv, vagyis az Európai Parlament felé.³⁶³ Rá kell mutatni arra, hogy ez az eljárás csak lehetőség és nem kötelesség, mert nem automatikus: az ombudsman csak akkor élhet a továbbítással, ha a panasz benyújtója is hozzájárul az átadáshoz. Ugyanakkor *vice versa*, amikor a Parlament úgy ítéli meg, hogy a hozzá benyújtott petíció panaszként kezelendő, azt átadja az ombudsman hivatalának, de ezt itt is csak a benyújtó hozzájárulásával teheti meg.³⁶⁴ Így történt ez a 441/2002//ME számú ügyben is, amikor a panasz benyújtójának azt tanácsolta az ombudsman, hogy panaszát petícióként juttassa el a Parlamentnek. A panaszos ugyanis azzal fordult az ombudsmanhoz, hogy az Európai Unió Tanácsa egy döntésében korlátozta a vitaminokhoz és ásványi anyagokhoz való hozzájutást és használatot. Mivel a panasz nem

³⁶⁰ 2744/2005/GG ügy. Annual Report 2005. 40.

³⁶¹ SOMODY BERNADETTE: Az Európai Unió ombudsmannja. *Acta Humana*, 2003. (14. évf.), 3. sz. 113.

³⁶² Report for the year 1995, 1.3.3. A nukleáris kísérlettel kapcsolatban lásd Order of the President of the Court of First Instance of 22 December 1995 Case T-219/95 R (French Nuclear Tests).

³⁶³ Végrehajtási rendelkezés 2. cikk (4) bekezdés.

³⁶⁴ Végrehajtási rendelkezés 2. cikk (3) bekezdés.

hivatali visszásságot feltételezett, hanem a közösségi jogalkotás érdemét érintette, ezért ezt az ombudsman elutasította, de javasolta petícióként történő beadását.³⁶⁵ Hasonlóan járt el az ombudsman a 2881/2004/JMA számú ügyben is, amikor panaszosok egy csoportja nyílt levelet intézett hozzá a barcelonai *EL Triangle* nevű újságban. Ebben hátrányos megkülönböztetésre hivatkoztak, mert az Európai Alkotmány nem ismerte el a katalánt hivatalos nyelvnak. Levelükben ismertettek számos, a katalán nyelv fontosságára és a katalán nyelvet Európában használó emberek jelentős számára utaló tényezőt. Panaszuk azonban egy, a Szerződések módosítását célzó javaslatra vonatkozott, és az ombudsman szerint nem volt kapcsolatban hivatali visszássággal, amely így a hatáskörén kívül esett. Ezért a panaszt továbbította az Európai Parlamentnek, hogy petícióként kezelje.³⁶⁶

Egyébként az ombudsman szerint, amennyiben egy, a hivatalához benyújtott panaszt a Petíciós Bizottság korábban mint petíciót már megvizsgált, akkor rendszerint nem indokolt az ombudsman általi további vizsgálat. Amennyiben időközben új bizonyíték benyújtására került sor, akkor már indokolt az ombudsman eljárása.³⁶⁷ Az ombudsman vizsgálata, mint további eljárás, tehát csak ez utóbbi esetben történhet.

1.1.2. A közösségi jelleg

Már korábban volt szó arról, hogy az európai ombudsman sajátossága, ami a többi ombudsmani hivataltól megkülönbözteti, az a „közösségi” jelleg. Az ombudsmannak nincs hatásköre a közösségi intézményeken és szerveken kívül más hatóságok és személyek tevékenységét vizsgálni. Ahogyan azt az EKSz 195. cikkében is rögzíti, az ombudsman a közösségi intézmények és szervek tevékenységével kapcsolatban jár el, tagállami, nemzetközi, egyéb szervek, intézmények, szervezetek vonatkozásában nem. Az ombudsman megteheti azt, hogy amennyiben nem tartozik a hatáskörébe a beadvány, akkor azt átadja a hatáskörrel rendelkező hatóságnak. Itt is csak annak a feltételnek a teljesülésével teheti meg, hogy erről a lehetőségről tájékoztatja a panaszost, aki hozzájárul beadványának áthelyezéséhez,³⁶⁸ egyébként pedig az ombudsman javasolhatja, hogy a panaszos maga forduljon más hatósághoz³⁶⁹. A fentiekben már említettem, hogy ezek az ombudsman számára nem kötelességként vannak rögzítve, hanem csak lehetőségként.

³⁶⁵ The European Ombudsman: *Annual Report 2002*. Publications Office, Luxembourg, 2003. 18.

³⁶⁶ Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2004*. Kiadóhivatal, Luxembourg, 2005. 39.

³⁶⁷ Éves jelentés 2006. 39.

³⁶⁸ Végrehajtási rendelkezés 2. cikk (5) bekezdés.

³⁶⁹ Alapokmány 2. cikk (4) bekezdés.

Az ombudsman 1995-ös beszámolójából kitűnik, hogy sok panasz a közösségi jog tagállami szervek által történő helytelen alkalmazásával kapcsolatos. Ezek a nyugdíjasok jogaitól kezdve a diplomák elfogadásán át a munkanélküliségig sokféle témát érintettek. Ha a nemzeti hatóságok tevékenységével összefüggésben merül fel néhány EU-irányelv érintettsége a probléma jogi értékelésénél, az ombudsman átadja az ügyet az Európai Bizottságnak azzal, hogy annak hatáskörébe tartozhat. Így történt a 1527/2001/JMA számú ügyben, amelynek előzménye az volt, hogy a panaszos az andorrai spanyol polgárok tanácsának képviselőjében 2001 novemberében azt állítva fordult az európai ombudsmanhoz, hogy a spanyol hatóságok tévesen vetnek ki jövedelemadókat olyan állampolgáraikra, akiknek állandó lakhelye Andorrában van. A panaszos a probléma jelentősége miatt a kompetens bizottsági szolgálatokat is megkereste panaszával azt követően, hogy 2001 májusában konzultált az andorrai ombudsmannal.³⁷⁰

Az ombudsman hatásköréből adódóan nem járhat el Európa Tanáccsal kapcsolatos panasz miatt. Már 1995-ben, a hivatal működésének kezdetekor is volt két olyan panasz, amely az Emberi Jogok Európai Bizottságának döntését érintette. Mivel ez a szerv az Európa Tanács része, nem pedig az Unióé, nem lévén közösségi jellege, a panasz nem volt befogadható.³⁷¹

Az Európai Tanács tevékenységével kapcsolatos beadványok sem képezhetik vizsgálat tárgyát, mert az Európai Tanács nem közösségi intézmény, csak a Maastrichti Szerződés 4. cikke szerint az Uniónak a fejlődéshez szükséges ösztönzést adja, és e fejlődés általános politikai irányelveit határozza meg. Ennek megfelelően azon ciprusi polgár beadványa sem tartozott hatáskörébe, aki az Európai Tanácsnak a török csatlakozási tárgyalások megkezdését elhatározó döntésével kapcsolatban fordult az ombudsmanhoz. A panasz alapját abban jelölte meg, hogy a döntés sérti az EU alapelveit, így az emberi jogok és alapvető jogok tiszteletben tartásának elvét, a szabadság és demokrácia elvét, ezért a tanácsi következtetések semmissé nyilvánítását kérte.³⁷²

1.1.2.1. Az európai ombudsman és a tagállamok ombudsmanjai

Az európai ombudsman és a nemzeti ombudsmanok között kialakult egy sajátos kapcsolat, mivel az európai ombudsmanhoz benyújtott panaszok nem kis része végül a nemzeti ombudsmani hivataloknál kerül elrendezésre. Az európai ombudsmanhoz benyújtott panaszok

³⁷⁰ Annual Report 2001. 22.

³⁷¹ Report for the year 1995, 1.3.3.

³⁷² Annual Report 2005. 38.

jelentős részét ugyanis olyan panaszok teszik ki, amelyek nem közösségi, hanem tagállami szervek, hivatalok tevékenységével kapcsolatosak, és így nem tartoznak hatáskörébe.³⁷³ Már az 1995-ös éves beszámolóból is kitűnik, hogy a nemzeti ombudsmanokhoz és az európai ombudsmanhoz beadott panaszok esetében, utóbbinál szokatlanul nagy volt az elfogadhatatlan panaszok száma, melyeknek 80%-a a nemzeti hatóságok feltételezett hivatali visszasságával volt kapcsolatos.³⁷⁴ A statisztikai adatok szerint 2006-ban az európai hivatalhoz beérkezett panaszok 78,5%-a (3051 db) esett az ombudsman hatáskörén kívül.³⁷⁵ 2856 esetben a beadvány nem közösségi intézményt, illetve szervet érintett. 2007-ben a beadványok 74%-a (2400 db) esett a hatáskörén kívül, amelyből 2263 irányult nem közösségi intézmény vagy szerv ellen.³⁷⁶ Ezeket a panaszos hozzájárulását követően vagy közvetlenül a hatáskörrel rendelkező nemzeti ombudsmanhoz továbbították, vagy a panaszosnak tanácsolták, hogy mely hatósághoz forduljon. Amennyiben az európai ombudsman az ügyet átadja a nemzeti ombudsmannak vagy hatóságnak, akkor azok tájékoztatják az európai ombudsmant az ügy további részleteiről. Így történt azt követően is, hogy egy litván állampolgárnak az európai hivatalhoz beadott beadványának ügyét az ombudsman hatáskör hiányában átadta ír kollégájának. A litván állampolgár azért fordult az uniós ombudsmanhoz, mert az ír hatóságok nem fogadták el házasságának érvényességét, amelyet Írországból, orosz ortodox rítus szerint kötöttek, az ukrán állampolgárságú férjet pedig deportálással fenyegették meg. Az ír ombudsman utólag tájékoztatta az ombudsmant, hogy időközben megtartották az ír polgári esküvőt is, és az ügy az ír Legfelsőbb Bíróság előtt van.³⁷⁷ Hasonlóan járt el az 1363/2004/ELB számú ügyben, amelynél munkanélküli segély folyósításával kapcsolatban fordult egy francia állampolgár az ombudsmanhoz. Az ügy előzményeként a francia *Assedic*, a munkanélküliségi biztosítás kifizetését menedzselő szervezet úgy egyezett bele a panaszosnak való segély folyósításába, hogyha utóbbi elvégez egy tanfolyamot. A panaszos Belgiumban végzett el egy nővérképzőt, de az *Assedic* azzal utasította el a segély kifizetését, hogy a tanfolyamközpont nem Franciaországban volt. Miután az ombudsman a panaszos hozzájárulását követően átadta panaszát a francia ombudsmannak, utóbbi később tájékoztatta, hogy találtak megoldást a panaszra.³⁷⁸

³⁷³ Lásd ezzel kapcsolatban az Első rész XII/2. pontját.

³⁷⁴ Report for the year 1995. 1.3.3.

³⁷⁵ Éves jelentés 2006: Összefoglaló és statisztikák. 25.

³⁷⁶ Éves jelentés 2007. 23.

³⁷⁷ 2622/2005/JMA ügy. Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2005*. A 10 éves fennállás ünneplése 1995–2005. Kiadóhivatal, Luxembourg, 2006. 44.

³⁷⁸ 1363/2004/ELB ügy. Éves jelentés 2005. 44.

1.1.3. Az ombudsman és a Bíróságok

Bár az európai ombudsman hatáskörébe a közösségi intézmények és szervek tevékenysége során jelentkező hivatali visszasságok vizsgálata tartozik, a közösségi intézmények közül kivételt képez az Európai Bíróság és az Elsőfokú Bíróság, mivel e két szerv esetében csak adminisztratív tevékenységüket érintő panasszal kapcsolatban járhat el. Az ombudsmannál ezzel kapcsolatban értelemszerűen felmerül a kérdés, hogy miképpen határozható meg ez a típusú tevékenység, hiszen 2007-ben a nem adminisztratív tevékenységet panaszok 0,4%-ot tettek ki. Hogy mikor jár el az Európai Bíróság és az Elsőfokú Bíróság igazságszolgáltatási jogkörében, arra az európai ombudsman 1998-as éves jelentésében feltüntetett 126/97/VK számú ügy már útmutatóul szolgál. 1997 februárjában Hartmut Nassauer parlamenti képviselő továbbított egy panaszt az ombudsmannak, amelyben a panaszos azt állította, hogy az Európai Bíróság és az Elsőfokú Bíróság tanácsnokai (*registrars*) hivatali visszasságot követtek el, amikor arra vonatkozó kérésében jártak el, hogy a Bíróságon kezdeményezett eljárás anyagaihoz hozzáférhessen. A panaszos szerint a tanácsnokok igazgatási minőségükben tevékenykednek, ezért az ilyen döntések nem tekinthetők a Bíróságok igazságszolgáltatási tevékenysége során hozottaknak. Továbbá azzal érvelt, hogy a polgárok dokumentumaikhoz való hozzáférése a Bíróságon alapvető joguk, amelyet mind a nemzeti alkotmányokban, mind az EJEE-ben rögzítettek, és e jog tiszteletben tartásának elmulasztása a tagállamok alkotmányait sérti, különösen a Német Alkotmány 103. cikkét. Az ombudsman megállapítása szerint közösségi jogi kérdés, hogy a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységét érinti-e panasz, amelynek eldöntésénél a legfőbb szerv az Európai Bíróság. Az ombudsman érdeklődésére az Európai Bíróság és az Elsőfokú Bíróság elnökei kimondták, hogy a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységük keretében járnak el ügyiratokhoz történő hozzáférésre irányuló kéréseknél. Erre tekintettel az ombudsmannak nem kellett folytatnia a lehetséges hivatali visszasságra vonatkozó vizsgálódásait, így az ombudsman az ügyet le is zárta.³⁷⁹ Az előbbi esethez hasonlóan, a gyakorlat, vagyis a beérkezett panaszok adták meg a választ, hogy mikor jár el igazságszolgáltatási jogkörben a Bíróság, és mikor járhat el az ombudsman vele szemben. A Bíróságokat érintő eseteknél az ombudsmannak hatásköre volt eljárni például versenyvizsgáról való kizárással kapcsolatos döntésben,³⁸⁰ hazatérési

³⁷⁹ The European Ombudsman: *Annual Report for 1998*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1999. 17.

³⁸⁰ Decision of the European Ombudsman on complaint 718/99/GG against the Court of Justice of the European Communities, Decision of the European Ombudsman on complaint 408/99/VK against the Court of Justice.

támogatás igénylésére vonatkozó válaszadás elmaradásánál,³⁸¹ utazási költség megtérítése ügyében a válaszadás elmulasztásánál,³⁸² jogi segítségre vonatkozó információkéréssel kapcsolatos válaszadás elmulasztásánál,³⁸³ fordítási szolgáltatással kapcsolatos pályázati javítószablonhoz hozzáférés megtagadásánál.³⁸⁴

1.1.4. A panaszt benyújtó személy nem jogosult a panasz benyújtására

Korábban már szó volt arról, hogy ki jogosult az ombudsmanhoz fordulni. A személyi feltételek hiányát szemlélteti azon eset, amikor egy marokkói állampolgár marokkói címről írásban fordult az ombudsmanhoz panaszával, amelyben Franciaországból történő kiutasítását sérelmezte. A 978/97/XD ügyben felpanaszolta, hogy miután a párizsi prefektus visszavonta a tartózkodási engedélyét a kiutasítás bírósági meghallgatás nélkül történt. Az ombudsman ebben az esetben nem rendelkezett hatáskörrel, mivel a panaszos olyanvalaki volt, aki nem polgára az Európai Uniónak, illetve nem rendelkezik lakhellyel az Unió valamelyik tagállamában. Azonban a panaszt tájékoztatta azokról az általános feltételekről, amelyek alapján ügyével az Emberi Jogok Európai Bizottságához fordulhat. Az eset kapcsán érdemes megjegyezni, hogy ha a panaszos fizikailag Franciaországban tartózkodott volna, akkor sem rendelkezett volna az ombudsman hatáskörrel, mert hiányzott a közösségi jelleg: a panasz nem közösségi intézmény vagy szerv ellen irányult.³⁸⁵

1.2. A panasz elfogadhatóságának vizsgálata

A panasz elfogadhatóságát az Alapszabályban felsorolt követelményeknek való megfelelés alapján ítélik meg. Ezek a beazonosíthatóság, a határidőkorlát, az előzetes megkeresés, folyamatban lévő vagy lezárt bírósági eljárás ténye és a munkaviszony dimenziója.

³⁸¹ Decision of the European Ombudsman on complaint 1751/2001/GG against the Court of Justice of the European Communities.

³⁸² Decision of the European Ombudsman on complaint 141/2002/JMA against the European Court of Justice.

³⁸³ Decision of the European Ombudsman on complaint 1763/2002/(IJH)BB against the Court of Justice of the European Communities.

³⁸⁴ Decision of the European Ombudsman closing the inquiry on complaint 494/2006/TN against the Court of Justice of the European Communities.

³⁸⁵ Case 978/97/XD. Annual Report for 1997. 18.

1.2.1. Beazonosíthatóság

Előírás az, hogy a panasznak alkalmasnak kell lennie arra, hogy a benyújtóját és a panasz tárgyát is beazonosíthassák.³⁸⁶ Értelemszerűen addig nem lehet az eljárást elindítani, amíg nem egyértelmű a panaszos személye, és azon intézmény vagy szerv, amelynek eljárásával kapcsolatban panasszal él. Ennek hiányában nehezen lehetne elindítani bármilyen eljárást, hiszen nem lehetne tudni, kik is voltaképpen a panasszal érintett felek.

1.2.2. Határidőkorklát

Az ombudsmanhoz benyújtható panaszra kétéves határidő korlátot állapítottak meg. Ennek a határidőnek a kezdő napja az a nap, amikor a panaszt tevőnek a panasz alapjául szolgáló tény(ek) tudomására jut(nak).³⁸⁷ Fontos megjegyezni, hogy a kétéves korlát azonban csak a benyújtott panaszokra vonatkozik, a saját döntés alapján indított vizsgálatokra nem. Amennyiben megnézzük az 1995-ös beszámolót, akkor az ombudsman még arra hivatkozva veti el a kétéves korlát pontos alkalmazását, hogy az intézményt még éppen csak felállították, és túl szigorú lenne megkövetelni a panaszt tevőktől, hogy a tudomásra jutástól számított két éven belül tegyenek panaszt. Ugyanakkor a kétéves korlát szükségességét támasztja alá az, hogy aránytalan nagy terhet jelentene a most már 14 évesnek tekinthető hivatal számára feldolgozni a többéves panaszokat, beszerezni a vonatkozó dokumentumokat stb. Ez hátráltatná az aktuális panaszok feldolgozását is, és a hivatali dolgozók létszámát is növelni kellene. Arról nem is beszélve, hogy – a panaszok jellegéből adódóan – bizonyos panaszok évvel később történő elbírálása a panaszos számára már nem sok gyakorlati eredményt hozna, illetve szinte lehetetlen lenne a sérelmezett eljárás korrigálása. Megjegyzem, figyelembe kell venni azt, hogy még ilyen esetekben is lehet morális súlya az ombudsman eljárásának, s az ügyel kapcsolatos következtetései elősegíthetik a jövőn a hasonló visszásságok megisméltődését. Példa a kétéves feltételre, hogy az ombudsman a kétéves időtartam túllépése miatt utasította el azt a panaszt, amelyet az ügyfél az Európai Bizottság elutasító döntésével szemben nyújtott be. A 1011/2002/ME ügy háttere, hogy a panaszos a Bizottság által kiírt nyílt pályázatban, az általános adminisztráció területén történő alkalmazásra jelentkezett. A jelentkezését 1999 áprilisában elutasították, mivel nem teljesítette a 12 éves szakmai tapasztalat követelményét. A panaszos kétszer fellebbezett a

³⁸⁶ Alapokmány 2. cikk (3) bekezdés.

³⁸⁷ Alapokmány 2. cikk (4) bekezdés.

bizottsági döntéssel szemben, de a Bizottság mind a kétszer elutasította (1999 júniusában). Az érintett személy 2002 májusában panaszt nyújtott be az európai ombudsmanhoz az 1999-es elutasító döntéssel szemben. Az ombudsman ezt követően tájékoztatta arról, hogy mivel a panaszos nem a tudomására jutott két éven belül tette meg a panaszát, ezért panaszával nem foglalkozhat.³⁸⁸

1.2.3. Előzetes megkeresés

A panaszos csak azt követően fordulhat az ombudsmanhoz, hogy az érintett intézményeknél vagy szerveknél a megfelelő közigazgatási lehetőségeket kimerítette.³⁸⁹ Tehát amennyiben a panaszos az intézménnyel vagy szervvel nem tud konszenzusra jutni a rendelkezésre álló lehetőségek igénybevételével, akkor az ombudsmanhoz mint „közvetítőhöz” fordulhat. A megfelelő közigazgatási lehetőségeken itt nem a formális jogorvoslatok kimerítését kell érteni, hanem azt, hogy a panaszos kapcsolatba lépett az intézménnyel vagy szervvel, például levélben vagy telefonon keresztül, ezáltal lehetőséget adva az intézménynek vagy szervnek, hogy panaszáról tudomást szerezzen és foglalkozzon.³⁹⁰ Erre példa a 761/2003/FA ügyben egy angol állampolgárnak az Európai Parlament ellen benyújtott panasz. A panasz oka az volt, hogy a Parlament honlapján nem találta meg képviselője nevét és a kapcsolat felvételéhez szükséges információkat. Az ombudsman hivatala e-mailben tájékoztatta a panaszost a Parlament egyesült királyságbeli honlapjának címéről, ahol megtalálhatta a képviselőkkel kapcsolatos információk. A panaszos megköszönte a segítséget, és hajlandó volt panaszát visszavonására, amennyiben a Parlament honlapjának keresőfunkciója az ilyen típusú információk megtalálására alkalmassá válik. Az ombudsman azonban úgy vélte, hogy a panaszosnak e kérésével előbb közvetlenül az Európai Parlament honlapjának webmesteréhez kellene fordulnia, és erről az álláspontjáról tájékoztatta a panaszost.³⁹¹

1.2.4. Folyamatban lévő, illetve lezárt bírósági eljárás

Az ombudsmannak elfogadhatatlannak kell nyilvánítania a panaszt folyamatban lévő vagy lezárt bírósági eljárás esetén. Amennyiben már folyik a vizsgálat, akkor fentiek fennforgásakor le kell zárnia a vizsgálatot, az már esetleg elvégzett vizsgálatok eredményét

³⁸⁸ Case 1011/2002/ME. Annual Report 2002. 21.

³⁸⁹ Alapokmány 2. cikk (4) bekezdés.

³⁹⁰ Report for the year 1995, I.3.3.

³⁹¹ 761/2003/FA ügy. Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2003*. Kiadóhivatal, Luxembourg, 2004. 29.

pedig irattárba kell helyezni.³⁹² A benyújtott panasz az igazgatási és bírósági eljárásokra érvényes fellebbezési határidőket nem szakítja meg.³⁹³ Ebből kifolyólag, amennyiben az ombudsmanhoz panaszt benyújtó személy úgy dönt, akkor az ombudsman hivatala után ügyével bírósághoz is fordulhat. Viszont amennyiben panasza valamely bírósági eljárás tárgyát képezi, akkor *vice versa* nem fordulhat az ombudsmanhoz, mert ha a feltételezett tények bírósági eljárás tárgyát képezik, az ombudsman nem folytathat le ezeket érintő párhuzamos vizsgálatokat. Az ombudsmannak tehát nincs hatásköre, hogy folyamatban lévő ügybe beleavatkozzon. Nemcsak folyamatban lévő ügyben nem lehet az ombudsman hivatalához fordulni, hanem olyan tényekkel kapcsolatban sem, amelyek korábban bírósági eljárás tárgyát képezték; az ombudsmannak ugyanis nincs hatásköre felülbírálni lezárt bírósági ügyet, illetve megkérdőjelezni bírósági határozatok megalapozottságát.³⁹⁴

Számos államban nem feltétel, hogy mielőtt valamely ügyben megkeresnék az ombudsmant, előzetesen a bírósághoz kell fordulni, vagy a jogorvoslati lehetőségeket ki kell méríteni. Persze máshol ennek ellenkezője az irányadó, így Hollandiában azt követően lehet az ombudsmanhoz fordulni, hogy kimerítették a jogorvoslati lehetőségeket. Azokban az esetekben, ahol az ombudsman addig nem járhat el, amíg egy bíróság rendelkezik hatáskörrel, a polgároknak a hatáskörrel bíró bíróságokhoz történő utalása, és ebben való segítése megelőzi azt, hogy a polgárt a panasz orvoslásához szükséges formai előírások összetettsége összezavarjon.³⁹⁵

Az elmondottaknak megfelelően járt el az ombudsman a 223/98/IJH számú ügyben, amelyben 1998 februárjában egy jogász az ügyfelét – egy céget – érintő jogi eljárás ügyében írásban megkereste. A cég korábban, 1997 márciusában a Bizottsághoz fordult két másik cég tervezett fúziójának kivizsgálása miatt. A Bizottság ugyanakkor visszautasította a vizsgálat megindítását, a cég pedig az Elsőfokú Bíróság elé vitte az ügyet az elutasítás megváltoztatására. A jogász kérésében az ombudsman beavatkozását kérte a bíróság előtt folyó ügyben, illetve annak kivizsgálását, hogy a Bizottság korrekt volt-e akkor, amikor elutasította a cég panaszának kivizsgálását. Az ombudsman válaszában tájékoztatta a panaszost, hogy nincs hatásköre beavatkozni a bírósági eljárásba, és nem vizsgálódhat a

³⁹² Alapokmány 2. cikk (7) bekezdés.

³⁹³ Alapokmány 2. cikk (6) bekezdés.

³⁹⁴ Alapokmány 1. cikk (3) bekezdés.

³⁹⁵ BESSELINK, F. M. LEONARD: Types of National Institutions for the Protection of Human Rights: An Overview of Organizational and Legal Issues. In: HOSSAIN, KAMAL – BESSELINK, F. M. LEONARD – SELASSIE GEBRE SELASSIE, HAILE – VÖLKER, EDMOND: *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices, National Experiences throughout the World*. Kluwer Law International, The Hague, 2000. 158.

Bizottság kifogásolt eljárása miatt, mivel a feltételezett tények már bírósági eljárás tárgyát képezik.³⁹⁶

1.2.5. Munkaviszonnal kapcsolatos panasz

Az ombudsmanhoz nem nyújtható be a közösségi intézmények vagy szervek, valamint azok tisztviselői vagy más alkalmazottai közötti munkaviszonnal kapcsolatos panasz, kivéve, ha az érintett személy valamennyi, belső igazgatási kérelem és panasz benyújtására rendelkezésre álló lehetőséget – különösen a személyzeti szabályzat 90. cikkének (1) és (2) bekezdésében említett eljárásokat – kimerítette, és a megkeresett hatóság válaszadási határideje lejárt.³⁹⁷ Az ombudsman egyébként rámutatott arra, hogy a 90. cikk (2) bekezdése alapján benyújtott panasz megválaszolásának elmulasztása hivatali visszásságnak minősül.³⁹⁸ A személyzeti szabályzat szerint a négy hónapos határidőn belüli válaszadás elmaradása hallgatólagos negatív döntésnek tekintendő, vagyis e rendelkezés azt a célt szolgálja, hogy az érintett személy a válaszadás elmaradását hallgatólagos negatív döntésnek véve fellebbezhet a Közzolgálati Törvényszékhez.

2. A vizsgálat

Amennyiben az ombudsman előzetes „ellenőrzések” alapján úgy ítéli meg, hogy a panasz nem tartozik a hatáskörébe, s nem fogadható be, akkor lezárja az ügyet és javasolhatja a panaszt tevőnek, hogy forduljon más hatósághoz.³⁹⁹ Ellenkező esetben, a hatáskör megléte és a panasz elfogadhatósága még nem jelenti azt, hogy automatikusan elindítják a vizsgálatot. Első lépésként a benyújtott panasz alapján dönt arról, hogy az abban megfogalmazottak kellő alapot biztosítanak-e a vizsgálat megindításához.⁴⁰⁰ Amennyiben úgy véli, hogy a panaszban megfogalmazottak nem elégségesek, akkor nem indítja el a vizsgálatot, a panasszal kapcsolatos ügyet lezárja, a panasz tevőjét pedig értesíti, ahogy ez történt az 526/2003/GG esetben is. A panaszos egy német házaspár volt, és a pár mindkét tagja egy baleset következtében mozgássérült lett. Úgy vélték, hogy a társadalombiztosító igazságtalanul bánt

³⁹⁶ 223/98/IJH ügy. Annual Report for 1998. 24.

³⁹⁷ Alapokmány 2. cikk (8) bekezdés.

³⁹⁸ Decision of the European Ombudsman on complaint 1217/2004/OV against the European Personnel Selection Office és Decision of the European Ombudsman on complaint 2227/2004/MF against the European Commission.

³⁹⁹ Végrehajtási rendelkezés 3. cikk (2) bekezdés

⁴⁰⁰ Az európai ombudsman határozata végrehajtási rendelkezések elfogadásáról 4. cikk (1) bekezdés.

velük, mert további kezelésekre tarthattak volna igényt. Ezért több német minisztériumot, egyéb hivatalt, német bíróságot, a Német Parlament Petíciós Bizottságát felkerestek, valamint az Emberi Jogok Európai Bíróságához (EJEB) fordultak, de sikertelenül jártak. Az Európai Parlament Petíciós Bizottságát is megkeresték, de mivel ügyük nem volt kapcsolatban uniós témával, így nem tartozott a hatáskörébe. Az Európai Bizottság két levélben is tájékoztatta őket, hogy nem áll módjában segíteni. Ezt követően fordultak az ombudsmanhoz, és a Petíciós Bizottság döntését, valamint a Bizottság válaszait vitatták. Előbbi döntése kapcsán az ombudsman úgy vélte, hogy nem áll fenn hivatali visszásság, mivel a bizottság munkája a Parlament politikai tevékenységének részét képezi. A Bizottság által adott válasz pedig véleménye szerint megállta a helyét, ezért a vizsgálat kezdeményezése nem volt indokolt.⁴⁰¹

Amennyiben a Petíciós Bizottság egy, az ombudsmanhoz benyújtott panaszt korábban petícióként már elbírált, az ombudsman úgy tekint a panaszra, hogy az abban megfogalmazottak szerint nincs kellő alap a vizsgálat megindításához, kivéve, ha új bizonyítékot terjesztenek elő.⁴⁰² Megjegyzendő, hogy amikor nincs konkrét panasz, az ombudsman még *proprio motu* dönthet a vizsgálat lefolytatásáról. Ez a lehetősége egyébként előnyt biztosít neki a bíróságokkal szemben az intézmények nyilvános elszámolhatósága terén. Általában akkor él ezzel a lehetőséggel, amikor számos különféle panasszal kapcsolatban egy általánosabb probléma körvonalazódik. Nagyon fontos rámutatni, hogy többek között e lehetősége alapozza meg az ombudsman széles vizsgálati jogkörét.

Ha az ombudsman a panaszt megalapozottnak tartja a vizsgálat megindításához, értesíti a panasz tevőjét és az érintett intézményt. Utóbbinak továbbítja a beadvány egy másolatát, és felkéri, hogy meghatározott határidőn belül, ami rendes körülmények között három hónap, küldje el véleményét. Az Európai Parlament és a Bizottság 2004-ben megállapodást kötött, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadásával kapcsolatos panaszok tekintetében két hónapos határidőt állapít meg. Az elküldött beadványban megjelölheti azokat a pontokat, amikkel kapcsolatban állásfoglalást vár.⁴⁰³

Ezt követően az intézmény visszaküldi a véleményben rögzített állásfoglalást az ombudsmannak, aki eljuttatja azt a panaszosnak. A panaszos általában egy hónapon belül reagálhat az abban megfogalmazottakra. Miután az ombudsman megkapta a panaszos észrevételeit – az érintett intézmény véleménye és az észrevételek figyelembevételét

⁴⁰¹ 526/2003/GG ügy. Éves jelentés 2003. 30.

⁴⁰² The European Ombudsman: *Annual Report 2000*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2001. 21.

⁴⁰³ Végrehajtási rendelkezések 4. cikk (3) bekezdés.

követően –, az ügyet határozattal lezárhatja (indoklással), illetve dönthet a vizsgálat folytatásáról.⁴⁰⁴

Az ombudsman számára azonban meglehetősen nagy szabadságot adtak, mivel nemcsak a vizsgálat elindításáról vagy indítás mellőzéséről dönt, hanem arról is, hogy az indítás esetén milyen fajtájú, általa indokoltnak tartott vizsgálatokat szükséges lefolytatni. Az EKSz 195. cikke ugyanis kimondja, hogy az ombudsman azokat a vizsgálatokat folytatja le, amelyeket indokoltnak vél.⁴⁰⁵ Ez magában foglalhatja külső segítség igénybevételét is, így tanulmányok és szakvélemények beszerzését, amennyiben úgy véli, hogy a vizsgálat sikeres lefolytatásához nélkülözhetetlenek.⁴⁰⁶ A fentiekből láthatjuk, hogy az ombudsmannak hivatala ellátásához az objektivitás nélkülözhetetlen, végig ennek a követelménynek megfelelően kell meghoznia a döntéseket. Objektivitásához társuló szakértelem lehetővé teszi, hogy felmérje azokat a lépéseket, amelyek szükségesek egy ügy lezárásához. Így dönti el azt is, hogy szükségesek-e, és milyen típusú tanulmányok, szakvélemények felhasználása segít az ügyben.

2.1. A kötelezettségek és jogok halmaza

Abban a pillanatban, hogy az ombudsman hivatalához beérkezik a panasz, a panaszos–ombudsmani hivatal–közösségi szervek–tagállami szervek relációjában számos kötelezettség, illetve jogosultság keletkezik, hiszen ami egyik számára jogosultság, az a másik számára kötelezettség. A helyes hivatali eljárás, amelynek alkalmazásáért az európai ombudsmanok oly sokat kampányoltak és tettek, az ombudsmani hivatal tevékenységén keresztül is nyomon követhető. Mondhatnánk azt is, hogy az ombudsman saját hivatala működésén keresztül mutat példát. Az alábbiakban a hivatalok oldaláról mutatjuk be a kötelezettségeket.

2.1.1. A hivatal és az ombudsman jogai és kötelességei

Az ombudsmannak, illetve hivatalának a panaszt benyújtóval és a panasszal érintett intézménnyel fennálló kapcsolatának egyik elemét képezi az utóbbiakkal szemben fennálló folyamatos tájékoztatási kötelezettség, hiszen alapvető, hogy minden őket érintő lépésről tájékoztatást kapjanak. Miután beérkezett a panasz, az ombudsman értesíti egyrészt a

⁴⁰⁴ Végrehajtási rendelkezések 4. cikk (5) bekezdés.

⁴⁰⁵ Európai Közösséget létrehozó szerződés 195. cikk [III-335] (1) bekezdés, és Alapokmány 3. cikk (1) bekezdés.

⁴⁰⁶ Végrehajtási rendelkezések 5. cikk (5) bekezdés.

panasszal érintett intézményt vagy szervet, másrészt a lehető leghamarabb a panasz benyújtóját az ügyben tett intézkedéseiről. Amennyiben a panasz elfogadhatóságának, illetve saját hatáskörének hiányát állapítja meg, akkor az ügy lezárásáról szóló határozatról értesíti a panasztevőt. A határozatot köteles megindokolni.⁴⁰⁷ További értesítési kötelezettség áll fenn amennyiben vizsgálat elindításáról dönt. Minden általa indokoltnak tartott vizsgálat elvégzéséről tájékoztatja az érintett közösségi intézményt vagy szervet. Az ombudsman bizalmassá minősíti és bizalmasan kezeli a panaszt, ha a panaszt tevő ezt kéri. Amennyiben úgy ítéli meg, vagyis akár a panaszos, akár harmadik fél érdekeinek védelmében szükséges, akkor hivatalból is léphet ez ügyben.⁴⁰⁸ Az ombudsman és hivatalának munkatársai a vizsgálataik során birtokukba került információkat nem hozhatják nyilvánosságra.⁴⁰⁹ Ez a titoktartási kötelezettség terheli a fentieknek megfelelően az ombudsman hivatalát olyan anyagok tekintetében is, amelyekhez a közösségi, illetve tagállami szervek bizalmas jellegük ellenére hozzáférést biztosítottak. Bizalmasan kell kezelniük minden olyan információt is, amely a panasztevőnek vagy az ügyben szereplő más személynek kárt okoz. Ezek alapján különösen gondosan kell eljárni olyan esetekben, amikor olyan tényről szerez tudomást, amelynek megítélése szerint büntetőjogi vonatkozása lehet. Ilyenkor – tájékoztatási kötelezettségének eleget téve – a tagállamok Állandó Képviseletein keresztül haladéktalanul értesíti a nemzeti hatóságokat, és adott esetben az érintett tisztviselő vagy alkalmazott felett munkáltatói jogokat gyakorló közösségi intézményt. Utóbbi alkalmazhatja az Európai Közösségek kiváltságairól és mentességeiről szóló jegyzőkönyv 18. cikk (2) bekezdését.

Az ombudsman olyan tényekről is értesítheti az intézményt vagy szervet, amelyek fegyelmi szempontból kérdőjelezik meg a köztisztviselő vagy közalkalmazott viselkedését.⁴¹⁰ Mivel értesítheti és nem értesíti, ez a feltételes szó, illetve megfogalmazás azt sejteti, hogy lehetőség és nem kötelezettség a fegyelmi jogkört gyakorló értesítése bizonyos kifogásolható viselkedéssel kapcsolatban.

2.1.2. A tagállami és a közösségi szervek jogai és kötelezettségei

Az ombudsman vizsgálati jogosítványa kötelezettségeket keletkeztet a tagállami és közösségi szinten működő szervekre és intézményekre, amely megalapozza az érintettek közötti együttműködést. Az EKSz 195.cikke (1) bekezdése alapján mind a közösségi, mind a

⁴⁰⁷ Uo. 3. cikk (2) bekezdés.

⁴⁰⁸ Végrehajtási rendelkezések 10. cikk (1) bekezdés.

⁴⁰⁹ Alapokmány 4. cikk (1) bekezdés.

⁴¹⁰ Uo. 4. cikk (2) bekezdés.

tagállami intézményt vagy szervezet terhelő kötelezettség, hogy amennyiben vizsgálata lezárásakor hivatali visszásságot állapít meg, az érintett intézmény vagy szerv köteles az ombudsmant három hónapon belül tájékoztatni az álláspontjáról.

2.1.2.1. Közösségi szervek

Az együttműködés fontosságának figyelembevételét mutatja, hogy az intézménynek vagy szervnek lehetősége van bármilyen felmerülő észrevételt továbbítani az ombudsmannak akkor, amikor az általa indokoltnak tartott vizsgálatokat folytatja.⁴¹¹ Információt szolgáltató és dokumentumokat rendelkezésre bocsátási kötelezettségük van, amikor az ombudsman ezt kéri, illetve hozzá kíván férni bizonyos aktákhoz. Természetesen csak az ügyre vonatkozó dokumentumok, információk tekintetében. Ez alól a kötelezettség alól csak akkor mentesülnek a szervek és intézmények, ha az anyagok titkossága kellően indokolt, az ombudsman titoktartási kötelezettségének sérelme nélkül.⁴¹² Amennyiben az ombudsman az intézmény válaszáinak pontosságáról és teljességéről akar megbizonyosodni, akkor betekinthez az érintett intézmény irataiba, és teljes dokumentumokról, illetve adott információról másolatot is készíthet. A közösségi intézmények és szervek tisztviselőit és alkalmazottait tanúvallomási kötelezettség terheli, vagyis az ombudsman az Alapokmányban meghatározott feltételek szerint felszólíthatja tanúvallomásra,⁴¹³ amikor hivataluk nevében és utasításait követve, a szakmai titoktartási kötelezettségüket tiszteletben tartva nyilatkoznak.⁴¹⁴

2.1.2.2. Tagállami szervek

A vizsgálat során előfordulhat, hogy az ombudsmannak szüksége van olyan dokumentumra is, amely segítséget nyújtana a közösségi szervek vagy intézmények tevékenységével összefüggésben felmerülő hivatali visszásságok felderítéséhez, viszont a dokumentum tagállami hatóság birtokában van. Ilyen esetekben a hatóság köteles az ombudsman által kért információt átadni, de csak azután biztosítható a hozzáférés, miután az érintett tagállamot értesítették. A kért anyagot közvetetten, az Európai Közösségek melletti állandó képviselőkön keresztül adják át. Amennyiben a kért információt törvény vagy rendelet alapján titkosnak minősítették, a tagállam előzetes jóváhagyására van szükség az átadáshoz.

⁴¹¹ Uo. 3. cikk (1) bekezdés.

⁴¹² Uo. 3. cikk (3) bekezdés.

⁴¹³ Végrehajtási rendelkezések 5. cikk (3) bekezdés.

⁴¹⁴ Alapokmány 3. cikk (2) bekezdés.

Ha az érintett tagállam mégis rendelkezésre bocsátja az információt, akkor az ombudsmannak vállalnia kell, hogy azt nem hozza nyilvánosságra.⁴¹⁵

Az ombudsman rendelkezésére áll az a lehetőség, hogy amennyiben a vizsgálata során kért segítséget nem kapja meg, értesíti az Európai Parlamentet, amely politikai erejét felhasználva a szükséges információkat az ombudsman részére elkéri.

3. Döntéshozatal

Az ombudsman gyenge intézkedési jogosítványát ellensúlyozza – bizonyos fokig –, hogy erős vizsgálati jogosítványokkal ruházták fel. Erős vizsgálati jogosítványa és gyenge intézkedési lehetősége a felhasználható eszközök hiányában vagy meglétében realizálódik.

Az *erős vizsgálati jogosítvány* esetében – ahogy korábban az ombudsman eljárásának folyamatánál már bemutattam – olyan eszközök állnak rendelkezésére, illetve a vizsgálat során olyan eszközöket vehet igénybe, amelyek alkalmazása bírósági eljárásokra is jellemzőek, ilyenek például szakértők felkérése, tanú meghallgatás stb.

Gyenge intézkedési lehetősége pedig éppen a szükséges eszközök hiányát jelentik: az ombudsmannak nincs hatásköre sem határozatok kikényszerítésére, sem valamilyen intézmény vagy szervezet utasítására, hogy a panaszt orvosolják, míg a bíróságnak ezek a lehetőségek rendelkezésre állnak. Az ombudsman ajánlással és jelentéssel élhet a vizsgálat lezárásaképpen, ezekkel azonban nem kötelezhet senkit arra, hogy az abban megfogalmazottaknak megfelelően járjon el. Az európai ombudsman vonatkozásában hangsúlyoznom kell azt a nemzeti ombudsmanokra is jellemző sajátosságot, amire az Elsőfokú Bíróság is rámutatott: az esetjog alapján az ombudsmannak nincs hatásköre kötelező erejű döntéseket hozni.⁴¹⁶ Döntéseinek nincs joghatása harmadik félre, mintahogyan különjelentéseinek és éves jelentéseinek sincs.⁴¹⁷

Ezek alapján egyértelműnek látszik, hogy az európai ombudsman kompetenciája meglehetősen korlátozott: döntései nem bírnak kötelező erővel, hatékonysága főleg meggyőző erejétől és az érintett intézmény együttműködésétől függ. Eljárásának végső megoldásaként, amikor a rendelkezésére álló eszközöket már kimerítette, utolsó lehetőségként egy másik intézmény segítségét kell kérnie, ami a Parlament politikai erejében rejlik.

⁴¹⁵ *Uo.* 3. cikk (4) bekezdés.

⁴¹⁶ A C-167/06 P *Kominou and Others v Commission* ügyben 2007. október 25-én hozott ítélet 44. pontja.

⁴¹⁷ A T-103/99 *Associazione delle Cantine Sociali Venete v European Ombudsman and European Parliament* ügyben 2000. május 22-én hozott ítélet 50. pontja.

3.1. Nem történt hivatali visszásság

A mandátumból adódó eszközök ismertetésénél elsőként arról a helyzetről kell szólnom, amikor az ombudsman megállapítása szerint a panaszban megjelölt intézmény vagy szerv eljárása során nem történt hivatali visszásság. Ilyen esetekben a panaszos teljes körű tájékoztatást kap ennek okáról.

Így történt az Európai Bizottsággal szemben benyújtott az Európai Közösség és Vietnám között kötött 1996-os együttműködési megállapodást érintő panasszal is. Az ügy nem a Bizottság mint a Szerződés őre, vagyis 226. cikk alapján indult panasz volt, hanem a Bizottságnak a harmadik országokkal fennálló kapcsolatában az uniós alapelvek és az alapvető értékek őre szerepét érintette.⁴¹⁸ A szóban forgó megállapodás 1. cikke, az emberi jogi klauzula kimondta, hogy az együttműködés az emberi jogok és a demokratikus elvek tiszteletben tartásán alapszik, ami a megállapodás fontos eleme. A panaszos szerint a vietnámi hatóságok súlyosan megsértik az emberi jogokat, de a Bizottság nem élt hatáskörével és nem függesztette fel a megállapodást. A Bizottság érvelése szerint mivel az emberi jogok érvényesülését párbeszéddel és együttműködéssel lehet elősegíteni, a megállapodás nem sérült érdemben, és ezért nem függesztették fel. Egyébként a felfüggesztést csak utolsó lehetőségként alkalmazná a Bizottság, a tagállamokkal és az Európai Parlamenttel történő konzultációt követően. Az ombudsman véleménye szerint, mivel a klauzula a megállapodás lényeges eleme, ennek megsértése felfüggesztéshez vezethet. Tekintettel arra, hogy a záradék kötelez, a Bizottság ezzel kapcsolatos intézkedései vagy mulasztásai a hivatali visszásság esetét vethetik fel. Másrészt viszont az egyezmény nem határozta meg pontosan a Bizottság kötelezettségeit azon körülmények esetére, amikor ez a rendelkezés alapul szolgálhatna a felfüggesztéshez. Egyébként sem az EK Sz, sem az 1969. évi Bécsi Egyezmény a szerződések jogáról nem nyújt további támpontot. Az ombudsman megemlíttette, hogy a Bizottság egy korábbi, 1995-ös közleményében megállapított néhány alapvető demokratikus alapelvek és emberi jogok tiszteletben tartását is magába foglaló egyezmények emberi jogi záradékainak alkalmazásáról, amely egyezmények a Közösség és harmadik államok között kötettek. Az ombudsman figyelembe vette, hogy a Bizottság szerint az egyezmény felfüggesztése megfosztaná az Uniót annak lehetőségétől, hogy az általa finanszírozott együttműködési programok keretében támogassa a vietnámi reformfolyamatot, ezért döntött a Bizottság úgy, hogy az egyezmény keretében felállított különböző szerveken keresztül igyekszik az állami szerveken keresztül párbeszédet

⁴¹⁸ Éves jelentés 2005. 53.

folytatni. Az ombudsman úgy vélte, hogy a bizottsági indoklás ésszerű annak fényében, hogy a megállapodás felmondása helyett inkább az 1995-ös közleményben rögzített kritériumokkal összhangban folyamodik arányosabbnak tekintett intézkedésekhez. Így ebben az ügyben nem talált hivatali visszásságot.⁴¹⁹

Gyakran előfordul, hogy az ombudsman ugyan nem talál nyilvánvaló hivatali visszásságot, de kívánatosnak találná, hogy az intézmény vagy szerv javítson a magatartásán. Ilyenkor igyekszik az eset kapcsán rámutatni a javítás lehetőségére ezért az ügy lezárásakor észrevételek formájában tanácsot ad. Egyébként a 2008-as éves jelentés szerint az ombudsman által lezárt 355 vizsgálat 31%-ában nem találtak hivatali visszásságot, szemben a 2007-ben lezárt 351 vizsgálat 25,7%-ával, ami enyhe növekedést jelent.

3.2. Hivatali visszásság és a feloldó eljárások

Az ombudsman döntéshozatalát követően hivatali visszásságot feloldó eljárásoknak is nevezhetem azokat az eszközöket, amelyeket a hivatali visszásság megállapításakor és „orvoslásakor” alkalmaz. Az ombudsman eljárásának elemzésénél ahhoz a ponthoz értem, amely az ombudsmani vizsgálat legsúlyosabb hozadékának tekinthető, vagyis amikor a hivatali visszásság tényét megállapítja. A hivatali visszásság megállapításakor, az Alapokmányt nézve látható, hogy egy olyan többlépcsős folyamat indul be, amely az ombudsman számára rendelkezésre álló legegyszerűbb szankcionáló eszköztől a lehető legsúlyosabb eszközig vezet. Ennek a folyamatnak az a vezérelve, hogy az ombudsman minden lehetséges módon⁴²⁰ megoldást keres a hivatali visszaélés megszüntetésére, a panasz „orvoslására”. Előbbi kettő tehát nem egymás alternatívája, hanem egymás kiegészítője. Nem elég az intézmény vagy szerv által a visszaélés elismerése: ez ugyanis a panaszos számára csak annak az elismerését jelentené, hogy valóban sérelem érte, amely a hivatal által okozott visszaélésben realizálódott. A panaszos teljes „kompenzációját”, amelyet inkább megelégedettségnek neveznék, akkor lehet csak elérni, ha a sérelem fennálltának megállapításán túl megpróbálják „orvosolni” is a sérelmet. Természetesen ez az adott szerv

⁴¹⁹ Az Európai Bizottság ellen benyújtott 933/2004/JMA panaszról szóló határozat összefoglalása. Éves jelentés 2005. 66.

⁴²⁰ Alapokmány 3. cikk (5) bekezdés.

aktív közreműködése nélkül nem valósítható meg, hiszen az ombudsmeni intézmény nem jogorvoslati fórum:⁴²¹ ajánlása ugyanis nem bír kötelező erővel.

3.2.1. Békés megoldás

Az ombudsmannak több eszköz is rendelkezésre áll hivatali visszásság fennálltakor, de mielőtt ezeket igénybe vehetné, olyan megoldást kell keresnie az intézménnyel vagy szervvel, ami kiküszöböli a problémát és a panasztevő megalégedésére is szolgál.⁴²² Ez a kötelezettség egyébként az eljárás egész szakaszán végighúzódik.⁴²³ A hivatal igyekszik elérni azt, hogy az érintett szerv vagy testület egyenesen a panaszossal keresse a megegyezést, ami a statisztikák alapján elég sikeresnek mondható. Az azonnali bocsánatkérés gyakran elég a panaszos megnyugtatására, kielégítésére vagy megelőzi azt, hogy az ombudsman formális kritikát fogalmazzon meg az érintett intézménnyel szemben. Erről volt szó abban az ügyben is, amikor az ír panaszos azért fordult az ombudsmanhoz, mert a Tanács angolul válaszolt neki. Az EKSz 21. cikkére hivatkozva kérte írül a tanácsi választ, valamint bocsánatkérést saját maga és intézménye számára. A Tanács elismerte, hogy az írül írt e-mailre angolul válaszolt, amiért elnézést kért, illetve ismét elküldte választát írül is. Azt is megígérte, hogy a jövőben az ír kérelmekre ugyanazon a nyelven fog válaszolni. A panaszos elfogadta a bocsánatkérést, és üdvözölte a jövőre vonatkozó elhatározást. Az ombudsman lezárta az ügyet, mert az érintett intézmény, a Tanács maga elrendezte a panaszt.⁴²⁴

Némely bonyolultabb esetben, melynél az ombudsman előzetesen megállapítja a hivatali visszásságot, de nem születik megegyezés, és az ombudsman – amennyiben lehetséges – javaslatot tesz a hivatal számára a békés megoldásra, s megpróbál mind a panaszos, mind a másik fél számára elfogadható megoldást elérni.⁴²⁵

Így járt el a Bizottság ellen az Európai Társasági Megfigyelőközpont nevében benyújtott panaszkezelésénél is. A panasz lényege az volt, hogy a Bizottság elutasította a WTO-n belüli többoldalú befektetésekre vonatkozó lehetséges tárgyalásokat előkészítő valamennyi

⁴²¹ POLT: *i. m.* 645.

⁴²² Végrehajtási rendelkezések 6. cikk (1) bekezdés.

⁴²³ A 2007-es évet összegző jelentésben az ombudsman utal arra, hogy a jelentésben rögzített néhány esetben sikerült hivatalos levélváltás nélkül is eredményre jutni, és az intézményekkel való kapcsolataik lehetővé teszik, hogy növekvő számú ügyet tudnak gyorsan, hosszas vizsgálódás nélkül megoldani. Azt is hangsúlyozza, hogy a problémák rugalmasabb módon való megoldása érdekében nagyobb mértékben alkalmazza az informálisabb eljárásokat.

⁴²⁴ 2580/2006/TN ügy. The European Ombudsman: *Annual Report 2007*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2008. 34.

⁴²⁵ Ez az ún. *la médiation* módszer, amit a francia ombudsman eljárásakor is láthatunk.

bizottsági dokumentumhoz való hozzáférést, amelyeket a panaszos a Parlament, a Tanács, és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló 1049/2001/EK rendeletre hivatkozva kívánt megismerni. A Bizottság nemcsak a dohai fejlesztési programfolyamat dokumentumtervezeteihez kapcsolódó belső előkészítő munkaanyagokhoz való hozzáférést utasította vissza, hanem a Doha előtti dokumentumokhoz is, amelyeket a panaszos szintén kért. Utóbbi dokumentumokat ugyanis a Bizottság a dohai miniszteri nyilatkozatokban említett hét témakörben vállalt elméleti dokumentumok előkészítő anyagainak minősítette. Ugyanakkor a dohai miniszteri találkozót megelőző időszakban a WTO-nak nem volt felhatalmazása a többoldalú befektetésekre, és ezért nem is készült erre vonatkozó dokumentum. A Bizottság az elutasítás alapját a 4. cikk (1) bekezdés a) pontjában jelölte meg, mely szerint a dokumentumok nyilvánosságra hozatala kedvezőtlenül befolyásolná a mozgásteret a harmadik országokkal folytatott tárgyalásoknál. A panaszos szerint a Bizottság túl szűken határozta meg azokat a dokumentumokat, amelyekre hozzáférési kérelme vonatkozott. A kérelme ugyanis dokumentumok hosszú listájára vonatkozott, és nem korlátozódott csak az elméleti dokumentumokra. Ezen túlmenően pedig a Bizottság már legalább 1999 óta kampányolt a WTO befektetésekkel kapcsolatos párbeszédék folytatása mellett, így némely általa kért dokumentum már Doha előtti. A Bizottság ezzel szemben továbbra is fenntartotta álláspontját, mely szerint az elméleti dokumentumok vonatkoztak egyedül a többoldalú befektetésekkel kapcsolatos lehetséges tárgyalásokra. Az ombudsman megállapította, hogy a vonatkozó rendelet 6. cikkének (2) bekezdése előírja az intézmény számára, hogy amennyiben a hozzáférésre irányuló kérelem nem elég pontos, akkor a kérelmezőt kérni kell a pontosításra. A bekezdés a kérelempontosításnál az intézmény részéről a segítségnyújtást is előírja, például tájékoztatást a nyilvános dokumentumnyilvántartások használatáról. A Bizottság ennek ellenére a dokumentumainak kategóriáit tartalmazó listával kapcsolatban nem adott választ a kérelmezőnek és egyetlen nyilvántartáshoz sem utalta a kérelmezőt. Mivel ezzel megvalósítható hivatali visszásság, ezért az ügy békés megoldásának lezárására azt javasolta, hogy a Bizottság adjon át egy olyan, az összes létező dokumentumot tartalmazó listát, amely dokumentumok a panaszos által felsorolt kategóriákhoz tartoznak. Ez a lista tartalmazzon minden olyan dokumentumot, amelyek a dohai miniszteri konferencia előtti időből származnak. A Bizottság az ombudsman kérését teljesítve egy 269 dokumentumból álló listát állított össze, a panaszos pedig úgy vélte, hogy a békés megoldást elérték, és új, a hozzáférésre vonatkozó kérelmet nyújt be a Bizottság által elkészített lista alapján.⁴²⁶

⁴²⁶ Az Európai Bizottság ellen benyújtott 415/2003/(IJH)TN panaszról szóló határozat összefoglalása. Éves jelentés 2004. 73.

A békés megoldásnál tehát az ombudsman mediátorként jár el, amit egyébként az „európai ombudsman” kifejezésnek bizonyos nyelvekre való fordítása is tükröz, így pl. az európai ombudsman franciául „*médiateur européen*”, olaszul „*mediatore europeo*”. A békés megoldásra irányuló javaslatokat az intézmény vagy szerv gyakran elfogadja, bár alkalmazására kevesebb lehetőség áll rendelkezésre. Ennek oka a viták korábban már említett közvetlen elrendezése, vagyis a békés megoldás elérésének stádiumába már nem is jut el az ombudsman eljárása. Az intézmény közvetítői hatékonyságát is bizonyítja az, amikor a megkeresést követően egyre több panaszt intéznek el az érintett intézmények. 2008-ban az ügyek 36%-a került lezárásra vagy közvetlen elintézéssel, vagy békés megoldás alkalmazásával.⁴²⁷ Amikor tehát a felekkel történő együttműködés sikeresnek ítéltető, akkor az ombudsman indokolt határozattal lezárja az eljárást, amely határozatról értesíti a panasztevőt és a bepanaszoltat is.

Rá kell mutatnom még egyszer arra, hogy ez a békés megoldás csak akkor járható út, ha hivatali visszásság lehetősége fennáll és lehetséges is a megszüntetése. Vagyis mindkét tényező egyidejű megléte szükséges ezen eljárás alkalmazására. Bármelyik feltétel hiánya esetén a megegyezéssel megoldás nem lehetséges. Amennyiben az előbb említett két tényező megléte lehetővé tenné a megegyezéssel megoldást, de ezt nem sikerül az ombudsmannak elérnie, akkor két másik eljáráshoz kell folyamodnia. Ekkor olyan indokolt határozattal zárja le az ügyet, ami kritikai észrevételt is tartalmazhat, illetve ajánlástervezetet tartalmazó jelentést ír.

3.2.2. Kritikai észrevétel

Kritikai észrevétellel az ombudsman akkor zárja le az ügyet, amikor úgy ítéli meg, hogy a hivatali visszásság az érintett intézmény által már nem szüntethető meg, illetve előfordulhat, hogy már nincs lehetőség ésszerű megoldás alkalmazására a visszás helyzet rendezésénél. Kisebb jelentőségű és egyedi ügyekben is eljárhat ilyen módon. Ezekben az esetekben a megtett észrevételei mögött az a cél áll, hogy az ombudsman megállapítsa a hivatali visszásság fennálltát és így „rámutatva” a visszásságra megpróbálja elkerülni, hogy az a jövőben bármely intézménynél vagy szervnél megismétlődhessen.⁴²⁸ Formális ajánlást ennél

⁴²⁷ The European Ombudsman: *Annual Report 2008*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2009. 7.

⁴²⁸ SÖDERMAN, JACOB: *The effectiveness of the Ombudsman in the oversight of the administrative conduct of government*. 7th International Ombudsman Institute Conference, Durban, South Africa, 30 October – 3 November 2000. 2.

az eljárásnál nem tesz. Megjegyezném, hogy az ombudsman kritikai észrevétele a panaszos számára is megnyugtató, mert megerősíti őt abban, hogy indokolt volt benyújtania panaszát.

Kritikai észrevétellel zárta az ügyet, nem kizárva, hogy a későbbiekben újból megvizsgálja a kérdést az Európai Parlamenttel szemben benyújtott, egy felvételi eljárás listájához történő részleges hozzáférést biztosító esettel kapcsolatos döntésnél is. A panaszos parlamenti képviselő három álláshelyre benyújtott pályázatánál meg szeretne volna ismerni azon jelentkezők listáját, akik a fenti álláshelyeknél felvételi eljárásra bocsáthatóak. A jelentkezők parlamenti képviselők, illetve más közösségi intézményeknél dolgozók voltak. Az igényelt és átadott listán ugyanakkor csak a panaszos neve szerepelt, a többi személyiségi jogokra és integritásukra hivatkozva törölték. A Parlament szerint a nevek nyilvánossá tétele problémákat okozhat karrierjükben, különösen későbbi előléptetésüknél, amikor nem nevezik ki őket a megpályázott állásra. Továbbá a dokumentumokhoz való hozzáférési kérelmek kezelésének határideje lehetetlenné tette, hogy a jelentkezők hozzájárulását megszerezzék nevük nyilvánosságra hozatalához. A Parlament ugyanakkor a javaslattal állt elő, hogy a Bizottság, a Tanács és a Parlament, vagyis az a három intézmény, amelyre a dokumentumokhoz való hozzáférést engedélyező jogszabályok vonatkoznak, egy közös álláspontot alakítson ki a felvételi eljárásokra jelentkezők listájának hozzáférhetőségével kapcsolatban. Az ombudsman a Parlament első felvetésével kapcsolatban arra az álláspontra helyezkedett, hogy nem indokolt megtagadni a valamennyi jelentkezőt tartalmazó listához való hozzáférést, ha a jelentkezők közösségi szervek, illetve intézmények tisztviselői. Mivel előléptetésük a személyzeti szabályban rögzítetteknek megfelelően érdemi alapon történik, amely rendelkezik a tisztviselők intézményen belüli és intézmények közötti áthelyezéséről is, törvényellenesen járna el a felettes, ha a másik állásra jelentkező tisztviselőt ezért hátrány érné. Egyébként pedig, mivel a Parlament közismert mobilitást ösztönző politikájáról, ezért meglepő lenne, ha egy tisztviselőt ténylegesen hátrányos megkülönböztetés érne. A második felvetéssel kapcsolatban úgy vélte, hogy amennyiben mégis sértette volna a tisztviselők személyiségi jogait a nevüket tartalmazó lista nyilvánosságra hozatala, a döntés előtt ki lehetett volna kérni véleményüket és a kapcsolatot is fel lehetett volna venni velük még a szóban forgó határidő keretein belül, figyelembe véve azt, hogy csak 35 név szerepelt a listán. Ezért az ombudsman ajánlástervezetében azt szorgalmazta, hogy a Parlament gondolja át újból a panaszos kérelmét. A Parlament ezt nem tette meg, de elismerte, hogy a kérdés további figyelmet érdemel, az ombudsman pedig, annak ismeretében, hogy a kérdésről szóló intézményközi párbeszéd még folyamatban van, kritikai észrevétellel zárta az ügyet.⁴²⁹

⁴²⁹ Az Európai Parlament ellen benyújtott 1919/2005/GG panaszról szóló határozat összefoglalója. Éves jelentés 2006. 74.

A most ismertetett megoldás gyenge pontja, hogy az ombudsman – a munkájából adódó leterheltsége miatt – nem tudta/tudja szisztematikusan ellenőrizni, hogy a későbbi alkalmakkor valóban felhasználja-e a közigazgatási szerv vagy intézmény a megtett kritikai észrevételeit. Erre a problémára már az Európai Parlament is rámutatott. Az ombudsman megoldásként, a Parlament javaslatára, visszatérően tájékoztatta a korábban kritikai észrevétellel illetett intézményeket, szerveket azon szándékáról, hogy tájékoztatást kér valamely észrevételét követő eljárásukról.

A statisztikák azt mutatják, hogy a hivatali visszasságok teremtette helyzet feloldásánál a lezárt vizsgálatok jelentős részében az érintett intézmények közvetlenül rendezik a panaszt (ez a 2007-ben lezárt vizsgálatok 34,5%-át jelentette 129 esettel, szemben a 2006-os 64-gyel), az ombudsman által felkínált békés megoldás csak kis mértékben valósul meg (1,3%). Az elmúlt években növekedést mutatott, és csak a 2008-as évben esett kicsit vissza a kritikai észrevétellel zárt esetek száma: 2005-ben ez még csak 29 volt, 2006-ban már 41, 2007-ben 55, 2008-ban 44. Mi lehet ennek az oka? Egyértelmű, hogy amennyiben az intézmény saját maga nem látja be eljárásának téves voltát, és így nem rendezi az ügyet az ombudsman megkeresését követően, akkor a békés megoldásra kevés az esély. Az ombudsmannak tehát a „súlyosabb megoldással”, a kritikai észrevétel megtételével kell az intézményeket rávilágítania helytelen eljárásukra. Mivel az ombudsman is túl soknak találja a kritikai észrevétellel zárt ügyet, az intézmények és szervek megfelelő eljárását igyekszik elősegíteni azzal, hogy 2008-ban két olyan tanulmányt is felrakott honlapjára, amely a 2006-ban és 2007-ben kritikai észrevétellel illetett intézmények eljárását ismertette az ombudsmani kritikák megtételét követően. Ezek a tanulmányok kiemelkedő jelentőségű ügyeket is tartalmaznak, és szintén a helyes hivatali magatartást hivatottak elősegíteni.

3.2.3. Ajánlások és jelentések

Amikor olyan hivatali visszasság történik, amely még mindig orvosolható az érintett intézmény által, illetve általános jellegű vagy súlyosabb a visszasság, akkor az ombudsman informálja jelentésének és ajánlástervezeteinek megküldésével az érintett szervet és a panaszost, ezzel párhuzamosan pedig nyilvánosságra hozza kapcsolódó javaslattervezetét. Az intézmény számára három hónap áll rendelkezésre, hogy egy részletes véleményben kifejtse álláspontját. Ez tartalmazhatja az ombudsman határozatának elfogadását, illetve leírhatja azokat intézkedéseket, amelyeket az ajánlástervezet végrehajtása érdekében hozott. Amennyiben a tervezetet nem fogadják el három hónapon belül, visszautasítják, vagy az

érintett szerv nem talál más elfogadható megoldást, illetve az ombudsman nem találja a részletes véleményt kielégítőnek, akkor az ombudsmannak felhatalmazása van különjelentés készítésére.⁴³⁰ A jelentést ilyenkor az érintetteknek és az Európai Parlamentnek adja be, és ombudsman ilyenkor abban bíz, hogy a helyzet rendezéséhez a Parlament felhasználja politikai erejét: vagyis a Parlament határozatában elfogadhatja az ombudsman ajánlását, és felszólíthatja az érintett intézményt vagy szervet az ügy rendezésére.⁴³¹ A különjelentés tehát az ombudsman utolsó lépésének tekinthető az ügyben, amikor az érintett intézmény politikai megítélése forog „kockán”. Ebben a különjelentésben az ajánlást – a kritikai észrevételtől eltérően – már formális kezdeményezésként is előadhatja. A legelső ilyen jelentést⁴³² az ombudsman 1997-ben nyújtotta be a Parlamentnek, amely a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáféréssel volt kapcsolatos. A beszámoló tekintetében 15 közösségi intézmény és testület volt érintett – a Tanács és a Bizottság kivételével –, és azóta valamennyi szerv meghozta a szükséges előírásokat, tehát az ügy sikeresen zárult. A benyújtott jelentés ajánlásokat is tartalmazhat, az ombudsman egy-egy példányt az érintett intézménynek és a panaszosnak is küld.⁴³³ Ugyanakkor le kell szögezni, hogy az ombudsman különjelentése nem jár jogkövetkezéssel harmadik személyek vonatkozásában az EK Sz 230. cikke alapján.⁴³⁴

Az európai ombudsman a fent részletezetteken kívül – svéd és dán kollégájához is hasonlóan – éves beszámolókat is készít, ugyanis tevékenységével összefüggésben éves jelentéseket tesz közzé az Európai Közösség Alapító Szerződésének 195. cikke (1) bekezdésének és az Európai Ombudsman Alapokmányának 3. cikke (8) bekezdésének megfelelően. Az éves beszámolók tehát olyan kötelezettséget jelent az ombudsmannak, amit hasznosítani is tud, hiszen ennek keretében lehetősége van az intézmények vagy szervek magatartásával kapcsolatban általánosabb megállapításokat tenni, a jó közigazgatás megvalósításához pozitív útmutatással szolgálni.⁴³⁵

⁴³⁰ A különjelentéseket lásd <http://ombudsman.europa.eu/special/en/default.htm>

⁴³¹ Például a 713/98/IJH ügyben benyújtott különjelentést követően a Parlament határozatában felszólította a Bizottságot, hogy a panaszos által korábban kért adatokat nyújtsa át.

⁴³² Special Report by the European Ombudsman to the European Parliament following the own initiative inquiry into public access to documents (616/PUBAC/F/IJH)

<http://www.ombudsman.europa.eu/cases/specialreport.faces/en/378/html.bookmark>

⁴³³ Végrehajtási rendelkezések 8. cikk (4) bekezdés.

⁴³⁴ Lásd a T-196/08. számú (C-580/08.P.) Srinivasan v Ombudsman ügy 2008. november 3-án hozott ítéletének 11. pontját.

⁴³⁵ Az éves jelentéseket lásd <http://ombudsman.europa.eu/report/en/default.htm>

II. A panaszok fajtái, az egyes esetek

A Maastrichti Szerződésben az ombudsman szerepét elsősorban az eljárási jogokkal kapcsolatban képzelték el, de úgy is tekintettek rá mint plusz segítség az első és második generációs jogok érvényesülésénél, még ha e jogok védeleme közvetlenebb megvalósul a nemzeti bíróságok, az Európai Bíróság és az EJEB révén.⁴³⁶ Itt jegyzem meg, hogy már harmadik generációs joggal kapcsolatos ügyei is voltak az ombudsmannak, például a Bizottság mulasztása a 226. cikkelyen alapuló jogsértési eljárás megindításával kapcsolatban a *Newbury Bypass* és a Polinéziában végrehajtott francia nukleáris kísérlet ügyekben.

A projektfinanszírozással összefüggő adóelőírásoktól kezdve a versenyjogon át egészen a nemi diszkriminációig rendkívül sok tárgyat érintő panaszok érkeznek a hivatalhoz. A panaszok csoportosítására több lehetőség van:

- a tárgy,
- az állítólagos hivatali visszásság típusa,
- a hivatal működése szempontjából jelentősebb horderejű ügy, valamint
- az adott évben kritikai észrevétellel lezárt ügy alapján.

Ez a csoportosítás az éves jelentések végén megtalálható csoportosítási szisztéma is. De lehetséges

- a vizsgálatok eredménye vagy
- a panasszal érintett intézmények szerint is kategorizálni.

Az európai ombudsman szerint, a panaszokat alapvetően öt csoportba lehet felosztani:

- a szerződések és pályázatok (közbeszerzési szerződés, támogatás, kölcsön),
- a Bizottság jogsértést képező eljárása,
- személyi ügyek, személyi állomány toborzása,
- a nyitottság hiánya, különösen a dokumentumokhoz való hozzáférés visszautasítása,
- általános értelemben vett hivatali visszásság.⁴³⁷

Figyelembe véve a statisztikai adatokat, a következő intézményeket érinti leginkább az ombudsman eljárása:

- Európai Bizottság,
- Európai Személyzeti Hivatal,

⁴³⁶ GREGORY, ROY – GIDDINGS, PHILIP: Citizenship, Rights and the EU Ombudsman. In: BELLAMY, REICHARD – WARLEIGH, ALEX: *Citizenship and Governance in the European Union*. Continuum, London, 2001. 78.

⁴³⁷ DIAMANDOUROS, NIKIFOROS: *The Role of the European Ombudsman*. British and Irish Ombudsman Association Conference, 2005. 2.

- Európai Parlament,
- Európai Csalás Elleni Hivatal,
- Európai Unió Tanácsa.

Érdekesség okán ezt kiegészítettem az Európai Rendőrségi Hivatalt érintő ügyekkel is. Az állítólagos hivatali visszasságok következő típusait jelölik meg leggyakrabban a panaszokban:

- átláthatóság hiánya, tájékoztatás megtagadása,
- méltánytalanság, hatalommal való visszaélés,
- nem kielégítő eljárás,
- egyéb hivatali visszasság,
- elkerülhető késedelem,
- hátrányos megkülönböztetés,
- hanyagság,
- jogi hiba,
- a kötelezettségek teljesítésének biztosítására irányuló eljárás elmulasztása.

Saját csoportosításomban kombinálom az érintett intézményeket és a jellemző típusokat, így áttekinthetőbbnek vélem felvázolni az ombudsman és más intézmények, szervek kapcsolódási pontjait is. Ezen kívül egy külön csoportban ismertetem a magyar vonatkozású panaszokat. A csoportosításnál a statisztikákat is figyelembe vettem, a panaszokkal leginkább érintett intézményeket, szervezeteket mutatom be. Az esetek ismertetésénél az is egyértelművé válik, hogy a vonatkozó előírások által lefektetett hatásköri keretek a hivatal tevékenysége során milyen módon szűkülnek, illetve tágulnak.

1. Az Európai Bizottság

A statisztikák alapján a befogadható panaszok 70%-a az Európai Bizottsággal szemben kerül benyújtásra. Ennek az lehet a magyarázata, hogy a Bizottság az a fő európai intézmény, amely leggyakrabban kerül közvetlen kapcsolatba az uniós polgárokkal.

A Bizottság és az ombudsman kapcsolatában új korszak kezdődött, amikor 1997-ben az európai ombudsman saját kezdeményezésű vizsgálatot indított a Bizottságnak az EKSz 226. cikke⁴³⁸ alapján indított eljárásával összefüggésben. Az *ex officio* vizsgálatot azért tartotta

⁴³⁸ A 226. cikk értelmében:

„Ha a Bizottság megítélése szerint egy tagállam az e szerződésből eredő valamely kötelezettségét nem teljesítette, az ügyről indokolással ellátott véleményt ad, miután az érintett államnak lehetőséget biztosított észrevételei megtételére.

időszerűnek, mert sok olyan panaszt kapott, amely a Bizottság – mint a Szerződés őre – tevékenységének adminisztratív eljárását panaszolta be. A Bizottsággal szemben benyújtott panaszok főképpen a Bizottság által kezelt panaszok feldolgozásának elhúzódsát, az információnyújtás (az eljárás stádiumáról) és az indoklás elmaradását (amennyiben a Bizottság úgy vélte, hogy a tagállam nem sértette meg a közösségi jogot) panaszolták be. A saját kezdeményezésű vizsgálat megindítását már az 1996-os éves jelentésben felvetette, amikor két, az Európai Bizottsággal szemben benyújtott panaszt – az Egyesült Királyság M40-es autópályájának ügye és a *Newbury Bypass*-ügy – érintő vizsgálat lezárásakor megállapította, hogy a Bizottság a helyes hivatali eljárást gyakorolva maga is dönthet eljárási jogok létesítéséről,⁴³⁹ és egy olyan típusú igazgatási eljárás, mint a Bizottságé, normális esetben tartalmazza az eljárásban résztvevők tájékoztatását a megindokolt döntésről⁴⁴⁰.

Az 1997-es vizsgálatnál az ombudsman a közösségi jogsértési eljárás bírósági szakaszát megelőző, a Bizottság és a tagállamok közösségi jogsértését bepanaszoló magánszemélyek közötti kapcsolat minőségi javításának lehetőségét tanulmányozta, és úgy vélte, hogy a Bizottság biztosíthatna több eljárási jogot a helyes hivatali eljárás alapján, ami összhangban lenne az Európai Bíróság esetjogával is. E szerint ugyanis a Bizottságnak a jogsértési eljárás megindítását jóváhagyó, vagy elutasító döntését a Bíróság előtt nem lehet megtámadni.

Az ombudsman ennek fényében azt javasolta, hogy a Bizottság tájékoztassa a nyilvántartásba vett panasz benyújtóját arról, ha ideiglenesen arra az álláspontra jutott, hogy nem történt jogsértés, ezt indokolja meg, s tegye lehetővé a panaszosnak észrevételei megtételét, mégpedig meghatározott időn belül és a végső döntés meghozatala előtt. Az ombudsman szerint hatékonyabbá válna a hivatali eljárás, ha a Bizottság álláspontját bírálhatnák, és a Bizottság válaszolna is ezekre a bírálatokra. Amennyiben a panaszos hangsúlyosabban vehetné részt az eljárásban, akkor a polgárok bizalma és az eljárás átláthatósága is nőne. A Bizottság az ombudsmani javaslatokra adott válaszában elismerte, hogy a panaszosnak meghatározott helye van a jogsértési eljárásban, eljárási jogait pedig folyamatosan bővíti a jövőben is. A Bizottság elmondta, hogy valamennyi panaszt kivétel nélkül regisztrálják, a beérkezett panaszról elismervényt küldenek és tájékoztatják a panaszost a jogsértési eljárás további részleteiről. A Bizottság azt is közölte, hogy eljárási szabályzata szerint a nyilvántartást követő egy éven belül megszületik a döntés, kivéve a különleges eseteket, de itt

Ha az érintett állam a Bizottság által meghatározott határidőn belül nem tesz eleget a véleményben foglaltaknak, a Bizottság a bírósághoz fordulhat.”

⁴³⁹ Decision on complaint 206/207.10.95/HS/UK and others against the European Commission. Annual Report for 1996. 66.

⁴⁴⁰ Decision on complaint 132/21.9.95/AH/EN against the European Commission. Annual Report for 1996. 73.

is meg kell indokolnia e késedelem okát. A késedelem gyakran annak tudható be, hogy a tagállami hatóságokkal történő ügyintézés jelentős időt vesz igénybe. A Bizottság arra is rámutatott, hogy számos esetben a panaszost már az eljárás elutasításának javaslatáról is értesítették, gyakran megindokolva az elutasítást is. A Bizottság ezt a gyakorlatot a későbbiekben általános gyakorlatként kívánja bevezetni. A vizsgálat eredményeképpen az ombudsman megállapította, hogy a Bizottság elkötelezett a 226. cikk szerinti eljárás bírósági szakaszt megelőző periódusában résztvevő polgárok (panaszosok) helyzetének folyamatos javításában, és nem állapított meg hivatali visszásságot.^{441 442}

Az ombudsman nem sokkal később ismét visszatért a Bizottság által garantált eljárási jogok kérdésére. Az ún. *Thessaloniki-Metro* ügye vizsgálatának befejeztekor azt ajánlotta a Bizottságnak, hogy fontolja meg egy világos, egyértelmű eljárási kódex elfogadását, ami rögzítené a jogsértési eljárások panaszainak kezelési módját és menetét. Példaként állította, hogy versenyügyekben már létezik ilyen eljárási kódex. Az ombudsman ajánlása nem maradt következmények nélküli, mert nem sokkal később megszületett az Európai Parlamentnek és az európai ombudsmannak címzett, a közösségi jog megsértésének tekintetében a panaszossal való viszonyról szóló bizottsági közlemény.⁴⁴³ Bár a közlemény előnye, hogy a panaszos eljárási jogait rögzíti a jogsértési eljárás során, Várnay Ernő szerint a bizottsági közlemény kiadásával a panaszok kezelése formalizáltabb lett és szinte kontradiktóriussá vált.⁴⁴⁴

A *Thessaloniki Metro* ügye egy közbeszerzési eljárást érintett. A görög panaszos szerint a görög kormány megsértette a közbeszerzési szerződések odaítéléséről szóló 93/37/EGK rendeletet, valamint az egyenlő elbánás, az arányosság és az átláthatóság elvét azzal, hogy a Thessaloniki metro projektjét egy olyan cégnek ítélte oda az illetékes minisztérium, amelynek ajánlata jelentős mértékben eltért a közbeszerzési kiírás kötelező kikötéseitől és előírásaitól. A panaszos ezért azzal fordult a Bizottsághoz, hogy indítson jogsértési eljárást. A felelős bizottsági szolgálat megállapította a jogsértés tényét, és javasolta a felszólító levél elküldését. A biztosok kollégiuma azonban más álláspontra helyezkedett és lezárta az ügyet. A panaszos véleménye szerint a Bizottság politikai megfontolások alapján zárta le az ügyet,

⁴⁴¹ Decision in the own initiative inquiry 303/97/PD. Annual Report for 1997. 272.

⁴⁴² A 226. cikk szerinti kötelezettségességi eljárás jogi kérdéseiről, többek között az ombudsman részvételéről lásd VÁRNAY ERNŐ – PAPP MÓNIA – VARJU MÁRTON – BARTHA ILDIKÓ: *EU-jog a tárgyalóteremben. A tagállamokkal szembeni kötelezettségességi eljárások*. Complex, Budapest, 2006.

⁴⁴³ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és az európai ombudsmannak a közösségi jog megsértésének tekintetében a panaszossal folytatott kapcsolattartásról HL C 244., 2002. 5.

⁴⁴⁴ Lásd erről VÁRNAY, ERNŐ: *Les procédures en manquement: Questions sur l'institutionnalisation-constitutionnalisation, questions sur les attitudes des acteurs de la procédure*. Université de Debrecen. 2008. Kézirat.

amelynek nem volt jogalapja, és a közérdek sem indokolta, hogy így döntsön. Mindezekből az következik számára, hogy a Bizottság visszaélt a mérlegelési jogkörével. A panaszos szerint a döntés indoklása nem megfelelő és ellentmondásos volt, a meghallgatáshoz való jogát pedig a Bizottság megsértette, mert az ügy lezárása előtt nem élhetett vele. Az ombudsman szerint a Bizottság már korábban, az ombudsman saját kezdeményezésű 303/97/PD vizsgálatát követően vállalta, hogy az elutasításra vonatkozó javaslat indokairól értesíti a panaszost, amelynek azonban a panaszos számára érthetőnek és világosnak kell lennie. Mivel ez nem így történt, hivatali visszásság valósult meg. A Bizottság által vállalt kötelezettség a tisztességes adminisztratív eljárást biztosítására is kiterjedt, amely magában foglalta a panaszos döntéshozatalt megelőző meghallgatását, észrevételeinek megtételét. Az ombudsman megemlíttette, hogy a panaszos lehetősége észrevételeinek megtételére szükségszerűen magában foglalja azt, hogy megfelelő hosszúságú idő áll az észrevételek előkészítésére és megtételére, valamint kielégítő információ áll rendelkezésre ahhoz, hogy a releváns kérdésekkel kapcsolatban tehessen észrevételt. Mivel ezek nem voltak biztosítottak a panaszos számára, ezért a hivatali visszásság itt is megvalósult. Az ombudsman rámutatott arra is, hogy az esetjog alapján, a Bizottság mérlegelési jogkörébe tartozik annak eldöntése, hogy Bíróság elé viszi-e a jogsértési eljárást vagy sem, és a panaszosnak nem áll rendelkezésre jogorvoslati lehetőség a Bizottság döntésének megtámadására. Ugyanakkor ez az esetjog nem zárja ki, hogy lépéseket tegyen a 226. cikk szerinti eljárás során a panaszok kezelésekor felmerülhető hivatali visszásság elkerülésére.⁴⁴⁵

A közlemény a Bizottság és a Bizottsághoz közösségi jogsértés panaszával forduló személy kapcsolatát rendezi, és az ombudsman *soft law*-ként útmutatóként használja fel a Bizottsággal szemben benyújtott panaszok vizsgálatainál.⁴⁴⁶ Az ombudsman tehát szinte „elszámoltathatja” a Bizottságot a közösségi jog alkalmazása során.⁴⁴⁷

A bizottsági közlemény nem rendelkezik szokásos határidőről a panaszok megvizsgálásához a tagállamoknak szóló hivatalos felszólítás megküldését követően, illetve nem rendelkezik a panaszos tájékoztatásáról a felszólítás elküldése után. Az ombudsman egy hozzá beérkezett panasz kivizsgálásakor rámutatott arra, hogy a Charta 41. cikke (1)

⁴⁴⁵ Decision on complaint 995/98/OV against the European Commission. Annual Report 2001. 116.

⁴⁴⁶ E szerint például az a követelmény, hogy valamennyi panaszt a Bizottság főtitkárságán nyilvántartásba kell venni, a megfelelő ügykezelés fontos garanciája az ügy későbbi kezelését tekintve. A közlemény tartalmazza azoknak a körülményeknek a listáját, amelyekben a főtitkárságnak nincs joga arra, hogy a levelezést panaszbeadványként vegye nyilvántartásba. Éves jelentés 2005. 51.

⁴⁴⁷ HARLOW, CAROL – RAWLINGS, RICHARD: *Accountability and law enforcement: The centralised EU infringement procedure*. *European Law Review*, 2006/4. 447–475.

bekezdése értelmében⁴⁴⁸ és a mérlegelési jogkörre vonatkozó bírósági joggyakorlat alapján a közleményben megfogalmazott helyes hivatali magatartás a hivatalos felszólítást követő időszakra is érvényes. Az ombudsman megállapítását a Bizottság is elismerte.

A panaszos ebben az ügyben azt állította, hogy a Bizottság elmulasztotta az elvárható gondosságot tanúsítani a panaszos által 2001-ben és 2003-ban benyújtott két formális panasszal kapcsolatos jogsértési eljárásban. Azt állította, hogy a bizottsági szolgálatok informálisan nyújtott megnyugtatói ellenére, miszerint első panasza ügyében rövidesen indoklással ellátott véleményt küldenek a spanyol hatóságoknak, nem került sor intézkedésre. A második panasza ügyében pedig két éven keresztül nem intézkedtek, pedig a szolgálatok megnyugtatták, hogy rövidesen felszólítást küldenek a spanyol hatóságoknak. A Bizottság azt állította, hogy 2005. január 5-én elküldte a véleményt és a felszólítást is, a felelős szolgálatok pedig azért nem nyugtathatták meg a panaszost, hogy milyen időn belül hozzák meg az intézkedéseket, mert ilyen határozatot csak a biztosok testülete hozhat. Az ügy elhúzódásának oka pedig az volt, hogy számos terjedelmes beadványt kapott az ügyben és szoros együttműködésre volt szükség a fordítószolgálattal is. Ezért a Bizottság szerint a közlemény rendelkezései szerint jártak el.⁴⁴⁹

Az ombudsmanhoz benyújtott panaszok kapcsán gyakran felmerült, hogy egy jogszabályt nem megfelelően értelmeztek. Bár az ombudsman korábban, az Q5/98/IJH-OI/3/99/IJH panasz kapcsán kijelentette, tekintettel van eljárása során arra, hogy a közösségi jog értelmezésének legfőbb szerve az Európai Bíróság, valamint hogy a bizottsági tisztviselők magas fokú jogértelmezési tapasztalattal rendelkeznek a közösségi jog alkalmazásakor⁴⁵⁰, álláspontja szerint a hibás jogértelmezés a hivatali visszasság egy formájának tekinthető, saját álláspontjának kinyilvánításával pedig a jogszabály helyes értelmezését kívánja elősegíteni. Így például egy, a Bizottsággal szemben beérkezett panasszal összefüggésben az ombudsman rámutatott arra, hogy a Bizottság szükségtelenül szűken értelmez egy irányelvet (konkrétan az európai adatvédelmi irányelvet), és meglepő módon a Bizottság olyannyira egyetértett ezzel az állásponttal, hogy az irányelv értelmezésének felülvizsgálatába is beleegyezett.

⁴⁴⁸ „(1) Minden személynek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”

⁴⁴⁹ Az Európai Bizottság ellen benyújtott 3369/2004/JMA panaszra vonatkozóan hozott határozat összefoglalása. Éves jelentés 2006. 95.

⁴⁵⁰ Annual Report for 1999. 19.

Az ügyben jogsértési panasszal fordultak a Bizottsághoz, amelyben a panaszos azt állította, hogy Hamburg tartomány adatnyilvántartásról szóló törvénye sérti a 95/46/EK adatvédelmi irányelv 14. cikkének (1) bekezdése b) pontját.⁴⁵¹ A törvény ugyanis lehetővé teszi az állam birtokába és az állami nyilvántartásába került személyes adatok átadását harmadik személynek anélkül, hogy a személyes adatok alanyait tájékoztatnák, vagy az átadással szemben tiltakozási lehetőséget adnának nekik, még akkor sem, ha harmadik személy az adatokat közvetlen üzletszerzés céljából szándékozik értékesíteni. A Bizottság elutasította a panaszt, mivel szerinte az irányelv hivatkozott cikkéből egyrészt nem következik valamennyi állami szerv kifogásolásának egyedi joga, másrészt közvetlen üzletszerzésnél csak azokra a jogi személyekre vonatkozik, akik a személyes adatokat saját közvetlen üzletszerzési céljaikra kívánják felhasználni, de egy állami nyilvántartás nem tartozik ebbe a kategóriába. Az ombudsman megállapította, hogy a Bizottság túl szűken értelmezi az irányelv 2. cikkében meghatározott „feldolgozás” és „adatkezelő” fogalmakat, és nem bocsátott rendelkezésre érvényes és meggyőző érveket annak alátámasztására, hogy a 14. cikk (1) bekezdésének b) pontja miért nem alkalmazandó a panaszos által említett helyzetre. Az ombudsman békés megoldásra tett javaslatot, amely szerint a Bizottság újból megvizsgálhatná a panaszosnak adott válaszát. A Bizottság elismerte, hogy a releváns (b) pont értelmezhető úgy, hogy közvetlen üzletszerzés céljából történő művelet ismeretére is irányul, mely cél az adatkezelőhöz vagy harmadik félhez is kötődhet. Ezért úgy döntött, hogy foglalkozni fog a (b) pont tágabb tagállami értelmezésével, a közvetlen üzletszerzés céljából történő feldolgozási műveletek kifogásolásához fűződő általános jog megfelelő végrehajtása érdekében. A Bizottság ezzel kapcsolatosan a hamburgi jogszabályok esetére is hivatkozik. A panaszos üdvözölte a Bizottság válaszát, és sikeresnek tekintette a békés megoldásra irányuló javaslatot.⁴⁵²

Ebben az ügyben tehát az ombudsman jogértelmezési tanácsát a Bizottság elfogadta. Ugyanakkor nem mondható általánosnak, hogy a Bizottság egyetért az ombudsman jogértelmezési szándékaival. A 713/98/IJH panaszban, amelyben az ombudsman hat évvel az előbbi panasz előtt vizsgálatot indított dokumentumhoz való hozzáférés tárgyában, a Bizottság nem értett egyet egy irányelv ombudsmani értelmezésével. Az ügy fontosságát az adja, hogy az ombudsmani vizsgálatot követően bírósághoz fordult a korábbi panaszos, és a

⁴⁵¹ A 14. cikk szerint „A tagállamoknak biztosítaniuk kell az érintettnek, hogy:

b) ... tiltakozhasson az olyan, rá vonatkozó személyes adatok feldolgozása ellen, amelyekkel kapcsolatban az adatkezelő előre jelzi, hogy feldolgozásuk célja közvetlen üzletszerzés, illetve hogy tájékoztassák személyes adatainak harmadik személyeknek első alkalommal történő közlése, vagy ... közvetlen üzletszerzés céljára történő felhasználás előtt, valamint számára az ilyen közlés ... elleni kifogás jogát kifejezetten biztosítani”.

⁴⁵² Az Európai Bizottság ellen benyújtott 2467/2004/PB panaszra vonatkozóan hozott határozat összefoglalása. Éves jelentés 2006. 71.

T-194/04 Bavarian Lager kontra Európai Bizottság eset 2007. novemberi ítéletben az Elsőfokú Bíróság többek között kitért az ombudsman jogértelmezésére.⁴⁵³ E szerint sem az Európai Ombudsman, sem az Európai Parlament „nem rendelkezik döntő, bizonyító erejű jogértelmezésre vonatkozó hatáskörrel”. A felperes ugyanis az eljárás során az ombudsman jogértelmezését magában foglaló ajánlására, és az ajánlást magában foglaló különjelentésnek Parlament általi elfogadására is hivatkozott.⁴⁵⁴

A vonatkozó előírások alapján az ombudsmannak nincs hatásköre a szerv vagy intézmény döntését megkérdőjelezni, vizsgálata csak a döntéshozattal összefüggő eljárási jogok érvényesülésének kérdésére terjed ki. Az ombudsman által lefolytatott vizsgálatokat nézve viszont látható, hogy a Bizottságnak a jogsértési eljárást elutasító, érdemi döntésével kapcsolatban is nyilatkozik. A 791/2005/FOR panasz a Bizottság egy jogsértési eljárást lezáró állítólagos tisztességtelen határozata miatt került benyújtásra, amelynél az ombudsman a szóban forgó irányelv célját értelmezve azt tanácsolta a Bizottságnak, hogy ellenőrizze le, tényleg megvalósultak-e azok a lépések, amelyeknek előzetesen egy fejlesztési tervben való rögzítése a Bizottság jogsértési eljárásának lezárását vonta maga után.

Az olasz állampolgár egy hulladéklerakóról szóló irányelv (az un. Landfill Directive) alkalmazásával kapcsolatban fordult az ombudsmanhoz. 2004 júliusában a Bizottság jogsértési eljárást indított Olaszország ellen, mivel a malagrottai hulladéklerakó telepre vonatkozóan nem készített fejlesztési tervet. A hulladéklerakóról szóló irányelv ugyanis előírja, hogy a meglévő hulladéklerakóra fejlesztési tervet kell készíteni, amely meghatározza az irányelv környezetvédelmi szabványai betartásához szükséges lépéseket. Miután a Bizottságot tájékoztatták, hogy a fejlesztési tervet elkészítették, az eljárást lezárta. Az ombudsmanhoz azért fordult a panaszos, mert szerinte a hulladéklerakóra vonatkozó fejlesztési tervben bizonyos szabálytalanságok voltak, és ezért a Bizottság tisztességtelenül járt el, amikor lezárta a jogsértési eljárást. Az ombudsman a vizsgálata végén egyrészt megállapította, hogy a meglévő hulladéklerakóra vonatkozó fejlesztési terv célja annak megállapítása, hogy e telepeket hogyan fogják összhangba hozni legkésőbb 2009. július 16-ig a környezetvédelmi szabványokkal, és nem az, hogy már megfelelnek-e nekik. Másrészt a malagrottai lerakó fejlesztési terve ténylegesen meghatározta azokat a lépéseket, amelyek a szabványoknak való megfelelést irányozták elő 2009. július 16-ig. Ezért, ha a jogsértési

⁴⁵³ Lásd a T-194/04. számú *The Bavarian Lager Co. Ltd v Commission of the European Communities* 2007. november 8-án hozott ítéletének 72. pontját.

⁴⁵⁴ Az ügyről bővebben lásd *Decision of the European Ombudsman on complaint 713/98/(IJH)GG against the European Commission; Draft recommendation to the European Commission in complaint 713/98/IJH; Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament following the draft recommendation to the European Commission in complaint 713/98/IJH.* <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/home.faces>

eljárás lezárásakor még nem felelt meg a hulladéklerakó a fejlesztési tervnek, még nem jelenti azt, hogy a hulladéklerakó megsértette az irányelvet. Ugyanakkor az ombudsman leszögezte, hogy mivel a panaszos olyan információkat hozott a tudomására, mely szerint a fejlesztési tervnek továbbra sem felel meg ez a hulladéklerakó, szorgalmazza ennek a ténynek, vagyis az irányelv és a hulladéklerakó összhangba hozásának 2006. július 16-át követő leellenőrzését.⁴⁵⁵

Az ombudsman a döntés alapjául szolgáló tagállami jogszabály bizottsági értékelésének ésszerűségét is vizsgálta. Az értékelés, a bizottsági álláspont ésszerűsége pedig vagy alátámasztja magának a döntésnek az ésszerűségét vagy nem. Az ombudsman a vizsgálat végén véleményt is formált arról, hogy a Bizottság helyes döntést hozott.

Az ügy a Bizottságnál tett jogsértési panaszra vonatkozott, amely a televíziós műsorszolgáltatásról szóló irányelvet végrehajtó spanyol jogszabályról szólt. A panaszos szerint a spanyol jogszabály nem rendelkezik a 89/553/EGK irányelv 22. cikkében megállapított kötelezettségről. Az irányelv értelmében a televíziós adások nem tartalmazhatnak olyan programokat, amelyek súlyosan károsíthatják a kiskorúak fizikai, szellemi vagy erkölcsi fejlődését, különösen olyan programokat értve, amelyek öncélú erőszakot tartalmaznak, a panaszos szerint pedig a bikaviadal is idetartozik. A Bizottság véleménye szerint a spanyol jogszabály átültetett minden kötelezettséget, a jogszabály 17. cikke tükrözi a 22. cikkben megállapított kötelezettséget. Bár a jogszabály nem tesz említést öncélú erőszakról, ennek fogalmát, akárcsak a pornográfiaét, az irányelv csupán a kiskorúak fejlődését súlyosan károsítható televíziós programok tartalmának illusztrálásaként említette. A rendelkezés alkalmazási köre mindenesetre nem csak a fenti két sajátos szempontra korlátozódik, hanem más helyzetekre is kiterjed. Az ombudsman megállapítása szerint a 22. cikk kifejezetten tiltja, hogy a tagállamok joghatóságuk alá tartozó műsorközvetítők számára engedélyezzék a kiskorúak fejlődését súlyosan károsító programok közvetítését. Az irányelv nem határozza meg e programok típusait, csak példaként említi a pornográfiaét és öncélú erőszakot. Az EKSz 249. cikke (3) bekezdése és a közösségi bíróságok joggyakorlata szerint egy irányelv nemzeti jogba történő átültetése nem jelenti feltétlenül, hogy a rendelkezéseit a nemzeti jogszabály az ugyanolyan szavakkal hajtsa végre, mivel az általános jogi kontextus is elegendő akkor, ha teljes mértékben biztosítja az irányelv alkalmazását. Bár a spanyol jogszabály 17. cikke nem tartalmazza kifejezetten a pornográf és öncélú erőszakot tartalmazó programokat, gyakorlatilag megegyezik az EK-rendelet 22. cikkével. A Bizottság elemzése

⁴⁵⁵ Az Európai Bizottság ellen benyújtott 791/2005/FOR panaszról szóló határozat összefoglalása. 2009. július 1-jei döntés. <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/4146/html.bookmark>

megállapította, hogy e két típusú program egyértelműen káros a kiskorúak fejlődésére, ezért a spanyol végrehajtási rendelkezés hatálya alá tartozik. Az ombudsman úgy vélte, hogy a Bizottság elemzése és álláspontja ésszerű, és a bizottsági döntés, mely szerint nem indít jogsértési eljárást és lezárja a formális panaszt szintén ésszerű.⁴⁵⁶

Az ombudsman hatásköre az eljárási jogok érvényesülésének vizsgálatára terjed ki. De mi van akkor, ha a panaszos szerint a döntésre kihat eljárási jogának sérelme, az ombudsman pedig elfogadja a panaszos állítását? Az ombudsman rámutat arra, hogy a Bizottság nem tisztázta az ügyet és így hozta meg a döntést, vagyis itt közvetve nem csak az eljárási, hanem az érdemi résszel kapcsolatban is nyilatkozik. Sőt, amennyiben a panaszos állításai valósak, az ombudsman a helyes ügyintézési gyakorlatra hivatkozva felhívja a Bizottságot az ügy alaposabb újra/vizsgálására, ami ugyebár a korábbi döntés felülvizsgálását is jelenti.

A szóban forgó ügyben a panaszos arra kérte a Bizottság Versenypolitikai Főigazgatóságát, hogy avatkozzon be egy német állami tulajdonú vállalat privatizálásába, mert a felvásárlási ár jóval elmaradt a vállalat reálértékétől, így állami támogatásnak minősülő elemeket tartalmazott. A Főigazgatóság válasza szerint a lefolytatott vizsgálat alapján nem volt jele tiltott állami támogatásnak, és a panaszos levele nem tartalmazott olyan új elemeket, ami alátámaszthatná az idevágó tények eltérő értelmezését. A panaszos ezt követően fordult az ombudsmanhoz, mivel szerinte levelének nem tulajdonítottak megfelelő figyelmet és így döntöttek. Ugyanis szerinte az alsó-szászországi parlament egy bizottsági ülésén elhangzott nyilatkozatok az állami támogatások jelenlétére utaltak, illetve bizonyították azt. Az ombudsman szerint a helyes ügyintézési gyakorlat legalábbis megkövetelte volna, hogy a Bizottság megpróbálja meggyőződni arról, hogy az eddigi feltételezéseivel szemben az eladás tartalmazott-e állami támogatásnak minősülő elemet. A Bizottság azonban nem tett lépést a tartományi parlamenti ülésen elhangzottak tisztázására, és ezért hivatali visszasságot követett el. A Bizottság elfogadta az ombudsman ajánlását arra nézve, hogy tegyen lépéseket az ügy tisztázására.⁴⁵⁷

A dokumentumokhoz való hozzáférési jog teljes mértékű tiszteletben tartásának biztosítása érdekében kétszintű igazgatási eljárást kell alkalmazni: a bírósági eljárás vagy az

⁴⁵⁶ Az Európai Bizottság ellen benyújtott 3133/2004/JMA panaszra vonatkozóan hozott határozat összefoglalása. Éves jelentés 2006. 58.

⁴⁵⁷ Az Európai Bizottság ellen benyújtott 642/2001/GG panaszról szóló határozat összefoglalása. Éves jelentés 2006. 93.

ombudsmanhoz intézett panasz lehetőségével.⁴⁵⁸ Az ombudsman a Bizottsággal szemben benyújtott panasz kapcsán rámutatott arra, hogy az információhoz való hozzáférés engedélyezése a közérdek szempontjából nem hátrányosabb, ha a nemzeti bíróságok előtti eljárásban kívánják felhasználni. Szerinte ugyanis a nemzeti bíróságok előtti eljárások fontos eszközei a magánszemélyek közösségi jogból fakadó jogai megvédésének, konkrét esetben a dokumentumhoz való nyilvános hozzáférés jogának, amelyet a 1049/2001-es Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumainak hozzáféréséről szóló rendelet rögzít.

A konkrét esetben a panaszos azt állította, hogy a Bizottság szükségtelen késedelmet tanúsított a spanyol hatóság ellen, egy hulladékfeldolgozó építésével kapcsolatban tett jogsértési panaszra vonatkozó határozat meghozatalakor. A panaszos azt is állította, hogy a Bizottság elmulasztott választ adni a jogsértési eljárás megindítására vonatkozó határozatához és a spanyol hatóságoknak küldött felszólításhoz való hozzáférés iránti megerősítő kérelmére.⁴⁵⁹ A Bizottság elnézést kért a három évig tartó vizsgálat miatt, a kérelmére vonatkozó válasz elmulasztását pedig adminisztratív hibával indokolta. Az ilyen hibákat a jövőben el tudják kerülni, mert a bizottsági levelezés elektronikus ellenőrzését nemrégiben bevezették. Ugyanakkor, a hozzáféréssel kapcsolatban úgy vélte, hogy azt megtagadhatja egy vizsgálat, nyomozás vagy ellenőrzés céljainak védelme érdekében

2. Az Európai Parlament

Korábban már kifejtettem, hogy az ombudsman csak akkor ellenőrizheti a Parlamentet, ha igazgatási tevékenységét panaszolják be. Ennek keretében már nyújtottak be olyan panaszt az ombudsmanhoz, amelyben harmadik generációs anyagi jog megsértését állították. Konkrétan, az ombudsman kritikai észrevételében rámutatott arra, hogy az egészséges környezethez való jog érvényesülését biztosító intézkedések elmulasztása még a jogi felelősség lehetséges kérdését is felveti. A Parlament ugyanis nem tette meg a megfelelő intézkedéseket a dohányzásra vonatkozó szabályok hatékonyabb hivatali betartására, ezzel voltaképpen kitéve dolgozóit a füst miatti veszélyeztetettség káros egészségi hatásainak. Az ombudsman kritikai észrevételét követően a Parlament Elnöksége új szabályokat vezetett be.

⁴⁵⁸ 30. cikk, Az Európai Parlament és a Tanács 2001. május 30-ai 1049/2001/EK rendelete a nyilvánosságnak az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz történő hozzáféréséről HL L 145., 2001.05.31., 43.

⁴⁵⁹ Az Európai Bizottság ellen benyújtott 2229/2003/MHZ panaszról szóló határozat összefoglalása. Éves jelentés 2005. 87.

Egy Luxembourgban dolgozó tisztviselő szerint nyolc évvel a dohányzásról szóló belső parlamenti szabályzat elfogadását követően a Parlament vezetése még mindig nem vezette be és kényszerítette ki a szabályokat a Parlament létesítményeiben. A létesítményeiben való dohányzást szabályozó főttkári határozat 1994. július 12-ei meghozatalát követően a tisztviselő 1996. februárja óta több levélben is megkereste az illetékes részleget ez ügyben, de alig történtek lépések. 2003. február 5-én, az ombudsmanhoz benyújtott panaszában azt állította, hogy a parlament igazgatása elmulasztotta bevezetni és betartatni a létesítményeiben a vonatkozó belső szabályokat. Az ügy alátámasztásaként hivatkozott a Bizottság 2003. július 16-ai határozatára, amely a személyzet dohányfüsttel szembeni védelmére vonatkozott. Ezek a 2004. május 1-jén hatályba lépő szabályok teljesen dohányfüstmentessé teszik a létesítményeket. Úgy vélte, a Parlamentnek is a bizottsági példát kellene követnie. A Parlament szerint azonban adminisztrációja minden szükséges lépést megtett a belső szabályok helyes alkalmazásának biztosítására. Így számos dohányzást tiltó tábla kihelyezésre került, és számos közleményt küldtek a személyzet és a képviselők tájékoztatására. Ugyanakkor megjegyezte, hogy nem mindenki érzi reá nézve kötelezőnek a szabályokat az adminisztráció erőfeszítései ellenére sem, és megszegi azokat. Végül arra hivatkozott, hogy az egyéni döntéstől függ, hogy felelősen cselekedve lehetővé teszi-e a dohányzók és nemdohányzók együttélését. Olyan intézkedéseket pedig nem hozott, amely radikálisan eltérne a Bizottság által alkotott szabályoktól. Az ombudsman elismerte a Parlament által megtett lépéseket, de szerinte különös figyelmet kellene szentelnie a vonatkozó szabályok hatékony betartására is, és nem lehet hivatkozni az egyének felelős cselekedetére. További megjegyzésként az ombudsman felhívta a figyelmet arra, hogy 2004. július 13-án a Parlament Elnöksége elfogadott egy határozatot, amely új, a dohányzásra vonatkozó szabályokat vezetett be. A határozat legkésőbb 2007. január 1-jéig a teljesen dohányfüstmentes környezet megvalósítását célozza meg, és addig az időpontig átmeneti intézkedésként például feljogosítja a biztonsági személyzetet arra, hogy eltávolítson bárkit a létesítményekből, amennyiben megtagadja a szabályok betartását.⁴⁶⁰

Bár elmaradt pontosításkérés miatt fordultak az ombudsmanhoz, mégis ennél az ügynél azt láthatjuk, hogy az ombudsman a helyes ügyintézés vonatkozásában a mérlegelési jogkör határaival is foglalkozott. Az ombudsman nem állapított meg hivatali visszásságot, de észrevételt tett a Parlament mérlegelési jogkörével kapcsolatban, amikor rámutatott arra, hogy ha a Parlament nem él a kiegészítő dokumentumok vagy hiányzó bizonyítványok bekérését

⁴⁶⁰ Az Európai Parlament ellen benyújtott 260/2003/OV számú panaszról szóló határozat összefoglalása. Éves jelentés 2004. 75.

érintő szabadságával, akkor ez a lépése mérlegelési jogköre gyakorlásakor nincs összhangban a helyes ügyintézés elveivel.

A Parlament azért utasított vissza egy ajánlati felhívásra érkezett ajánlatot, mert a benyújtó egy szükséges bizonyítványt nem a felhívás követelményeinek megfelelően eredetiben, hanem fénymásolatban csatolta. Miután az ombudsman megállapította, hogy a pályázati anyag fenti hiányossága alapvető volt – ugyanis a felhívás kifejezetten rendelkezett arról, hogy ez a pályázatot kizáró oknak minősül – megjegyezte, hogy a Parlament részéről a pályázóval való kapcsolatfelvétel lehetőségét a felhívás alapján szigorúan úgy kell értelmezni, hogy az „különleges kivételt” képez a felhívásban megfogalmazott, a pályázatok felbontása után a „pályázók és az ajánlatkérő közötti mindenfajta kapcsolat” tilalma alól. Az ombudsman döntése során a pályázókkal szembeni egyenlő bánásmód biztosításának szükségességét is figyelembe vette. Mindezek alapján megállapította, a hiányosság helyesbítése sem a pályázat „pontosításának”, sem „nyilvánvaló gépelési hiba” javításának nem tekinthető, a felhívásban biztosított idevágó kivétel értelmében. Ezért az ajánlat elutasításáról szóló döntés nem valósított meg hivatali visszasságot.⁴⁶¹ Vagyis a Parlament különleges kivételként abban az esetben vehette volna fel a kapcsolatot a pályázóval, ha a pályázata pontosításra szorul, illetve a nyilvánvaló gépelési hiba javítása szükséges.

Az ombudsman az intézmények belső szabályaiban fellelhető hibára is rámutat. Döntéseinél a Chartára, az esetjogra, és saját, korábbi ajánlásaira is hivatkozni szokott. A Charta 21. cikkét a megkülönböztetés-mentességről, a Bíróság által, a közösségi jog egyik általános alapelveként rögzített életkoron alapuló megkülönböztetés tilalmát és egy korábbi ombudsmani ajánlás alapján született, a korhatárok bizottsági gyakornoki programban történő eltörléséről szóló határozatot jelölte meg hivatkozási pontként, amikor a Parlament gyakornoki programjában alkalmazott korhatár eltörlését ajánlotta.

A 2006. januárjában hivatalból indított vizsgálat eredményeképpen tett ajánlására a Parlament véleményében kijelentette, hogy 2006. február 15-étől új határozatot fogadott el az Európai Parlament titkárságán végzett szakmai gyakorlatokra és a tanulmányi látogatásokra vonatkozó belső szabályokról. Az új szabály hatálybalépése előtt 45 év volt a korhatár, azt követően felső korhatár nincsen a gyakornoki programban való részvételnél. Az ombudsman

⁴⁶¹ Az Európai Parlament ellen benyújtott 1315/2005/BB panaszról szóló határozat összefoglalása. Éves jelentés 2006. 58.

megállapította, hogy mivel a Parlament eltörölte a korhatárt, további vizsgálatra nincs szükség.⁴⁶²

3. Az Európai Unió Tanácsa

A Tanáccsal kapcsolatos ügyeknél az látjuk, hogy számos esetben együtt jelenik meg a dokumentumokhoz való hozzáférés⁴⁶³ és az adatvédelem kérdése.⁴⁶⁴ Ilyenkor előfordul, hogy a belső intézményi szabály és azt végrehajtó határozat összhangban állásáról is nyilatkozik az ombudsman.

A Tanács egy tisztviselője élni szeretett volna a különleges korkedvezményes nyugdíjba vonulás lehetőségével, ahol a Tanács egy rendelete előírta, hogy a Tanács Főtitkárságának ki kell választania a kinevezésre jogosult hatóság és a személyzeti bizottság képviselőiből álló vegyesbizottsággal folytatott konzultációt követően a kérelmezők listájából azokat, akiknek biztosítják e lehetőséget. Ugyanakkor a szóban forgó rendelet végrehajtó határozata szerint a vegyesbizottságnak a Tanács főtitkár-helyettese állította össze a jelöltek listáját. A panaszos korkedvezményes nyugdíjba vonulásának kérelmét és Tanácshoz benyújtott panaszát is elutasították. A panaszos azt kritizálta, hogy a Tanács nem adta ki a vegyesbizottságnak a kérelmezők személyi adatait, ami szerinte lehetetlenné tette a megfelelően alátámasztott vélemény kialakítását, és szerinte a végrehajtó határozatot hatályon kívül kell helyezni. Ráadásul a vegyesbizottság tagjainak nem adták meg az aktákhoz való hozzáférést, többszöri kérelmük ellenére sem. A Tanács szerint a rendelet és a határozat összhangban volt, a vegyesbizottság pedig megkapott minden, értékeléshez szükséges információt. Ugyanakkor a rendelkezésre bocsátott információknak nem volt szabad nyilvánosságra hoznia személyes adatokat a személyes adatok védelméről szóló 45/2001/EK rendeletnek megfelelően. Az ombudsman elfogadta, hogy a határozat összhangban van a tanácsi rendelettel, mivel a lista csak a konzultációt követően kerül elfogadásra, ugyanakkor szerinte minden vonatkozó információra szükség van a vegyesbizottság véleményének kialakításához, különben ez csak formalitás lenne a kiválasztásban. Az ombudsman rámutatott arra, hogy a személyes adatok nyilvánosságra hozatala csak a 45/2001-es rendeletnek megfelelő módon történhet, ha volt bármilyen akadálya a nyilvánosságra hozatalnak, akkor azt maga a Tanács hozta létre, mely

⁴⁶² Az OI/3/2006/BB hivatalból indított vizsgálatot követő határozat összefoglalása. Éves jelentés 2006. 101.

⁴⁶³ Az Európai Parlament és a Tanács 2001. május 30-ai 1049/2001/EK rendelete a nyilvánosságnak az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz történő hozzáféréséről HL L 145., 2001.05.31., 43. o.

⁴⁶⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 45/2001/EK rendelete (2000. december 18.) a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról HL L8 2001.1.12., 26.o.

elmulasztotta értesíteni arról a lehetőségről a jelentkezőket, hogy személyi adataikat a vegyesbizottságnak meg lehet adni.⁴⁶⁵ A lehetőséget a vegyesbizottságnak sem adta meg, mert megtagadta az aktákhoz való hozzáférést, amely így nem tudta hasznosan kifejezni álláspontját. Ez pedig hivatali visszáságnak minősül.

A közösségi intézményeknek és szerveknek a lehető legnyilvánosabban kell a döntéseiket meghozni. Ezt az előírást érintette azon ügy, amelyben az ombudsman véleményével maga is az átláthatóság mellett érvelt: szerinte a Tanácsnak felül kellene vizsgálnia a jogalkotói minőségben folytatott üléseinek nyilvánossá tételére vonatkozó elutasítását. A zárt ajtók mögötti jogalkotás érdemi indoklásának elmulasztásával összefüggő, az Európai Unió Tanácsa ellen benyújtott panasz lezárásaképpen külön jelentés⁴⁶⁶ és ajánlás is született.

Az ügy előzménye az volt, hogy egy német képviselő és a német Kereszténydemokrata Unió, a CDU ifjúsági csoportjának képviselője azt állította, hogy az Európai Unió Tanácsának Eljárási Szabályzata nincs összhangban az Európai Unióról szóló szerződés 1. cikkének (2) bekezdésével. A szóban forgó cikk szerint ugyanis a Tanácsnak és a többi közösségi intézménynek és szervnek a lehető legnyilvánosabban kell a döntéseket meghozni. A Tanács ugyanis rámutatott arra, hogy saját maga által hozott politikai döntésével határoz arról, hogy ülései milyen mértékben legyenek nyilvánosak. Az ombudsman szerint azonban az Európai Unióról szóló szerződés 1. cikke (2) bekezdése a Tanácsra is vonatkozik, és bár az EKSz 207. cikke alapján a Tanács saját Eljárási Szabályzatot fogadhat el, de nem rendelkezik arról, hogy jogalkotói minőségében folytatott ülései nyilvánosságának mértéke politikai döntés, illetve, hogy ez mérlegelési jogkörébe tartozna. A Tanács azt is állította, hogy a szóban forgó 1. cikk (2) bekezdése csak arra utal, hogy a jövőbeni Uniónak a lehető legnyitottabbnak kell lennie. Az ombudsman más véleményen volt, mert szerinte a cikk 1997-es formájában történő elfogadása óta számos fejlemény történt, amelyet szintén figyelembe kell venni. Így a Tanács is elfogadott már 2000-ben egy új Eljárási Szabályzatot a jogalkotói minőségben tartott ülések fokozott nyilvánosságáról. Ebből az ombudsman szerint az következik, hogy a Tanács egyértelművé tette, hogy lépéseket kell és lehet tenni a jogalkotás átláthatóságának növelésére. Az új Eljárási Szabályzat is azt erősítette meg, hogy régebben és jelenleg is lehetséges volt ezt megtenni a közösségi jog jelenlegi helyzete szerint. Mindezeket figyelembe véve az ombudsman megállapítása szerint a Tanács nem tudta érdemi alapon

⁴⁶⁵ Az Európai Unió Tanácsa ellen benyújtott 2046/2003/GG panaszról szóló határozat összefoglalása. Éves jelentés 2004. 76.

⁴⁶⁶ Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament following the draft recommendation to the Council of the European Union in complaint 2395/2003/GG <http://ombudsman.europa.eu/recommen/en/032395.htm>

megindokolni, hogy miért nem képes módosítani Eljárási Szabályzatát a jogalkotói minőségben folytatott nyilvános ülései tekintetében. A hivatali visszásságra vonatkozó megállapításait ezért különjelentésben a Parlamentnek továbbította.⁴⁶⁷

4. Az Európai Csalás Elleni Hivatal

Már korábban szoltam arról, hogy az intézmények által közvetlenül elrendezett ügyek kiemelkedő részt képviselnek a lezárt eseteknél. Megjegyzem, különösen fontos, sőt példamutató az intézmények e szándéka olyan ügyeknél, amelyekben a dokumentumokhoz való hozzáférésről van szó. Ezek a sokat hangoztatott átláthatóság megvalósítását célzó törekvések segítik, amely különösen fontos akkor, ha egy olyan szervezet érintenek mint az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF), amely a korrupció ellen küzdve segíti az átláthatóság megvalósítását.

A panaszos bizottsági tisztviselőként a karlsruhei Transzurán Elemek Intézetében dolgozott, amely a Közös Kutatóközpont része, utóbbi pedig az Európai Bizottság egyik főigazgatósága. Munkakörébe tartozott a radioaktív anyagok szállítása az Intézet „nukleáris biztonság és infrastruktúra” részlegén belül. Vizsgálat lefolytatásának kérésével fordult a Bizottsághoz, mivel számos szabálytalanságot állapított meg a radioaktív anyagok sugárzása elleni védelem és szállítása kapcsán. A Bizottság az ügyet az OLAF elé terjesztette, mely meghallgatta a panaszost és lefolytatta a vizsgálatot. A panaszos hozzá szeretett volna jutni az ügyével kapcsolatos dokumentumokhoz az eljárás egy későbbi szakaszában, amelyek különböző bizottsági főigazgatásoknál és az OLAF-nál voltak. A panaszos szerint azonban a hozzáférésre irányuló kérelmeivel nem foglalkoztak megfelelően. Az ombudsman külön panaszként kezelte az OLAF-fal szembeni állításait, mivel az OLAF-ot saját jogú európai intézményként kezelte. A panaszos azt állította, hogy nem biztosítottak helyes hozzáférést a dokumentumokhoz, kérésével nem foglalkoztak időben, kérte a dokumentumok kiadását, illetve magyarázatot ezek hiánya esetén. Amennyiben pedig ez nem lehetséges, akkor az ombudsman, az alkalmazottai vagy a Parlament képviselői vizsgálják meg ezeket a dokumentumokat. Az OLAF véleményében kifejtette, hogy a panaszos kérelmét kimerítően válaszolta meg, három dokumentum másolatát adta át és kifejtette, hogy a többi kérelmezett dokumentum nem létezik. Elismerte, hogy a válaszadási határidőt követő három nappal adott csak választ, azzal indokolva, hogy az ügyintézőt épp egy másik munkakörbe helyezték át, és több előre nem látható ügyet kellett intéznie. Az OLAF elismerte, hogy tájékoztatnia kellett

⁴⁶⁷ Az Európai Unió Tanácsa ellen benyújtott 2395/2003/GG panaszt követő külön jelentés összefoglalása. Éves jelentés 2005. 105.

volna a panaszost arról, hogy az ügyintézés határidejét meg kell hosszabbítani. Az ombudsmannak adott válaszáról pedig egy példányt a panaszosnak is küldött. A panaszos meg volt elégedve az OLAF lépéseivel, az ombudsman pedig ennek fényében lezárta az ügyet.⁴⁶⁸

Az OLAF-fal kapcsolatos esetek közül érdemes szólni az ombudsman azon hivatali visszasságot megállapító döntéséről, amire a panaszos a bírósági eljárásban hivatkozott. Érdekes, hogy az ombudsman két határozatot hozott: az OLAF eljárása során két, egymást követően megvalósított magatartást panaszolták be nála, a bírósági eljárásban pedig az első panasszal kapcsolatos döntésére hivatkoztak.

A felperes újságíró két újságcikket írt az európai intézményekben előforduló szabálytalanságokról, amelyek az ún. Van Buitenen-memorandumon és az OLAF 2002. január 31-ei jelentésén alapultak. 2002. március 12-én az OLAF – azt gyanítva, hogy bizalmas feljegyzéseit jogellenesen kiszolgáltatták – belső vizsgálatot indított annak érdekében, hogy megállapítsa, hogy az Európai Közösségek mely tisztviselőitől, illetve egyéb alkalmazottaitól szivárogtak ki a belső feljegyzések. Az OLAF március 27-ei sajtóközleménye szerint nem volt kizárt, hogy e dokumentumok megszerzéséért az OLAF-nál (vagy esetleg valamely másik intézménynél) valakinek pénzt fizettek. Az újság válaszul sajtóközleményt adott ki, hogy birtokában van a memorandum, de az Európai Közösségek egyetlen tisztviselőjének sem fizetett pénzt az ügyvel kapcsolatos dokumentumok megszerzéséért, és idézték a felperes nevét és elérhetőségeit is. Április 11-én az OLAF szóvivője elektronikus levelet küldött az OLAF alkalmazottainak, mely többek között tartalmazta, hogy „szóbeszéd” terjed, hogy dokumentumokért fizettek. Október 22-én a felperes panasszal (1840/2002/GG) fordult az ombudsmanhoz az OLAF márciusi sajtóközleménye miatt, mely szerinte az újságára és rá vonatkozott, és hogy a 2002. július 29-ei, OLAF-nak írt levelére kapott OLAF-válasz nem adott minden kérdésére felvilágosítást. Az ombudsman a felperes panaszával kapcsolatos 2003. június 18-ai ajánlástervezetében hangsúlyozta, hogy az OLAF vesztegetésre vonatkozó állítása bizonyító és nyilvánosan ellenőrizhető ténybeli elemek hiányában aránytalan, és hivatali visszasságnak minősül. Azt ajánlotta, hogy az OLAF vonja vissza a vesztegetéssel kapcsolatban közzétett állításait, amelyek a panaszosra vonatkoztathatók.⁴⁶⁹ Az OLAF elfogadta az ajánlást és augusztus 30-án új sajtóközleményt adott ki, amely szerint vizsgálata még nem zárult le, mindezidáig azonban

⁴⁶⁸ Az Európai Csalás Elleni Hivatal ellen benyújtott 220/2004/GG panaszról szóló határozat összefoglalása. Éves jelentés 2004. 72.

⁴⁶⁹ Draft recommendation to the European Anti-Fraud Office (OLAF) in complaint 1840/2002/GG. <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/draftrecommendation.faces/en/464/html.bookmark>

nem talált arra utaló bizonyítékot, hogy valóban történt ilyen fizetés. Az ombudsman november 20-ai határozatában azonban megerősítette: az OLAF hivatali visszásságot követett el, és úgy értékelte, hogy az OLAF nem kielégítő módon hajtotta végre ajánlástervezetét, amelyet egyébként az OLAF elfogadott. E körülmények között az ombudsman úgy vélte, hogy a részéről tett kritikai megjegyzés megfelelő elégtételt jelenthet a panaszos részére.⁴⁷⁰

A felperesként fellépő panaszos az ombudsman 2003. június 10-ei ajánlástervezetére és 2003. november 20-ai, hivatali visszásságot megállapító ajánlására hivatkozott. A felperes azt a következtetést vonta le, hogy a 2002. március 27-ei sajtóközlemény „önmagában” „jogellenes közigazgatási aktusnak” minősül, és a 2003. szeptember 30-ai sajtóközlemény újabb hivatali visszásságnak minősül, amely – az előző közlemény állításait megismételve – szintén sérti az arányosság elvét. Az Elsőfokú Bíróság ugyanakkor kimondta, hogy „a tények, amelyekre az ombudsman a 2003-as ajánlását alapozta, nem ugyanazok, mint amelyeket a Bizottság a jelen eljárásban az Elsőfokú Bíróság elé terjesztett. Ráadásul a hivatali visszásság elkövetésének az ombudsman általi megállapítása nem egyenértékű azzal a bírói megállapítással, hogy a Bizottság megsértette a felperes jogait”.⁴⁷¹ Itt felhívom a figyelmet arra a bírósági álláspontra, hogy a hivatali visszásságnak minősülő magatartás nem jelent feltétlenül jogszabálysértést mivel „az a tény, hogy az ombudsman az OLAF magatartását hivatali visszásságnak minősítette, önmagában nem jelenti azt, hogy ez a magatartás megvalósítja az ítélezési gyakorlat szerinti kellően egyértelmű jogszabálysértést”.⁴⁷²

5. Az Európai Személyzeti Felvételi Hivatal

Az Európai Személyzeti Hivatal (EPSO) ellen benyújtott panaszok az Európai Unió intézményeihez és szerveihez történő személyzeti felvételi eljárásokat és az ehhez kapcsolódó munkaviszonyokat alkotják. Az esetek kivizsgálásakor előfordulhat, hogy az ombudsman szükségesnek látja, hogy saját hatáskörével kapcsolatban is állást foglaljon. Így egy versenyvizsga értékelésének állítólagos pontatlansága, indokolt magyarázat hiánya kapcsán a Bíróság joggyakorlatára hivatkozva kimondta, hogy nem csak a felvételi tanács eljárásával kapcsolatban, hanem a felvételi bizottság határozatainak jogosságával kapcsolatban is

⁴⁷⁰ Decision of the European Ombudsman on complaint 1840/2002/GG against the European Anti-Fraud Office (OLAF). <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/1810/html.bookmark>

⁴⁷¹ A T-193/4. számú Hans-Martin Tillack kontra Európai Közösségek Bizottsága ügy 2006. október 4-én hozott ítéletének 113. pontja.

⁴⁷² *Uo.* 128. pont.

vizsgálódhat, amelyekért végső soron a kinevezésre jogosult hatóság felel. Az EPSO ugyanis azon a véleményen volt, hogy a személyzete által végzett adminisztratív munkánál meg lehet keresni az esetleges hivatali visszasságokat, de a felvételi bizottság által elfogadott döntések felülvizsgálatára csak a Közszolgálati Törvényszék rendelkezik hatáskörrel.

A panaszos, aki részt vett az EPSO által szervezett nyílt versenyvizsgán, nem szerepelt a legmagasabb pontszámot elért 200 jelentkező között, és ezért eredményeinek felülvizsgálatát kérte, és egy csomagot is bizonyítékként, amely audio CD-t és szóbeli vizsgájának „átiratát” tartalmazta. Mivel a felvételi bizottság nem változtatta meg a döntését, ezért a panaszos fellebbezett, amire a kinevezésre jogosult hatóság válaszolt. A panaszos azonban ezt nem kapta meg az anyanyelvére, hollandra fordított változatban. Az ombudsmanhoz ennek elmaradását, a személyzeti szabályzatban rögzített fellebbezés megválaszolására vonatkozó határidő elmulasztását, valamint a felvételi bizottság döntését panaszolta, miszerint nem vették figyelembe az általa benyújtott bizonyítékokat. A Bizottság és az EPSO együttes véleményükben kijelentették, hogy a jelöltek értékelése összehasonlító módon történik, a csomag irreleváns dokumentumokat tartalmazott, a holland nyelvű választ pedig megkésve, a késés miatt elnézést kérve, de feladták. Az ombudsman határozatában kitért a bizottság értékelésére is, amelynél nem talált nyilvánvaló tévedést, a döntést pedig megfelelően megindokoltnak vélte. Minősítette a szóbeli vizsga „átiratát” is, amelyet nem tekintett relevánsnak, mivel csak a panaszos saját vizsgaemlékein alapult. Mivel a válasz és a holland változat késedelmes elküldéséért a szerv elnézést kért, nem vizsgálódott tovább, de azt tanácsolta a szervnek, hogy amennyiben várhatóan csak a határidő lejárta után tud válaszolni, akkor erről küldjön tájékoztatást.⁴⁷³

Bár az ombudsman észrevételei nem kötelező jellegűek, mégis olyan megoldási lehetőséget kínál, amelyek alkalmazásával az ügyintézés minősége javítható. Így történt akkor is, amikor az EPSO elfogadta a versenyfelhívásainak pontosítására vonatkozó ombudsmani észrevételeket, hiszen ez segíthet elkerülni a jövőbeni félreértéseket és javítani a jelöltekkel való viszonyt. Egyébként ebben az ügyben a panaszt benyújtó egy magyar állampolgár volt.

A magyar állampolgár fordító asszisztensi munkakört érintő nyílt versenyvizsgára jelentkezett, amelynek jelentkezési lapján feltüntette, hogy a szükséges oklevelet a jelentkezést követő néhány hónapban kapja meg. Az előválogatási tesztre behívták, és ezért azt hitte, hogy az EPSO elfogadta a jelentkezését. A tesztekkel sikeresen teljesítette, és

⁴⁷³ Az Európai Személyzeti Felvételi Hivatal (EPSO) ellen benyújtott 1217/2004/OV (bizalmas) panaszról szóló határozat összefoglalása. Éves jelentés 2006. 63.

továbbjutott a vizsgákra. Az EPSO azonban pár nap múlva arról tájékoztatta, hogy kizárták a válogatásról, mivel a jelentkezés benyújtásakor még nem rendelkezett a kívánt oklevéllel, és ezért az írásbeli vizsgákat sem értékelték. A panaszos szerint a kizárás nem volt tisztességes eljárás, minekután a jelentkezését elfogadták és lehetővé tették számára, hogy az előválogatáson és az írásbeli teszteken részt vegyen. Mivel a panaszos a panasz időpontjában nem volt az Unió állampolgára és egyik tagállam lakosa sem, az ombudsman ezért hivatalból indított vizsgálatot. Az EPSO ezt követően tájékoztatta az ombudsmant, hogy véleménye szerint az esetet panaszként szükséges kezelni, mert időközben Magyarország EU-tagállam lett, így a panaszos uniós polgárrá vált. A hivatal tájékoztatta az ombudsmant, hogy a versenyvizsgáról szóló értesítésnek megfelelően felvételi bizottság csak azt követően határozhat arról, hogy a panaszos teljesítette-e a kérdéses követelményt, hogy megvizsgálta a panaszos teljes jelentkezési anyagát. Ezt az anyagot csak az előválogatási tesztek sikeres teljesítése után kérik. A hivatal ugyanis az Elsőfokú Bíróság ítélkezési gyakorlatára hivatkozott, mely szerint a versenyvizsgáról szóló értesítésben meghatározható, hogy egyes megfelelési követelményeket csak az előválogatási tesztek értékelését követően ellenőriznek. Az ombudsman szerint a versenyvizsgáról szóló értesítés alapján a felvételi bizottság két lépcsőben vizsgálja a jelentkezők alkalmasságát. Az EPSO az értesítésnek megfelelően járt el, és az ítélkezési gyakorlatot is figyelembe vette, ezért az ombudsman szerint nem történt hivatali visszásság. Ugyanakkor javaslata szerint a későbbi értesítésekben egyértelműen rögzíteni lehetne, hogy az előválogatási teszteken való részvétel nem jelenti azt, hogy a jelölt alkalmasságát teljes mértékben ellenőrizték, valamint, hogy az előválogatást követően alkalmatlannak talált jelentkezők írásbeli tesztjét nem pontozzák.⁴⁷⁴

6. Az Európai Rendőrségi Hivatal

Az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) több alkalommal⁴⁷⁵ is az ombudsman tevékenységének fókuszába került, és eljárásának alapja számos esetben a dokumentumokhoz való hozzáféréssel volt kapcsolatos. Az Europol is magáévá tette azt a gyakorlatot, hogy a dokumentum figyelmetlen kezeléséért elnézést kér a panaszostól, mivel ilyenkor az ombudsman szerint ez elegendő és nincs szükség további vizsgálatra: gyakran ugyanis a panasszal érintett szerv ilyen típusú lépése elegendő a sérelmet szenvedett félnek.

⁴⁷⁴ Az Európai Személyzet Felvételi Hivatal (EPSO) ellen benyújtott 839/2004/MHZ panaszról szóló határozat összefoglalása. Éves jelentés 2005. 74.

⁴⁷⁵ 1999 és 2008 között 14 esetben.

Az ügy az Europolnak a panaszos az iránti érdeklődésére adott válaszára vonatkozott, hogy milyen információkat tárolnak róla. A panaszos a francia adatvédelmi bizottságtól (CNIL) kívánta megtudni, hogy az Europol tárol-e adatokat róla. A francia bizottság az Europolhoz továbbította a levelet, amely úgy nyilatkozott, hogy nem tárolnak olyan személyes adatot a panaszosról, amelyhez az Europol-egyezmény 19. cikkének (1) bekezdésével és az alkalmazandó francia jogszabályokkal összhangban jogosult lenne hozzáférni. Ez után a fellebbviteli bizottság is fenntartotta az Europol határozatát. A panaszos azért fordult az ombudsmanhoz, mert szerinte az Europol helytelenül tagadta meg tőle a tájékoztatást és a hozzáférést a rá vonatkozó adatok tekintetében. Ezen kívül szerinte az Europol nem kezelte gondosan a fellebbviteli bizottságnál tett fellebbezését, mivel a rá vonatkozó válaszában francia fordítását egy másik fellebbezőnek címezték. Az Europol az ombudsman panasszal kapcsolatos levelét az Europol közös ellenőrző hatóságához (JSB) továbbította. A hatóság szerint a bizottság határozata valamennyi érintett félre kötelező. Mivel az EKSz 195. cikkének (1) bekezdése szerint az ombudsman nem járhat el olyan panasszal kapcsolatban, amelynél az állítólagos tényállás bírósági eljárás tárgyát képezi vagy képezte, és a fellebbviteli bizottság jogorvoslatot nyújt az Europol-határozatokkal szemben, ezért az ombudsmannak nincs hatásköre eljárni. A hatóság szerint figyelmetlenség történt a panaszos fellebbezéséről szóló határozat francia fordításának címezésekor, az ilyen hibáknak nem volna szabad előfordulniuk, ezért pedig elnézést kér a panaszostól. Az ombudsman nem volt meggyőződve arról, hogy az EKSz 195. cikke alkalmazásában igazságszolgáltatási szervnek tekintendő a fellebbviteli bizottság, és ebből kifolyólag nem járhatna el. Mindamellett úgy vélte, hogy a jelenlegi esetben nem kell e kérdéssel végérvényesen állást foglalnia: az ombudsman határozata tehát nyitva hagyta az Europol-egyezmény alapján létrehozott fellebbviteli bizottság és az EKSz 195. cikkében rögzített szerepe közötti viszony általános kérdéseit. Az ombudsman a panasz tekintetében megjegyezte, hogy a panaszos nem támasztotta alá konkrét információval azon állítását, hogy az Europol határozata helytelen és jogsértő volt. Mivel a bizottság határozatának alapos vizsgálata sem vezetett az Europol határozatának kétségbe vonásához, az ombudsman úgy vélte, hogy nincs ok további vizsgálódásra. Továbbá, mivel a fellebbezés figyelmetlen kezeléséért elnézést kértek, ezért e tekintetben sincs szükség további vizsgálatra.⁴⁷⁶

Ahogy már említettük, az ombudsman kritikai észrevétele a panaszos számára is megnyugtató, és az érintett szerv nagyon gyakran elfogadja az észrevételt: amikor az ombudsman rámutatott a személyzeti rendelet alapján folytatott gyakorlat felülvizsgálatának

⁴⁷⁶ Summary of decision on complaint 183/2006/MF against Europol. Annual Report 2007. 87.

szükségességére, az Europol ezt hasznosnak tekintve kijelentette, hogy felülvizsgálja a személyzeti felvételi gyakorlatot.

Egy adminisztratív asszisztens nyújtott be panaszt, aki az Europolnál dolgozott 2001. május 1. és 2004. április 1. között. A felvétele után derült ki, hogy a helyi személyzet tagjaként vették fel, és nem az Europol személyzetének tagjaként, tehát nem az Europol személyzeti szabályzata szerint jártak el. A panaszos úgy gondolta, hogy kevésbé előnyös feltételekkel foglalkoztatták, ezért írásban helyesbítést és kártérítést kért az Europol igazgatójától. A kérését és az ezt követő fellebbezését egyaránt elutasították. Az ombudsmanhoz benyújtott panaszában azt állította, hogy az Europol nem tartotta tiszteletben a személyzeti szabályzatát, mivel a helyi személyzet tagjaként vették fel, és ezért kártérítésre is igényt tart. Az Europol azt állította, hogy a munkaerő-felvételi rendszer rugalmatlansága miatt a helyi személyzetre vonatkozó feltételek szerint volt kénytelen alkalmazni ideiglenes személyzetet azokban a helyzetekben, ahol a személyzeti terv nem tüntetett fel Europol-munkaköröket, de a munkateher miatt ideiglenes segítségre volt szükség. Az Europolnak lehetősége volt a formálisan előírtaktól eltérő pozíciókban foglalkoztatni a személyeket, amíg saját személyzeti költségvetésének keretei között maradt. A hivatal szerint a panaszos nem szenvedett pénzügyi kárt, az Europol szerint a számára fennálló másik lehetőség az lett volna, ha egyáltalán nem alkalmazza a panaszost. Az ombudsman úgy vélte, hogy az Europol nem tartotta be saját személyzeti szabályzatát azzal, hogy a panaszost adminisztratív asszisztensként a helyi személyzet tagjaként alkalmazta. A személyzeti szabályzat ugyanis egyértelműen úgy fogalmazott, hogy az adminisztratív asszisztens pozíciójának Europol-munkakörnek kell lennie, és nem talált jogalapot ama gyakorlat igazolására, hogy ideiglenes személyzetet alkalmazzon a helyi személyzetre vonatkozó szabályok szerint olyan helyzetekben, ahol a személyzeti terv nem ír elő Europol-állásokat. Ezért kritikai észrevétellel élt. Ugyanakkor úgy vélte, a panaszos nem tudta igazolni, hogy bármilyen veszteséget is elszenvedett volna a hivatali visszásság miatt: ésszerűnek tűnt az Europol érvelése, hogy az egyetlen lehetőség a helyi személyzet tagjaként való alkalmazás mellett az lett volna, ha egyáltalán nem alkalmazza. Így a kártérítési igényt nem fogadta el.⁴⁷⁷

Bár nem az Europol ellen nyújtották be, tárgya miatt mégis itt ismertetek két büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködést érintő panaszt. Az első panaszban az a tény tér vissza, hogy hivatali visszásság mulasztással is megvalósítható, amikor elmulasztanak megtenni valamilyen szükséges lépést: ilyen típusú hivatali visszásság miatt indított vizsgálat a rendőrségi és bűnügyi együttműködés esetében is látható volt.

⁴⁷⁷ Summary of decision on complaint 1571/2003/OV against Europol. Annual Report 2004, 91.

Ilyen állítólagos mulasztást panaszolt be egy büntetőügyben egy német állampolgár, akit 1997-ben engedély nélküli fegyvertartás miatt elítélt egy német bíróság, de az ítéletet felfüggesztették. Egy olasz bíróság 1998-ban a panasztávollétében 16 év börtönbüntetésre ítélte, és nemzetközi elfogatóparancs alapján történő 2002-es letartóztatása óta börtönben van. A panaszos ügyvédje 2003-ban kereste meg a Bizottságot, azt állítva, hogy az olasz bíróság megsértette a kétszeres büntetés tilalmának elvét: a *ne bis in idem* elve ugyanis megtiltja, hogy kétszer indítsanak bírósági eljárást ugyanazon jogalap miatt. A Bizottságot érdekelte az ügy, de kifejtette, hogy nincs hatásköre az ügyészszégi határozatok felülvizsgálatára, és büntetőügyekben nem lehet jogsértési eljárást lefolytatni. Az egyetlen eljárási lehetőség egy vita kezdeményezése lett volna az Európai Bíróság előtt: az EUszerződés 35. cikke (7) bekezdése szerint egy megállapodás, például a schengeni megállapodást végrehajtó egyezmény értelmezésével kapcsolatban, amely európai szinten megállapította a kétszeres büntetés tilalmának elvét. Mindazonáltal, mivel bizonyos információk hiányoznak, a Bizottság azt tanácsolta az ügyvédnek, hogy nemzeti szinten folytassa tovább az ügyet. Amikor 2005-ben az olasz fellebbviteli bíróság negatív döntést hozott, a Bizottság végül megállapította, hogy nincs kellő ok az eljárásra. Az ombudsmanhoz benyújtott panasz szerint a Bizottságnak el kellett volna járnia, mivel a panaszos csak azért követte a Bizottság tanácsát, hogy alapot teremtsen annak eljárásához, de a Bizottság ezt követően mégsem járt el az ügyben, és a panaszos jogi képviselőre fordított összeg kárba veszett. A Bizottság válaszában elmondta, hogy azért hivatkozott a szóban forgó cikkelyre, mert az olasz bíróság 1998-ban azt állította, hogy a *ne bis in idem* elve az olasz államban nem alkalmazandó. Mivel azonban ezt az állítást az olasz bíróságok a későbbiekben nem tartották fenn, ezért nem volt jele nézetkülönbségnek az olasz állam és a Bizottság között. A Bizottság hangsúlyozta, hogy nem ígérte az eljárás megindítását abban az esetben, ha a fellebbviteli bíróság döntése negatív lesz, és egy ilyen negatív döntés pedig nem jelenti azt, hogy a Bizottság tanácsa helytelen lett volna, és nem a panaszos érdekeit szolgálta volna.

Az ombudsman emlékeztetett, hogy a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésről szóló uniós jog területét még mindig elsősorban kormányközi eljárásokkal határozzák meg, ezért a Bizottság fellépési lehetőségei meglehetősen korlátozottak. Megjegyezte, hogy a Bizottság levelei rendkívül óvatosan fogalmaztak, a Bizottság nem kötelezte el magát a fellépésre, csak azt mondta, hogy a további lehetséges lépéseket a kiegészítő információk megszerzése tükrében teszi meg. Ezen kívül még hozzátette, hogy ésszerűnek tűnik a bizottság ama érvelése, hogy a kétszeres büntetés tilalmának elvét az olasz

bíróságok már elfogadják, ezért nem viszi tovább az ügyet. Mivel nem talált hivatali visszásságot, ezért az ügyet lezárta.⁴⁷⁸

A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködést érintő panaszoknál ismét láthatjuk azt az ombudsman hatáskörét érintő kérdést, amire korábban, más szervet érintő vizsgálatánál már rámutattam: az ügy lezárásakor az ombudsman magát a döntést, annak helyességét is minősíti. Ebben a konkrét ügyben véleményezte a Bizottság döntését, mely szerint nem indítható jogsértési eljárás.

A Bizottsághoz írt levelében azt kérelmezte, hogy a Bizottság indítson jogsértési eljárást Németországgal szemben: az állam megsérti a közösségi jogot azzal, hogy a német kormány korábbi és jelenlegi tagjait gyakorlatilag nem lehet felelősségre vonni bűncselekmény elkövetéséért. A Bizottság azonban azt válaszolta neki, hogy nem kompetens az ügyben eljárni. Amikor az ombudsman tájékoztatta a Bizottságot a vizsgálat elindításáról, rámutatott arra, hogy az ügyben alkalmazható az a Bizottsági közlemény, amely a Bizottsághoz a közösségi jog megsértésével forduló panaszos és a Bizottság kapcsolatát rendezi. A Bizottság szerint azonban a közlemény azért nem alkalmazható, mert a panasz olyan területre vonatkozik, amelynél nem lehet jogsértési eljárást lebonyolítani: a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés hatálya alá tartozik. Az ombudsman véleménye szerint a panaszos egyértelműen jogsértési panaszt kívánt tenni. A hivatkozott közlemény 3. pontja tartalmazza azoknak az indokoknak a teljes listáját, amelyek alapján a levelezést nem jogsértési panaszként kell vizsgálni: így ha olyan sérelemről tájékoztat, amely egyértelműen kívül esik a közösségi jog hatályán. A közlemény szerint, ha a levelezést nem panaszként veszik nyilvántartásba, akkor egyszerű, indoklással ellátott levélben értesítik a panaszost. Az ombudsman szerint azonban a Bizottság nem alkalmazta a közleményt a panaszos levelének megválaszolásakor, ezzel hivatali visszásságot valósított meg, és ezért kritikai észrevételt tett. Mindamellett hozzáfűzte, hogy a megjelölt sérelem láthatóan nem tartozik a közösségi jog hatálya alá, konkrétan a panaszos nem indokolta meg, hogy hogyan függ össze Németország EU-szerződés szerinti kötelezettségeivel a politikusok büntetőügyekben való elszámolhatósága.⁴⁷⁹

⁴⁷⁸ Summary of decision on complaint 1166/2006/WP against the European Commission. <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/summary.faces/en/3594/html.bookmark>

⁴⁷⁹ Decision of the European Ombudsman on complaint 446/2007/WP against the European Commission. <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/advancedsearch.faces>

7. A magyar vonatkozású ügyek

A magyar vonatkozású beadványok számáról az európai ombudsman éves jelentéseihez kapcsolódó statisztikák szólnak. Uniós csatlakozásunk évében 54 benyújtott panasz közül csak 1 volt befogadható, és 2007-ben 67 panasz közül is szintén csak 1 volt befogadható. Az európai ombudsmanhoz beérkezett panaszok egy része ugyanis a tagállami ombudsmanok hatáskörébe tartozik: az európai ombudsman ilyenkor azt tanácsolja a panaszosoknak, hogy a magyar parlamenti biztosokhoz forduljanak.⁴⁸⁰ Itt a panaszok jelentős részének tárgya a magyar bíróságok, rendőrség, helyi önkormányzatok, illetve az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság, minisztériumok, ügyészségek eljárása.

Nem lévén hatásköre, így a kormányok ellen beadott panaszok sem befogadhatók, ahogy ez látható volt a magyar, a cseh és a szlovák kormány elleni panaszok esetében, amelyek azt kifogásolták, hogy a három tagállam nem törölte el az EU-csatlakozás előtt a Beneš-dekrétumokat, illetve az Európai Unió fenntartás nélkül „elnézte” a dekrétumok hatályban maradását azáltal, hogy nem kötelezte a három tagállamot az eltörlésre.⁴⁸¹ Bár uniós intézményeket és szerveket érintettek, az ombudsman elutasította azokat a panaszokat is, amelyeknél hiányzott az előzetes igazgatási eljárás. Így utasította el az Európai Bizottság Magyarországi Képvisellete által kötött szerződések végrehajtását érintő panaszt is.

Érdekességként elmondható, hogy 2007-ben az összes benyújtott panasz közül 1 befogadhatónál az ombudsman az ún. telefonos eljárást⁴⁸² alkalmazta, amelynek eredményeképpen a panaszosnak, aki szerint a Bizottság nem válaszolt egy korábbi e-mailre, a Bizottság válaszolt.⁴⁸³

Habár az európai ombudsmannak továbbítania kellett számos ügyet a magyar biztosokhoz, fordítva már más volt a helyzet. Az Országgyűlési Biztosok Hivatalához nem nyújtottak be olyan panaszt, ami az európai ombudsman hatáskörébe tartozott, és ezért továbbítani kellett volna az európai hivatalhoz. Haraszi Katalin, az OBH főosztályvezető-helyettese szerint ez magyarázható azzal, hogy a közösségi intézményekkel, szervekkel szemben panasszal élők egy olyan személyi körbe tartoznak, akik képesítésük okán tudják, hogy mely hivatalhoz fordulhatnak, kinek a hatáskörébe tartozik a panasz kivizsgálása: ezt támasztja alá az a tény is,

⁴⁸⁰ 2004-ben 4, 2007-ben 21 panaszosnak.

⁴⁸¹ In: Overview of complaints submitted to the European Ombudsman since 2004 by Hungarian or against Hungarian authorities. Az összefoglalót Dr. Haraszi Katalin az OBH munkatársa bocsátotta rendelkezésemre.

⁴⁸² A telefonos eljárás lényege, hogy az ombudsmani hivatal közvetlenül felhívja az érintett intézményt vagy szervet az egyszerűbb és gyorsabb elrendezés okán. A hivatal gyakran alkalmazza azokban az esetekben, ahol információ szolgáltatás elmulasztását panaszolták be.

⁴⁸³ 1158/2007/DK számú panasz.

hogy az esetek alapvetően személyzeti ügyek, vagyis a panaszok benyújtói közösségi intézmények személyzeti eljárásában érintettek.

A fenti adatok alapján látható, hogy a panaszt benyújtók akkor is az európai ombudsmanhoz fordulnak, amikor a magyar biztoshoz kellene, vagyis még azzal kapcsolatban sem rendelkeznek megfelelő ismerettel, hogy milyen ügyekben van hatásköre eljárni a magyar hivatalnak.

III. Ombudsmani nem peres eljárás alternatív jellege

Az uniós polgárok nem bíróság előtt zajló jogérvényesítési eszközeinél az európai ombudsman eljárása alternatíva a bírósági eljárások mellett. Ahogy az Elsőfokú Bíróság is rámutatott: „...ez a bírósági úton kívül eső alternatív lehetőség különleges szempontoknak felel meg, és nem feltétlenül ugyanaz a célja, mint a bíróság előtt indított keresetnek”,⁴⁸⁴ továbbá „az ombudsman és a Közösség Bíróságai eltérő kritériumok alapján és eltérő módszerrel dolgoznak, amelyek rámutatnak meglehetősen eltérő természetükre és funkciójukra”.⁴⁸⁵ A közösségi bíróságokhoz képest az ombudsman eljárása egy alternatív bíróságon kívüli utat jelent az Unió polgárai számára, amely különleges szempontoknak felel meg és nem szükségszerűen ugyanaz a célja, mint a bíróság előtt indított keresetnek.⁴⁸⁶ Peren kívüli, nem bíróság előtt zajló eljárása és a bírósági eljárás komparatív megközelítésekor is tapasztalható egyfajta kettősség. Az összehasonlítás során ugyanis egyértelműen megmutatkozik, hogy a két eljárás nemcsak eltérő, hanem hasonló jegyekkel is rendelkezik. Ez az ellentmondás azonban csak látszólagos. Az európai ombudsman tevékenységének vizsgálatakor ugyanis egy közvetítő eljárás látható, amely *kontradiktórius* eljárás esetében az ombudsmanhoz önként forduló panaszos nem ért egyet a panasszal érintett intézmény vagy szerv eljárásával, és ezért panaszt nyújt be. A bepanaszolt lehetősége a vélemény nyilvánítása, a panaszra történő reagálás. Lehetőség van az eljárás folyamán észrevételt tenni, mindegyik félnek lehetősége van állítását alátámasztani, véleményével reagálni a másik fél észrevételeire.

Amikor az európai ombudsman eljárásánál előnyökről beszélek, nemcsak a polgárok vonatkozásában gondolok erre, hanem az intézmények és szervek tekintetében is. Ugyanis

⁴⁸⁴ A T-209/00. számú Lamberts kontra ombudsman ügyben 2002. április 10-én hozott ítélet 65. pontja.

⁴⁸⁵ A T-193/04. számú Hans-Martin Tillack kontra Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2006. október 4-én hozott ítélet 113. pontja.

⁴⁸⁶ A C-167/06. P számú Komninou and Others v Commission 2007. október 25-én hozott ítélet 44. pontja.

éppen ebben rejlik az európai ombudsman sajátos, alternatív jellege, hiszen mindkét fél számára kedvező az eljárása:

- Eljárásának igénybevétele esetén elkerüli a pereskedéssel járó terheket azáltal, hogy a békés megegyezést segíti elő és ajánlásokat tesz.
- A hosszadalmas bírósági pereskedésekkel szemben rövidebb idő alatt jut el az ügy lezárásához (és mivel döntései ellen nincs lehetőség jogorvoslatra, ezért az ügyben hozott döntéseivel szemben nem kell további eljárásra számítani, kivéve a kártérítési pereket, ahogy arról korábban már írtunk). Egyébként 2008-ban a vizsgálatok átlag 13 hónapig tartottak, 36%-át három hónapon belül, 52%-át 12 hónapon, és 68%-át 18 hónapon belül zárta le.⁴⁸⁷
- A gyorsabb eljárást segíti elő, hogy rugalmasan áll a közös megoldás kereséséhez, igyekszik mindegyik fél számára a legmegfelelőbb megoldást megtalálni, mindegyik fél érdekeit figyelembe venni az ügy lezárásakor. A rugalmas hozzáállást támasztja alá, hogy amennyiben az ügy típusa megengedi (ez információ visszatartásával kapcsolatos panaszokban jellemző) telefonon keresztül is felveszi a kapcsolatot az érintett szervvel a panasz mielőbbi rendezésére.
- Hatékonyságát mutatja, hogy elsődlegesen minden lehetséges módon megoldást keres a hivatali visszaélés megszüntetésére és a panasz „orvoslására”. Mindkét felet meggyőző eljárásának egyik fontos eredménye, amikor az érintett intézmény vagy szerv egyszerű bocsánatkérése elegendő a panaszos számára.
- Az európai ombudsman eljárásánál nagy előny, hogy *proprio motu* is indíthat eljárást, vagyis hivatalból, panasz hiányában.

Az ombudsmani eljárás előnyeinek felsorolása mellett szükségesnek tartom a bíróságokkal szembeni legfontosabb hátrányt is megemlíteni. Erős vizsgálati jogosítványához ugyanis gyenge intézkedési lehetőségek társulnak. A döntéseikhez nem tartozik kötelező erő, a hatékonyság csak meggyőző erejében, a panasszal érintett intézmény együttműködésében rejlik, végső soron pedig egy másik szerv közreműködésében, vagyis az Európai Parlament politikai erejében bízhat. Az ombudsmannak nincs hatásköre sem határozatok érvénytelenítésére, sem valamilyen intézmény vagy szerv utasítására a panasz orvoslására.

A fenti összehasonlításban az európai ombudsman eljárása és a bírósági eljárás közötti különbségeket hangsúlyoztam. Ugyanakkor, a szerv összetettségét felvázolandó szükséges

⁴⁸⁷ Ezek kumulált adatokat jelentenek. Annual Report 2008. 44.

annak bemutatása is, hogy milyen hasonlóság van a két eljárás között. Az alábbi táblázat az ombudsman és a bírósági eljárás hasonlóságát és eltérését mutatja be.

3. ábra

Az európai ombudsmani eljárás és a bírósági eljárás azonos karakterei

Sértett fél önszántából kezdeményezheti az eljárást
Ellenérdekű felek az eljárásban
Cél a vita eldöntése
A felek véleményt nyilváníthatnak, észrevételt tehetnek
Jogi képviselő igénybe vehető
Határidő a panasz benyújtására
Természetes vagy jogi személy lehet az eljárást kezdeményező fél
Tanúvallomások igénybevétele lehetséges
Helyszíni vizsgálatok elrendelhetők
Szakvélemények, tanulmányok felhasználhatóak a vizsgálat során

Forrás: Saját szerkesztés.

4. ábra

Az európai ombudsman eljárásának jellemzői

Az ombudsman eljárása enyhíti a pereskedés terheit
Az ombudsman gyorsabban éri el az ügy lezárását
Az eljárás rugalmas, mert mindkét fél érdekeit figyelembe veszi
Az eljárás hatékony, elsődlegesen minden lehetséges módon megoldást keres a visszaélés megszüntetésére és a panasz orvoslására
Az eljárás felei: a panaszos és a bepanaszolt
Az eljárás eredménye határozatban ölt formát
Az eljárás megindítása: <ul style="list-style-type: none"> – benyújtott panasz alapján vagy – <i>ex officio</i>
A bepanaszolt csak közösségi intézmény vagy szerv lehet
A panaszos uniós állampolgár, illetve az Unió területén székhellyel vagy lakóhellyel rendelkezik
A vizsgálatot lezáró határozatnak nincs kötelező ereje
Az ombudsmannak nincs hatásköre határozatok érvénytelenítésére, intézmény vagy szervezet utasítására

Forrás: Saját szerkesztés.

BEFEJEZÉS

1. Összegzés

1.1. A hivatal pozícionálása a múlt és jelen alapján

Az európai ombudsmanhoz történő panaszbenyújtás egy olyan hosszú út eredményeképpen született, amelyet véleményem szerint nem lehet csak az 1970-es évektől kezdődően vizsgálni. Az ombudsman hivatala olyan funkciót lát el, amelynek fontossága már több száz évvel ezelőtt kiderült. A dolgozat elején azért tartottam szükségesnek visszamenni az antik időkig, mert az ombudsmani hivatal elődei már évszázadokkal ezelőtt működtek különböző hivatalok, tisztségek elnevezései alatt. A bemutatott hivatalokon és tisztségeken keresztül látható, hogy a hivatal „őseinek” működése független volt az állam berendezkedésétől. A svéd történelem számunkra releváns, az ombudsmani hivatal megszületését tartalmazó korszakának áttekintése ahhoz a következtetéshez vezethet el, hogy eredetileg egy olyan szervet állítottak fel, amely a végrehajtó hatalom részeként tevékenykedett és nem elsősorban az egyének/polgárok jogvédelmének érdekében, hanem alapvetően a végrehajtó hatalom meghosszabbított kezeként és érdekében járt el (ahogy ezt ókori példáknál is láthattuk).

Noha Európa egyik dimenziójában, a Közösség életében a közösségi ombudsman tisztségének kérdését már 1974-ben – különösen az Európai Parlamentben – élénk vita kísérte, mégis az intézmény felállítására közel két évtizedet kellett várni. Ahogy a dolgozat folyamán kiderült, ennek oka az volt, hogy bizonyos feltételeknek együttesen kellett teljesülnie:

- Egyrészt magának az európai integrációnak is el kellett érnie azt a fejlődési szintet, amikor a gazdasági együttműködésen túl a politikai unió kérdése is felvetődhetett. Az utóbbival szorosan összefüggő uniós állampolgárságot a jövőbeni Unió egyik pilléréként, a demokratikus legitimitás alapjaként tekintették. Az uniós állampolgársághoz fűződő jogok elfogadásánál került szóba, hogy létre kellene hozni olyan speciális szerveket, amelyek e jogok felügyeletéért lennének felelősek. Ezt megoldandó merült fel, hogy amennyiben lehetőségük lenne az uniós polgároknak panaszokat benyújtani egy európai ombudsmanhoz, az nemcsak jogaik nagyobb védelmét garantálná, hanem a közvetlen kapcsolatot is biztosítaná az Unió és polgárai között.

- Másrészt szükség volt arra, hogy az Európai Unió tagállamaiban lassan elterjedjen az ombudsmani intézmény. Amikor az Európai Közösség először bővült ki új tagokkal 1972-ben, az alapító országok egyikében sem működött ombudsmani hivatal. A tagállamok körében gyökeret kellett eresztenie annak a nézetnek, hogy az ombudsman intézménye egyidejűleg biztosítja a végrehajtó hatalom hatékony és rugalmas ellenőrzését, a bürokrácia kontrollját és az állampolgárok védelmét, többek között az egyének „segítségé”, vagyis az általuk benyújtott panaszok által.⁴⁸⁸
- Bár az 1990–1991-es években már konkrét spanyol javaslat irányult az európai hivatal felállítására, és az ezt támogató dán memorandumban is hangsúlyozták, hogy a közösségi együttműködés demokratikus bázisa megerősítéséhez szükséges lenne az ombudsman intézményének bevezetésére az Európai Parlament égisze alatt, mégis több tényező befolyásolta az ügyet. A közösségi intézményrendszer nem mutatja egyértelműen a hatalmi ágaknak a demokratikus jogállamban fellelhető hagyományos megosztását. A különböző dokumentumok áttekintése egyértelművé teszi számomra, hogy az ombudsman felállításának időpontját a politikai hatalomföltés, a feladat- és hatáskörök gyengülésétől való félelem késleltette. A két „rivális” közül az Európai Parlament (így a Petíciós Bizottság) attól félt, hogy egy hasonló funkciójú szerv kerül felállításra, míg az Európai Bizottság jogkörének korlátozását látta benne.
- Végezetül, mivelhogy a közösségi közigazgatás decentralizált, a közigazgatás szervezetének nem volt olyan erős hatalma, hogy kimondottan hatott volna a tagállami állampolgárok többségének jogára. Továbbá, mivel még nem rögzítették a közösségi állampolgárok alapvető (és közigazgatási) jogait, nem is volt igazolható alap e jogok védelmére hivatott szerv felállítására.

Megállapítható tehát, hogy amikor az integráció fejlődési stádiuma találkozhatott az ombudsmani intézmény tagállami tapasztalataival, amelyhez társult az Unió részéről a kontrollmechanizmus tökéletesítésének igénye is, lehetőség ígérkezett a hivatal instituálására. A hivatal felállítására tehát pár évtizedig várni kellett: a különböző parlamenti jelentések, képviselői hozzászólások, egyéb dokumentumok elemzésével elének tárult, ahogy a képviselői, bizottsági álláspontok alakulása kreálta, befolyásolta magának a felállításnak folyamatát.

Az európai ombudsman mintájának egyértelműen a dán ombudsmant vették alapul. Bár a felállításra konkrét javaslatot elsőként a spanyolok nyújtottak be (és ezért sok szerző a spanyol javaslatot tekinti az eredeti vázlatnak), és az első spanyol javaslatot a Bizottság is

⁴⁸⁸ FERRAGINA, MARIA RITA: *Il difensore civico: Ombudsman*. 18 Scaffale Universitario, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 1991. 24.

erősen támogatta, a spanyol javaslat nem egy szupranacionális szinten felállítandó hivatalra vonatkozott. Ez a hivatal tagállami szinten, külön uniós ügyekkel foglalkozó ombudsmanokkal kívánta az uniós polgárok jogait védeni. A spanyol javaslatot követően benyújtott dán javaslat tartalmazta azt, a dán ombudsmani hivatalt követő tervet, amely az európai ombudsmant mint egyszemélyű, szupranacionális szinten felállított, független, Parlament által kinevezett, Bíróság által felmenthető tisztviselőt vizionálta. A dán (és a norvég), illetve a svéd (valamint finn) alapmodellek közötti különbség alapvetően az, hogy míg előbbi esetben az ombudsman a parlament egyfajta kiterjesztésének tekinthető, addig utóbbinál hangsúlyosabb az egyén jogvédelme. Az európai ombudsman hivatalán kívül a legtöbb ország a dán struktúrát követte, aminek oka legfőképpen gyengébb jogkörében rejlik: a vizsgálata során eszközök széles táráat veheti igénybe, de nincs hatásköre sem határozatok kikényszerítésére, sem valamilyen intézmény vagy szervezet utasítására.

Az Európai Parlament és az európai ombudsman viszonyát több oldalról lehet megközelíteni. Az ombudsmani hivatal létrehozatalának célját elsősorban az európai polgárok egyéni jogérvényesítése újabb fokának biztosításában látom, és instituálásánál a hangsúlyt nem politikai okokra, nem a politikai egyensúlyozásra kívánom helyezni, annak ellenére, hogy kezdetben itt is tapasztalható volt politikai vita. Az ombudsman és a Parlament viszonyát az ombudsman tevékenységében rejlő politikai felelősség, valamint a vele történő szoros együttműködés határozza meg. Az ombudsmani hivatal a Parlament „meghosszabbított keze” funkcióját is betölti, a Parlament ellenőrző szerepének kiegészítőjeként láthatjuk. Az európai ombudsman szerepét tekintve azonban nem alárendelt, hanem mellérendelt: ezt azzal lehet alátámasztani, hogy a Parlament is felügyeleti jogkörébe tartozik, ellentétben számos tagállami példával. És bár a Parlament az ombudsman ellenőrzési jogköre alá tartozik, mégis beépítették azt a korlátot, hogy a Parlament inkább politikai jellegű tevékenységével kapcsolatban nem, csak igazgatási tevékenysége kapcsán járhat el. Felállítása így nemcsak a polgárok védelmének megerősítését jelenti a hivatalszervezettel szemben, hanem úgy jelent kiegészítő eszközt, hogy a Parlament is megőrzi petíciós mechanizmusa felett a politikai hatalmat. Így a kapcsolat egyik elemét jelenti, hogy amikor az ombudsman úgy ítéli meg, hogy a benyújtott beadvány nem panaszként, hanem petícióként kezelendő, akkor lehetősége van továbbítani a petíciók kezelésére hivatott Európai Parlament felé. Tovább árnyalja a kapcsolatot, hogy bár az ombudsman teljes függetlenséggel rendelkezik feladatainak ellátása során, ugyanakkor a Parlament kizárólagosan felelős megválasztásában-kinevezésében, felmentésében, feladatainak szabályozásában. Az együttműködés fontosságát mutatja az is, hogy a Parlament az ombudsman vizsgálatait során segítséget nyújthat, az ombudsman pedig

éves illetve különjelentéseit a Parlamentnek nyújtja be, amely szabadon dönt arról, hogy megerősítheti-e határozatában az ombudsman által ajánlottakat.

Az ombudsmani hivatal Európai Bizottsággal fennálló viszonya ugyanolyan árnyalt, mint az Európai Parlamenttel. Már a felállítás ötletének megjelenésekor egyértelmű volt, hogy a Bizottság nem ért egyet egy őt is ellenőrző hivatal felállításában. Az esetelemzés viszonyuk számos vetületére választ adott. Bár a vonatkozó előírások szerint az ombudsman eljárása során hozott döntések, és jogértelmezése (amit már gyakorlatnak lehet tekinteni) nem bír kötelező erővel, csaknem másfél évtizedes tevékenysége alatt hatásköri kereteit szinte feszegeti. A dolgozat esetanalízist tartalmazó része ezt egyértelművé teszi, és ez az Európai Bizottsággal fennálló viszonyát is meghatározza:

- jogértelmezési kérdésben álláspontját a Bizottság gyakran elfogadta, bár maga az ombudsman is leszögezi, hogy az Európai Bíróság hivatott a közösségi jog értelmezésére,
- eljárásának eredménye a *soft law* forrásaként is tekinthető, a Bizottság ugyanis az ombudsman nem kötelező erejű ajánlása alapján hozta meg a panaszos és Bizottság viszonyát rendező közleményt,⁴⁸⁹
- ajánlásának hiányzik kötelező jellege, mégis a Bizottság kötelezettségszegési eljárásában az ombudsman hathatós tevékenysége elvezetett ahhoz, hogy a panaszos szinte „félle” vált, és az ombudsman a Bizottsággal, mint másik féllel szemben számon kéri, *soft law*ként alkalmazza a közleményt.

Nem csak a Parlament és a Bizottság, hanem a Bíróság felől is érzékelhető az ombudsmani hivattal fennálló sajátos kapcsolat, az európai ombudsman hivatalának kiegészítő szerepe, ugyanis a Bíróság szerint is panaszeljárása egy alternatív eljárást képvisel. Ugyanakkor a Bíróság számos ítéletében egyértelműen meghúzta az ombudsman hatáskörének kereteit, tevékenységének korlátait. Így amikor az ombudsman döntéseire hivatkoztak bírósági eljárásban, akkor leszögezte, hogy az ombudsman által megállapított hivatali visszásságot nem egyenértékű azzal a bírói megállapítással, hogy egy intézmény vagy szerv megsértette a felperes jogait: önmagában nem jelenti a jogszabálysértést. Mivel az ombudsman szerint a téves jogértelmezés is hivatali visszásság, és jogértelmezési álláspontjára szintén hivatkoztak bírósági eljárás során, azt is kimondta, hogy nem rendelkezik bizonyító erejű jogértelmezésre vonatkozó hatáskörrel. Vagyis jogértelmezési gyakorlatát ezzel nem szüntette meg, csak korlátozta. Egyértelműen kimondta azt is, hogy a

⁴⁸⁹ Bonnor is rámutat erre, aki szerint az európai ombudsman tevékenysége az Európai Unió újszerű *soft law* forrásának tekinthető. Lásd: Bonnor, Peter G.: The European Ombudsman: a novel source of soft law in the European Union. *European Law Review*, 2000. 39–56.

bíróságnak lehetősége van az ombudsmani döntést és eljárást megvizsgálni a kárfelelősség megállapítása iránti perben: ez alapján az ombudsmani döntéseknek és eljárásoknak van bírói kontrollja. Ez azért is fontos, mert a bár az ombudsmannak nincs hatásköre intézmény vagy szerv döntését megkérdőjelezni, mégis láthattuk, hogy akár döntések érdemi részével kapcsolatban is nyilatkozik. A kárfelelősség megállapítása iránti kereset előtt utat nyitva a Bíróságnak pedig lehetősége van annak megállapítására is, hogy az ombudsmani eljárás is megvalósíthat olyan magatartást, amelynek ellenőrzésére, megelőzésére a hivatal felállították.

Ha összegezni szeretném, akkor azt mondanám, hogy a hivatal a Parlament és a Bíróság eljárását erősítő alternatív eszköz, de elsődleges funkcióként a polgárok által használt, érdekérvényesítést biztosító intézmény. Kérdés az, hogy minek nevezhetjük inkább az európai ombudsmant: alapjogok védelmezőjének, a vitarendezés egy fórumának, vagy inkább az uniós intézményrendszeren belül elhelyezkedő ellenőrző eszköznek? Az európai ombudsman működése során nem csak teljesítette a felállításához fűződő várakozásokat, hanem mondhatnám azt, hogy túl is teljesítette: azon felül, hogy az alapjogok védelmezőjeként tekintjük, az alapjogok katalógusának alakítója is lett: a megfelelő ügyintézéshez való jog az első európai ombudsman hatására került be az Alapjogi Chartába, ezzel pedig egyértelműen látható, hogy nemcsak *soft law alakítására* van lehetősége, hanem úgy tűnik, konkrét *alapjog létrehozására* is. Egyébként maga az Európa Tanács is rámutatott arra, hogy az általános értelemben vett ombudsman munkája és véleménye révén fontos szerepet játszik a közigazgatás szervezetének működését irányító általános alapelvek és szabályok fejlődésében. Ez tehát az ombudsman tevékenységének egyik fontos eleme.

Vitarendező jellegét az erősíti, hogy a békés megoldás keresése a *médiateur* szerepét ruházza az ombudsmanra, amikor a hivatali visszásság megszüntetésére tesz kísérletet, s számos nyelven mintha erre is helyeznék a hangsúlyt (lásd például *médiateur européen* vagy *mediatore europeo*).

Mindezek alapján leszögezhető, hogy az ombudsman olyan komplex szerepet játszik, ami miatt nem lehet kizárólagosan csak vitarendező fórumnak, alapjog létrehozójának/alakítójának vagy védelmezőjének tekinteni.

Az európai ombudsman tevékenységével pár javaslatot is megfogalmaznék. Elsőként az európai hivatal ismertségéről szólnék. Az európai ombudsman és hivatala előadásokkal és látogatók fogadásával próbálja ismertségét terjeszteni. Kérdés, hogy nem kellene-e jobban bevonni az egyes tagállamok ombudsmani hivatalait, nagyobb szerepet szánva nekik európai

kollégájuk ismertségének terjesztésében? Véleményem szerint a „hétköznapi embereket” jobban el lehetne érni, hiszen a tagállami hivatal könnyebben eljut saját polgáraihoz. Így a nemzeti hivatal saját ismertsége terjesztését összeköthetné európai kollégájával. Például a magyar lakosság 2007-es reprezentatív felmérésében a megkérdezettek 32%-a említette a magyar ombudsmani tisztséget, mint amelyhez a polgár fordulhat, ha valamely intézmény részéről jogsérelem éri, szemben az 1998-as 15%-kal. Vagyis tíz év alatt a duplájára nőtt ez a mutató, miközben 1998-ban 65%, 2007-ben 79% ismerte hallomásból. Ugyanakkor a harmadik legmagasabb értékkel rendelkezik 18 intézmény sorában a lakossági bizalom tekintetében (míg a Parlament csak a 16.).⁴⁹⁰ Az európai hivatalhoz benyújtott panasztípusok ismertetésénél a magyar ügyek esetében azonban azt láthattuk, hogy számos olyan panaszt nyújtanak be az európai ombudsmanhoz, amely a magyar biztosok hatáskörébe tartozik. Az európai ombudsman ismertségének terjesztését tehát a számok tükrében is előnyös lenne összevonnival a magyar hivatallal. Szükséges megjegyezni, hogy az ismertség terjesztésén az „egyszerű emberhez” történő eljutást is érteni kell. A tömegtájékoztatási eszközökön keresztül társadalmi hirdetés útján lehet megszólítani a polgárokat (megjegyzem, a magyar ombudsmanok nem élnek túl gyakran ezzel a lehetőséggel). Nem kizárható akár tájékoztató füzetek szétterítése, összefogva egyéb, a polgárok jogait védő hivatalokkal, testületekkel. Bár az európai ombudsman hivatalánál lehetőség van előzetes egyeztetést követően a hivatalt meglátogatni, ezzel igazából diákok, tisztviselők élhetnek, számszerűségi okokból csak szűk lehetőséget jelent az ismertség növelésénél. Sokkalta szélesebb réteget lehetne megszólítani lakossági fórumokon, itt kifejezetten a nemzeti ombudsmanok által szervezett érdekvédelmi fórumok rendezésére gondolok, itt is akár más hivatalokkal összefogva. Éppen ezért azt javaslom, hogy a magyar ombudsmani hivatal aktív segítségét és közreműködését vegyék igénybe az európai hivatal ismertségének terjesztésében. Maga az európai ombudsman is úgy véli, hogy kevés a hivatalához érkezett magyar panasz, viszont nehezen elképzelhető, hogy a sok, Magyarországon megvalósított uniós projekt során nem vetődik fel semmilyen probléma az érintett uniós intézmények, szervek eljárásával kapcsolatban.⁴⁹¹ Tehát jobban ki lehetne használni az európai ombudsmanhoz fordulás lehetőségét, amit a fenti javaslatom elősegítené. Bár az ombudsman függetlenségét számos előírás is biztosítja, meglátásom szerint több olyan előírás van, amelyek bizonyos mértékig csorbítják a függetlenség elvét. Éppen azért

⁴⁹⁰ Az általános ombudsmani tisztség a legismertebb: 72% hallott már róla. Az adatvédelmi és a kisebbségi biztos teljes ismertségi mutatója 59, illetve 57%-os, a zöld ombudsmané pedig 17%-os. A felnőtt lakosság 11%-a gondolja egészen biztosnak, további 28%-a pedig valószínűnek, hogy megkeresné az ombudsman problémájával, ha jogsérelem érne. Az ombudsmanok munkájával kapcsolatos lakossági vélekedések kevésbé differenciáltak. A válaszadók legnagyobb csoportja egyetértett a pozitív állításokkal és elvetette a negatív állításokat. Jelenleg kevesebb a pozitív várakozás, feltételezés az ombudsmanok működésével kapcsolatban, mint 1998-ban volt. Részletesebben lásd *Szonda Ipsos kutatási jelentés: az országgyűlési biztosok ismertsége és megítélése a magyar lakosság körében* <http://www.obh.hu/>

⁴⁹¹ DIAMANDOUROS, NIKIFOROS: *What can the European Ombudsman do for citizens, NGOs, bussinesses and associations?* Information Visit to Budapest, Hungary, 15 September 2008. 11.

javaslataim körbefognák ennek az elvnek a teljes körű megvalósulását. Szükségesnek tartanám az újraválaszthatóság lehetőségének megszüntetését, mivel ez jobban biztosítaná a feladatainak ellátáshoz szükséges függetlenséget, szabadságot. Mondhatom úgy is, hogy tevékenysége felett elhárulna egy olyan tény, ami magába foglalja a befolyásolhatóságot. Az ombudsman függetlensége hangsúlyosabb lenne akkor is, ha nem a parlamenti ciklusokhoz kötnék megválasztását. A jogszabály alapján ugyanis a parlamenti ciklusokkal párhuzamosan telik az ombudsman ciklusa, vagyis a parlamenti ciklusok kezdetén választják meg az ombudsmant, akinek hivatali ideje rendes körülmények között a parlamenti ciklus végéig tart. A jelenlegi szabályok szerint az ombudsmant akkor lehet felmenteni, ha már nem felel meg a feladatai ellátásához szükséges feltételeknek, vagy ha súlyos kötelezettségzegést követett el. Javasolnám, hogy csak egészen rendkívüli esetben lehessen elmozdítani tisztségéből, akkor, amikor jogi felelősségre vonása is felmerülhet. Ezáltal a függetlenség még inkább biztosított lenne, hiszen felmentését az Európai Parlament kezdeményezheti.

1.2. Az európai ombudsman által betöltött szerepek

A kutatás lezárásakor bebizonyosodott, hogy az európai ombudsman egy olyan pozíciót tölt be, amelyhez több szerepkör is tartozik. Ezek a szerepkörök a tisztség felállításának évétől alakultak ki és formálódtak.

1.2.1. Az ombudsman kiegészítő jellege az Unió demokratikus deficitje terén

Az európai ombudsman – akit az uniós polgárok közvetlenül választott Parlamentje jelöl ki, tevékenysége során a Parlamentnek tartozik beszámolni, s a Parlamentnek lehetősége van kezdeményezni a felmentését – meghatározó szerepet játszik a végrehajtó hatalom, az Európai Bizottság és az európai bürokrácia feletti parlamenti kontrollban. Az európai ombudsman esetében az egyének egy eszközt kaptak az Európai Unió intézményeivel és szerveivel szemben. Ez az eszköz lehetőséget biztosít arra, hogy a szupranacionális szinten tevékenykedő intézmények és szervek eljárását bepanaszolják.

A panaszok fajtáinak bemutatásánál már rámutattam, hogy mennyire nem véletlen, hogy az európai ombudsman vizsgálata az alávetett intézmények és szervek közül túlnyomórészt az Európai Bizottságot érintik, vagyis mondhatjuk azt is, hogy az uniós polgárok közreműködnek az európai ombudsmanon keresztül az Európai Unió végrehajtó hatalmát megtestesítő Európai Bizottság eljárásának ellenőrzésénél.

1.2.2. Az ombudsman és az Unió átláthatóságának, illetve nyitottságának követelménye

Az európai ombudsman tevékenységét nagymértékben meghatározza az uniós intézményrendszert érintő, kritikaként megfogalmazott átláthatóság hiánya. A tevékenységével kapcsolatos ügyek közül ugyanis az átláthatóság hiánya, beleértve a tanácsadás megtagadását, a hivatal megalakítása óta az európai ombudsman ügyeinek a legnagyobb csoportját képezi,⁴⁹² így ezzel az ügycsoporttal kapcsolatban számos állásfoglalást adott ki. A 1049/2001/EK rendelet 8. cikk (1) bekezdése szerint a dokumentumokhoz való hozzáférés teljes vagy részleges elutasításakor a kérelmező bírósági eljárást indíthat, vagy az ombudsmanhoz panasszal fordulhat.⁴⁹³ Figyelemre méltó sikernek könyvelhető el tevékenysége a dokumentumokhoz való hozzáférés terén, hogy tevékenységének köszönhetően szinte azonnal valamennyi intézmény hozott a hozzáférésre vonatkozó szabályokat. A Tanács és a Bizottság ugyan már 1993-ban elfogadott egy, a dokumentumaira kiterjedő magatartási kódexet,⁴⁹⁴ de ez csak a két intézményre vonatkozott, és túlságosan engedékeny volt a kivételek terén. Az európai ombudsman a fent említett ügycsoport száma miatt a közösségi intézmények dokumentumainak nyilvánossága ügyében saját kezdeményezésű vizsgálatot is indított, majd felszólította a mulasztókat az ilyen jellegű szabályzatok meghozatalára. Ennek a mulasztók eleget tettek. Fontos, hogy maga az ombudsman is biztosítja hivatalának átláthatóságát, nyitottan dolgozik, amennyire a vonatkozó szabályok engedik, így az egyének nyomon tudják követni s megértik tevékenysége lényegét. Ezzel az eljárással jó példát tud mutatni másoknak. Az ombudsman birtokában lévő, a vizsgálatok során megszerzett információk és dokumentumok a nyilvánosság számára – tekintettel Alapszabályának 4. cikke (1) bekezdésére, valamint ugyanazokra a feltételekre és korlátokra, amelyeket az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáféréstől szóló 1049/2001/EK rendelet állapít meg – nem hozzáférhetőek. A hozzáférésre vonatkozó kérelemre az engedélyt automatikusan megadottnak kell tekinteni a következőknél (kivéve azokat a panaszokat, amelyeket bizalmasnak minősítettek): a panaszok általános nyilvántartási jegyzéke; a panaszok és a panaszt tevő által csatolt dokumentumok; az érintett intézmények véleményei, valamint a panaszt tevő ezekre tett észrevételei; az ombudsman

⁴⁹² Például az Európai Bizottság dokumentumaihoz való hozzáféréssel kapcsolatban benyújtott 415/2003/(IJH)TN panasz; és az Európai Parlament ellen benyújtott 1919/2005/GG panasz a felvételi eljárásban jelentkezők listájához való hozzáféréssel kapcsolatban.

⁴⁹³ Az Európai Parlament és a Tanács 2001. május 30-i 1049/2001/EK rendelete a nyilvánosságnak az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz történő hozzáféréséről HL L 145., 2001.05.31., 43. o., 8.cikk

⁴⁹⁴ Az un. Code of Conduct.

ügyet lezáró határozata; a jelentések és ajánlástervezetek. A nyilvános hozzáférést igénylő kérelemre vonatkozó határozatot a kérelem átvételétől számított 15 munkanapon belül meg kell hozni. Ha a dokumentumhoz való hozzáférésre vonatkozó kérelmet teljesen vagy részben elutasítják, az elutasítást meg kell indokolni. Az európai ombudsman az éves jelentései és különjelentései elfogadásáról a Hivatalos Lapban közleményt tesz közzé, és nyilvánosságra hozza, hogy az érdeklődők a dokumentumok teljes szövegéhez hogyan férhetnek hozzá.

1.2.3. Az ombudsman szerepe az uniós tisztviselők és uniós polgárok kapcsolatának erősítésében

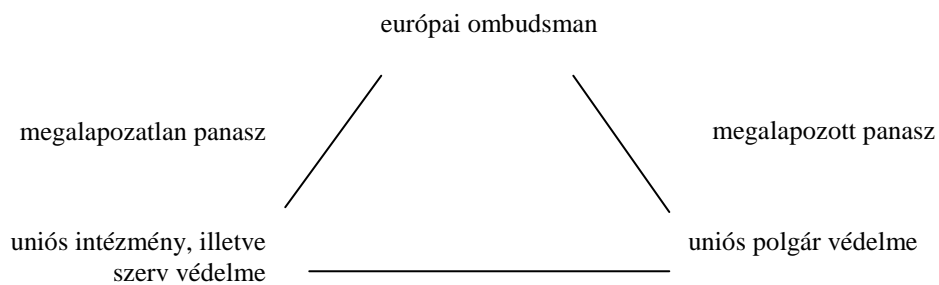
Ahogy arra az Európa Tanács is rámutatott, az ombudsman (vagy hozzá hasonló funkciókkal rendelkező személyek) munkája és véleménye fontos szerepet játszik a közigazgatás szervezetének működését irányító általános alapelvek és szabályok fejlődésében, valamint a köztisztviselők eljárásában.⁴⁹⁵ Az európai ombudsman felismerve ennek igényét, azt ajánlotta az intézményeknek, szerveknek és ügynökségeknek, hogy alkalmazzanak olyan szabályokat, amelyek a helyes hivatali eljárást rögzítik tisztviselőik számára a polgárokkal fennálló viszonyukban. A közigazgatási alapelvek kidolgozása ugyanis megteremtené a keretet a polgárok számára, hogy a közigazgatási eljárásban bármikor elvárhassák a helyes hivatali eljárást, és az eljárási garanciákat rögzítené. A polgár és a hivatalnok számára pedig egyértelművé válna, hogy a gyakorlatban mit is jelent a jó, illetve a rossz hivatali eljárás. A megfelelő ügyintézéshez való jog pontosítása céljából az európai ombudsman elkészítette a jó közigazgatás európai kódexét, amely irányadó elveket tartalmaz a polgárok és a köztisztviselők eljárására. A jó közigazgatás elve azon túl, hogy megköveteli a közösségi intézményektől és szervektől a jogi kötelezettségeik betartását, a szolgáltatás nyújtásával kapcsolatos gondolkodásmódot, a közösség tagjai felé a megfelelő bánásmód biztosítását is jelenti, valamint a jogaikkal történő – teljes mértékű – éleést. A kódexben megtestesülő jó közigazgatás az Európai Unió Alapjogi Chartájában az uniós polgárokat megillető jog, ahol a 41. és a 43. cikkek szólnak a jó közigazgatásról. Az ombudsman az alapjogok védelmének felügyelete terén a tevékenységével elősegíti a Chartában foglaltak figyelembevételét, a hivatali visszasság lehetőségének kivizsgálásakor tekintetbe veszi a Chartában megfogalmazott szabályokat és elveket. Azok a hivatalnokok, akik követik a kódexet,

⁴⁹⁵ Council of Europe: *Non-judicial means for the protection of human rights: the institution of the Ombudsman*. Directorate of Human Rights, Strasbourg, 1987. 6.

biztosak lehetnek benne, hogy elkerülik a hivatali visszásság esetét.⁴⁹⁶ Azok a polgárok, akik ismerik a kódexben megfogalmazott alapelveket, megkövetelhetik az alapelvek alapján a helyes eljárást. Az európai ombudsman tevékenysége az intézmények, szervek, illetve polgárok kapcsolatát tekintve közvetítő jellegűnek mondható. Egyrészt az ombudsmannak legfontosabb feladatáknak kell foglalkoznia a hivatali visszásságok eseteivel, így hatékony eszközként kell szolgálnia a polgárok sérelmeinek orvoslását. A helyes hivatali eljárást kell propagálnia – ezzel segítve a polgárokat –, ami magába foglalja a közigazgatási szervekkel való együttműködést olyan megoldások megtalálására, amelyek a polgárokkal való kapcsolatukat fejlesztik. A polgárok jogvédelme és a polgárok európai uniós intézményekkel, szervekkel fennálló kapcsolatának fejlesztése kéz a kézben járnak.⁴⁹⁷ Az ombudsman nem lehet egyoldalú, csak a közigazgatás szervezete ellen irányuló, hanem az intézményeket és szerveket védenie is kell a megalapozatlan panaszokkal szemben.⁴⁹⁸

5. ábra

Az európai ombudsman tevékenysége a panasz jellegétől függően



Forrás: Saját szerkesztés.

Ez biztosítja, hogy egy olyan pártatlan és részrehajlás nélküli hivatalként működjön, amely megbízhatósága révén alkalmas mind a hivatali apparátus, mind a polgárok közötti kapcsolatok fejlesztésére. Az európai ombudsman azonban nemcsak az egyszerű uniós polgár segítségét jelenti az uniós közigazgatással szemben, hanem a hivatalnoknak is segítséget nyújt közösségi intézményekkel, szervekkel szemben. Így amíg egyik oldalon a köztisztviselőkkel hivatali eljárás során kapcsolatba kerülő „egyszerű” uniós polgár „védelmére” kel, a másik

⁴⁹⁶ The European Ombudsman: *What can the European Ombudsman do for you? A guide for citizen*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2002. 13.

⁴⁹⁷ A4 0083/94 PE, Report of the role of the European Ombudsman appointed by the European Parliament.

⁴⁹⁸ HALLER, WALTER: Hierarchical Structure of Ombuds-Institutions? *Varia* 55, European Ombudsman Institute (EOI), Innsbruck, 2006. 4.

oldalán maga a hivatalnok – mint uniós polgár – is fordulhat hozzá panasszal. Így egy személyben az uniós bürokrácia külső ellenőrző és belül is hatékony eszköze.

1.2.4. Polgárközeli Európa – az ombudsman mint a közösségi identitás formálásának eszköze

Az Alapvető Jogok Chartájának megalkotásával az Unió erősíteni kívánta az emberi jogok iránti elkötelezettségét. A Charta 50 cikkben körvonalazta általános emberi jogi politikáját, amelyek közül 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 magába. Az ombudsman tevékenységével részt vesz a polgárok jogainak Közösségen belüli erősítésében, közreműködik az Alapvető Jogok Chartájának intézmények általi komolyan vételében. Az ombudsman aktív közreműködése következtében a Chartát beépítették az Európai Alkotmányról szóló szerződés tervezetbe is. Az Alapvető Jogok Chartában megfogalmazott specifikus jogok tekintetében az ombudsman is folytatott le saját kezdeményezésű vizsgálatokat, illetve a Chartát felhasználják a benyújtott panaszok kezelésében. Az ombudsman közvetlen kapcsolatot épít ki a hozzá forduló uniós polgárral. Tevékenysége során a polgárok tájékoztatást kapnak jogaikról és ezek tiszteletben tartását biztosító lehetőségekről, ami konkrétan azt jelenti, hogy amennyiben nem rendelkezik hatáskörrel az adott ügyben történő eljárásra, tanácsot ad, hova fordulhat panaszával, illetve továbbadja az ügyet. Az ombudsman tevékenysége nemcsak *reaktív*, hanem *proaktív* is, vagyis saját kezdeményezésű vizsgálataival hozzájárul a polgárok jogait érintő általánosabb jellegű kérdések megoldásához. Az ombudsman több mint egy évtizedes tevékenysége a hatékonyság, az elért eredmények tekintetében megalapozta létjogosultságát. Az ombudsman tervezett tevékenysége megvalósításának és a tervezett eredmények elérésének mértékét jelentik az általa lefolytatott vizsgálatok és ezek kimenetelei. Ugyanakkor már a panaszok benyújtását is tekinthetjük közvetett eredményességi mutatónak, hiszen a polgárok uniós polgárságuk tudatában – uniós jogaikkal élve – aktivizálják magukat valós vagy vélt sérelmeik esetén. Ha adott esetben jogsérelmükkel nem is az ügyben eljárni hivatott szervhez, vagyis az ombudsmanhoz fordulnak, az ombudsman tanáccsal segíti, információval látja el őket a további lehetőségekről. Az uniós polgárok azáltal, hogy a közvetlenül választott Európai Parlament jelöli ki az ombudsmant, és mert más intézménytől, szervtől függetlenül végzi tevékenységét, az európai ombudsman hivatalát polgárközelibbnek érzik, nem úgy tekintenek rá mint a távoli uniós intézményrendszer egyik szereplőnek. Egyébként a Petíciós Bizottság is rámutatott az

ombudsmannal kapcsolatosan arra, hogy a polgárok jogainak védelme, valamint az európai polgárok és közösségi intézmények közötti kapcsolat erősítése együttesen valósulnak meg.⁴⁹⁹

⁴⁹⁹ Report on the role of the European Ombudsman appointed by the European Parliament, rapporteur Mr. Newman, A40083/94 PE 209.768/fin.

IRODALOMJEGYZÉK

- ASZTALOS ZSÓFIA: Az európai ombudsman – Gyökerek, felállítás, fejlődés. *Európai tükrök*, 2006/11.
- Az Európai Ombudsman: *A helyes hivatali magatartás európai kódexe*. Az Európai Községek Hivatalos Kiadványainak Hivatala, Luxembourg, 2005.
- BESSELINK, F. M. LEONARD: Types of National Institutions for the Protection of Human Rights: An Overview of Organizational and Legal Issues. In: HOSSAIN, KAMAL – BESSELINK, F. M. LEONARD – SELASSIE GEBRE SELASSIE, HAILE – VÖLKER, EDMOND: *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices, National Experiences throughout the World*. Kluwer Law International, The Hague, 2000.
- BEXELIUS, ALFRED: Sweden's guardians of the Law – The Ombudsman for civil affair. In: ROWAT, DONALD C.: *The ombudsman-citizen's defender*. George Allen and Unwin Ltd., London, 1965.
- BIBÓ ISTVÁN: Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. In: *Válogatott tanulmányok, I. kötet (1935–1944)*. Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1990.
<http://mek.oszk.hu/02000/02043/html/index.html>
- BIERING, PETER: The Danish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union. In: The European Ombudsman and the authors: *The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005.
- BONNOR, PETER G.: The European Ombudsman: a novel source of soft law in the European Union. *European Law Review*, 25/2000.
- BRADLEY, KIERAN – SUTTON, ALASTAIR: European Union and the Rule of Law. In: DUFF, ANDREW – PINDER, JOHN – PRYCE, ROY (eds.): *Maastricht and Beyond: Building the European Union*. Routledge, London and New York, 1996.
- BRÓSZ RÓBERT – PÓLAY ELEMÉR: *Római jog*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1976.
- CHRYSSOCHOOU, DIMITRIS N.: Theorizing European Integration. SAGE Publications, London, 2001. *Idézi PALÁNKAI TIBOR: Európai egység – Integráció elmélet (Új integráció gazdaságtanának szükségessége)*, Akadémiai Széki Foglaló, 2005. február 14.
- CHURCH, C. H. – PHINNEMORE, DAVID: *The Penguin Guide to the European Treaties. From Rome to Maastricht, Amsterdam, Nice and beyond*. Penguin Books, London, 2002.
- Council of Europe: *Non-judicial means for the protection of human rights: the institution of the Ombudsman*. Directorate of Human Rights, Strasbourg, 1987.

- CRAIG, PAUL: *EU Administrative Law*. Oxford University Press, New York, 2006.
- DAHRENDORF, RALF: The Challenge for Democracy. *Journal of Democracy*, October 4/2003.
- DIAMANDOUROS, NIKIFOROS: *The Role of the European Ombudsman*, British and Irish Ombudsman Association Conference, 2005.
- DIAMANDOUROS, NIKIFOROS: Speech by the European Ombudsman to the European Convention, Brussels, 24 April 2003.
- DIAMANDOUROS, NIKIFOROS: Speech by the European Ombudsman to the European Parliament. Strasbourg, 25 September 2003.
- DIAMANDOUROS, NIKIFOROS: *The European Ombudsman as promoter of transparency and contributor to the fight against corruption*. Greek Chapter of Transparency International, Athens, 18 May 2005.
- DIAMANDOUROS, NIKIFOROS: *What can the European Ombudsman do for citizens, NGOs, businesses and associations?* Information Visit to Budapest, Hungary, 15 September 2008.
- DUFF, ANDREW: The Main Reforms. In: DUFF, ANDREW – PINDER, JOHN – PRYCE, ROY (eds.): *Maastricht and Beyond: Building the European Union*. Routledge, London and New York, 1996.
- EPAMINONDAS, MARIAS A.: The European Ombudsman. *Eipascope*, EIPA, 1/1994.
- FERRAGINA, MARIA RITA: *Il difensore civico: Ombudsman*. 18 Scaffale Universitario, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 1991.
- GAMMELTOFT-HANSEN, HANS: Trends Leading to the Establishment of European Ombudsman. In: The European Ombudsman and the authors: *The European Ombudsman – Origins, Establishment, Evolution*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005.
- GELLHORN, WALTER: *Ombudsmen and Others. Citizens' protectors in nine countries*. Harvard University Press, Cambridge–Massachusetts, 1967.
- GONZALEZ, CARLOS MOREIRO: The Spanish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union. In: The European Ombudsman and the authors: *The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005.
- GREGORY, ROY – GIDDINGS, PHILIP: Citizenship, Rights and the EU Ombudsman. In: BELLAMY, RICHARD – WARLEIGH, ALEX: *Citizenship and Governance in the European Union*. Continuum, London, 2001.

- GREGORY, ROY: The European Union Ombudsman. In: GREGORY, ROY – GIDDINGS, PHILIP (eds.): *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continent*. International Institute of Administrative Sciences Monographs, Vol. 13, IOS Press, Amsterdam, 2000.
- HAAS, ERNST B.: *The Uniting of Europe*. Stanford University Press, Stanford, 1958.
- HALLER, WALTER: Hierarchical Structure of Ombuds-Institutions? *Varia* 55, European Ombudsman Institute (EOI), Innsbruck, 2006.
- HARLOW, CAROL – RAWLINGS, RICHARD: Accountability and law enforcement: The centralised EU infringement procedure. *European Law Review*, 4/2006.
- HEEDE, KATJA: *European Ombudsman: redress and control at Union level*. European Monographs 24, Kluwer Law International, The Hague, 2000.
- HEGYI DOLORES: Az archaikus és a klasszikus kor. In: HEGYI DOLORES – KERTÉSZ ISTVÁN – NÉMETH GYÖRGY – SARKADY JÁNOS: *Görög történelem a kezdetektől a Kr. e. 30-ig*. Osiris, Budapest, 1995.
- HERBER ATTILA – MARTOS IDA – MOSS LÁSZLÓ – TATÁR CSILLA – TISZA LÁSZLÓ: *Történelem 2*. Reáltanoda Alapítvány, Budapest, 1998.
- HORVÁTH ZOLTÁN: *Kézikönyv az Európai Unióról*. Magyar Országgyűlés, Budapest, 2002.
- JÁVOR BENEDEK (szerk.): *A jövő nemzedékek jogai*. Védegylet, 2000.
- KEREKES ZSUZSA: Az ombudsman intézménye az Európai Unióban és Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 1998/7.
- KEREKES ZSUZSA: Információszabadság az Európai Unióban. *Fundamentum*, 2004/4.
- KÖRÖSÉNYI ANDRÁS: Demokráciadeficit, föderalizmus, szuverenitás. Az Európai Unió politikaelméleti perspektívából, *Politikatudományi Szemle*, 2004/3.
- LAMM VANDA – PESCHKA VILMOS (szerk.): *Jogi Lexikon*. KJK-Kerszöv, Budapest, 1999.
- LANE, JAN-ERIK: The Ombudsman in Denmark and Norway. In: GREGORY, ROY – GIDDINGS, PHILIP: *Righting wrongs: The ombudsman in six continent*. International Institute of Administrative Sciences Monographs, Vol. 13, IOS Press, Amsterdam, 2000.
- LUNDAVIK, ULF: Sweden's guardians of the Law. Comments on the Ombudsman for civil affair. In Rowat, Donald C. (ed.): *The ombudsman. Citizen's defender*. George Allen and Unwin Ltd., London, 1965.
- MAGYARY ZOLTÁN: *Magyar közigazgatás*. Budapest, Egyetemi Nyomda, 1942.
- MAJOROS JÓZSEF: *Római élet*. Tankönyvkiadó Vállalat, Budapest, 1965.
- MAJTÉNYI BALÁZS: Változóban a jogszemlélet? *Állam- és Jogtudomány*, 2002/3–4.

- MAJTÉNYI LÁSZLÓ: *Ombudsmann. Állampolgári Jogok Biztosa*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992.
- MEESE, JON MARCUS: *Das Petitionsrecht beim Europäischen Parlament und das Beschwerderecht beim Bürgerbeauftragten der Europäischen Union, Schriften zum Europa- und Völkerrecht und zur Rechtsvergleichung*. Band 4, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main, 2000.
- MEZEI GÉZA: *Az Európa Tanács intézményei és működése – belülről nézve*. In: GAZDAG FERENC– KOVÁCS PÉTER (szerk.): *Az Európa Tanács 1949–1999*. SVKI, Budapest, 1999.
- MISZLIVETZ FERENC: *Új Európára készülve. Európa 2002*, Európai Tanulmányok Alapítvány, 2001/1.
- MODEEN, TORE: The Swedish and Finnish Parliamentary Ombudsmen. In: GREGORY, ROY – GIDDINGS, PHILIP: *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*. International Institute of Administrative Sciences Monographs, IOS Press, Amsterdam, Vol. 13. 2000.
- OLSEN, JENS: General problems and observations. In: OLSEN, JENS – DOBJANI, EMIR – KNUDSEN, SOREN – MOLLER, CHRISTIAN (eds.): *Some Experiences in the Field of Assistance and Cooperation between Ombudsmen*.
<http://www.ombudsmanden.dk/publikationer/cooperation/>
- Országgyűlési Biztosok Hivatala: *Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után*. Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest, 1997.
- PALLA, WERNER: Von den Beschwerde- und Kontrollorganen der Antike über den Ombudsman von Skandinavien bis zu Synonymen in der Gegenwart. *VARIA 45*, EOI, 2002.
- PEDERSEN, I. M.: Denmark's ombudsman. In: ROWAT, DONALD C.: *The ombudsman-citizen's defender*. George Allen and Unwin Ltd., London, 1965.
- PICKL, VICTOR: Islamic Roots of Ombudsman Systems. *The Ombudsman Journal*, International Ombudsman Institute, Edmonton, 6/1987. *Idézi*: MACHACEK, RUDOLF: Law and Justice: Two Sides of the Same Coin, Law and Politics, *Facta Universitates*, 5/2001.
- PIERUCCI, ANDREA: Les recours au médiateur européen. In: EPAMINONDAS, MARIAS A.: *European Citizenship*. European Institute of Public Administration, Maastricht, 1994.

- POLT PÉTER: Egy új európai közösségi jogintézmény: az európai ombudsman. *Magyar Jog*, 1998/11.
- RÁCZ, ATTILA: Remodelling State Organisation for Legal Protection. In: Lamm, Vanda (ed.): *Transformation in Hungarian Law (1989–2006)*. Selected Studies. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2007.
- RÁCZ ATTILA: Az ombudsman intézménye. Speciális forma az igazgatás és a bírák törvényes működésének ellenőrzésére. *Jogtudományi Közlöny*, 1968. nov.–dec.
- RÁKOSI TIBOR: Ombudsmanok Európában, az európai ombudsman tevékenysége. *Ügyészek Lapja*, 2003/4.
- REIF, LINDA C.: *The Ombudsman, Good governance and the Interantional Human Rights System*, International Studies in Human Rights, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Volume 79. 2004.
- RUDHOLM, STEN: Sweden's guardians of the Law – the Chancellor of Justice. In: ROWAT, DONALD C.: *The ombudsman-citizen's defender*. George Allen and Unwin Ltd., London, 1965.
- SÁRI JÁNOS: *A hatalommegosztás*. Osiris, Budapest, 1995.
- SCHMITTER, PHILIPPE C.: Democracy in Europe and Europes' Democratization. *Journal of Democracy*. 4/2003.
- SÓLYOM LÁSZLÓ: The Rights of Future Generations, and Representing them in the Present. *Acta Juridica Hungarica*, 1–2/2002.
- SOMODY BERNADETTE: Az Európai Unió ombudsmanja. *Acta Humana*, 2003. 14/3.
- SORIA, MARTÍNEZ: Die Kodizes für gute Verwaltungspraxis. *Europarecht*, 5/2001.
- SÖDERMAN, JACOB: *Is There a Classic Parliamentary Ombudsman?* Austrian Ombudsman Board, 20th Anniversary, Vienna, 4 June 1997.
- SÖDERMAN, JACOB: Speech by the European Ombudsman to the European Convention. Brussels, 8 November 2002.
- SÖDERMAN, JACOB: Speech by the European Ombudsman, Round Table on the Future of Europe. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisbon, 18 November 2002.
- SÖDERMAN, JACOB: *The citizen, the administration and community law*. General Report, FIDE Congress, 1998.
- SÖDERMAN, JACOB: *The Convention, the Charter and the Remedies*. EPC Dialogue: The Convention and the Charter of Fundamental Rights, The European Policy Centre, Brussels, 25 February 2003.

- SÖDERMAN, JACOB: Speech by the European Ombudsman to the European Convention. Brussels, 27–28 February 2003.
- SÖDERMAN, JACOB: The Early Years of the European Ombudsman. In: The European Ombudsman and the authors: *The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005.
- SÖDERMAN, JACOB: *The effectiveness of the Ombudsman in the oversight of the administrative conduct of government*. 7th International Ombudsman Institute Conference, Durban, South Africa, 30 October – 3 November 2000.
- SÖDERMAN, JACOB: *The Ombudsman concept and types of control of maladministration in Greece and Europe*. Speech delivered at the University of Athens, 11 November 1996.
- SÖDERMAN, JACOB: *The Role of the European Ombudsman*. Speech delivered at the 6th Meeting of European National Ombudsmen, Jerusalem, Israel, September 9–11 1997.
- SZAMEL KATALIN: *A közigazgatás az állampolgárért vagy az állampolgár a közigazgatásért*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988.
- SZIGETI PÉTER (szerk.): *Tanulmányok a jogvédelem és a rendvédelem köréből*. Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 1998.
- TAKÁCS ALBERT: A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése I. *Jogtudományi Közlöny*, 1993/6.
- The Council of Europe: *The Administration and You: a handbook*. 1996.
- The European Ombudsman: *What can the European Ombudsman do for you? A guide for citizen*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2002.
- VÁRNAY ERNŐ – PAPP MÓNKA: *Az Európai Unió Joga*. KJK-Kerszöv, Budapest, 2005.
- VÁRNAY ERNŐ – PAPP MÓNKA – VARJU MÁRTON – BARTHA ILDIKÓ: *EU-jog a tárgyalóteremben. A tagállamokkal szembeni kötelezettségzegési eljárások*. Complex, Budapest, 2006.
- VÁRNAY, ERNŐ: *Les procédures en manquement: Questions sur l'institutionnalisation-constitutionnalisation, questions sur les attitudes des acteurs de la procédure*. Kézirat. Université de Debrecen. 2008.
- WARLEIGH, ALEX: Purposeful Opportunists? EU Institutions and the Struggle over European Citizenship. In: BELLAMY, RICHARD – WARLEIGH, ALEX (eds.): *Citizenship and Governance in the European Union*. Continuum, London, 2001.
- WELLER MÓNKA: Az Alapjogi Charta és a polgárok Európája. *Fundamentum*, 2000/4.

WENNERSTRÖM, ERIK O.: *The Rule of Law and the European Union*. Iustus Förlag AB, Uppsala, 2007.

Európa tanácsi dokumentumok

Recommendation 757 [by the Assembly of the Council of Europe] (1975) on the conclusions of the Assembly's Legal Affairs Committee with the Ombudsmen and Parliamentary Commissioners in Council of Europe member states (Paris, 18–19 April 1974)
<http://ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/757-1975.pdf>

Council of Europe Recommendation No. R (80) 2 of the Committee of Ministers concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities

Council of Europe Resolution (77) 31 of the Committee of Ministers on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities.

Statute of the Council of Europe, London, 5.V.1949.

Recommendation No. R (81) 19 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the access to information held by public authorities
[http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/administrative_law_and_justice/texts_&_documents/Conv_Rec_Res/Recommendation\(81\)19.asp](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/administrative_law_and_justice/texts_&_documents/Conv_Rec_Res/Recommendation(81)19.asp)

Recommendation No. R (2000) 6 of the Committee of Ministers to member states on the statutes of public officials in Europe.

Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on the codes of conduct for public officials

Explanatory memorandum to the Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on the codes of conduct for public officials, Council of Europe Committee of Ministers

Európai parlamenti dokumentumok

OJ 1975 C 55/13, Written question No 562/74 by Lord O'Hagan to the Commission of the European Communities on „accessibility of the European Commission”
<http://ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/562-74.pdf>

OJ 1975 C 86/54 Written question No. 663/74 by Lord O'Hagan to the Commission of the European Communities on a „Community ombudsman”
<http://ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/663-74.pdf>

Report drawn up on behalf of the Legal Affairs Committee on the appointment of a Community Ombudsman by the European Parliament, 6 April 1979 (PE 57.508/fin.).
Rapporteur: Sir Derek Walker-Smith <http://ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/57-508.pdf>

OJ 1979 C 140/153 Resolution on the appointment of the Community Ombudsman by the European Parliament, 11 May 1979 <http://ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/29-79.pdf>

OJ 1985 C 175/214, Resolution on the strengthening the citizen's right to petition the European Parliament, 14 June 1985 <http://ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/41-85.pdf>

Motion for resolution under Rule 63 tabled by Barbara Castle: „A European Ombudsman”, 12 August 1987 (B2-804/87) <http://ombudsman.europa.eu/historical/pdf/fr/1235-87.pdf>

Question Écrite N^o 1235/87 de Mme Barbara Castle á la Commission des Communautés européennes (21 septembre 1987) (88/C 123/13)
<http://ombudsman.europa.eu/historical/pdf/fr/1235-87.pdf>

Resolution on the deliberations of the Committee of Petitions during the first six month of 1987, 15 October 1987 (Official Journal 1987 C 305, p. 131)
<http://ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/152-87.pdf>

Resolution on the deliberation of the Committee on Petitions during the parliamentary year 1989–1990, with indications as regards future procedure for handling petitions, 15 June 1990 (Official Journal 1990 C 175, p. 214)
<http://ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/107-90.pdf>

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)
<http://ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/122-91.pdf>

Resolution on the deliberation of the Committee on Petitions during the parliamentary year 1991–1992, 8 July 1992 (Official Journal 1992 C 241, p. 66)
<http://ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/229-92.pdf>

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

Council Decision 93/731 OJ 1993 L340/43.

Decision No 1247/2002/EC of the European Parliament, of the Council and the Commission of 1 July 2002 on the regulations and general conditons governing the performance of the European Data-protection Supervisor's duties OJ 183, 12/07/2002 P, 0001-0002.

Az Európai Parlament Eljárési Szabályzata.

Az Európai Parlament és a Tanács 2000. december 18-ai 45/2001/EK rendelete a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról HL L 8, 2001.1.12., 26.o.

Az Európai Parlament és a Tanács 2001. május 30-i 1049/2001/EK rendelete a nyilvánosságnak az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz történő hozzáféréséről HL L 145., 2001.05.31., 43. o.

Az Európai Parlament határozata az ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó rendelkezésekről és általános feltételekről HL L 113., 1994.5.4., 15. o., HL L 92., 2002.4.9., 13. o. és HL L 189., 2008.7.17., 25. o.

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

European Parliament resolution on the European Ombudsman's Special Report to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the existence and the public accessibility, in the different Community institutions and bodies, of a Code of Good Administrative Behaviour (C5-0438/2000 - 2000/2212 (COS)).

European Parliament resolution on the annual report on the activities of the European Ombudsman (C5-0302/2001 - 2001/2043(COS)).

Az Európai Parlamentnek és az európai ombudsmannak címzett, a közösségi jog megsértésének tekintetében a panaszossal való viszonyról szóló közlemény (HL C 244., 2002, 5.).

Report on the amendment of Rule 159 of the European Parliament's Rules of Procedure concerning the appointment of the Ombudsman, 29 November 1994, Committee on the Rules of Procedure, the Verification of Credentials and Immunities (A4-0085/94) PE 210.749.

Second report on the amendment of Rule 159 of Parliament's Rules of Procedure concerning the appointment of the Ombudsman, 21 February 1995, Committee on the Rules of Procedure, the Verification of Credentials and Immunities (A4-0024/95) PE 211.013/fin.

Third report on the amendment of Rule 159 of Parliament's Rules of Procedures concerning appointment of the Ombudsman, 25 April 1995, Committee on the Rules of Procedure, the Verification of Credentials and Immunities (A4-0094/95).

Decision amending Rule 159 of Parliament's Rules of Procedure concerning appointment of the Ombudsman, 16 May 1995 (*Official Journal* 1995 C 151, p. 33).

Report on the amendment of Rule 161 of Parliament's Rules of Procedure, 16 December 1997, Committee on the Rules of Procedure, the Verification of Credentials and Immunities.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A4-1997-0416&language=EN#top>

European Parliament Resolution on the role of the European Ombudsman appointed by the European Parliament, 14 July 1995 *Official Journal* 1995 C 249.

A4 0083/94 PE, Report of the role of the European Ombudsman appointed by the European Parliament

Report on the role of the European Ombudsman appointed by the European Parliament, rapporteur Mr. Newman, A40083/94 PE 209.768/fin

Egyéb dokumentumok

Az Európai Közösségek Elsőfokú Bíróságának 1991. május 2-i Eljárási Szabályzata, HL L 136., 1991. május 30., 1.o.; HL L 317., 1991.11.19., 34.o. [helyesbítés].

Commission communication to the European Parliament and the European Ombudsman on Relations with the complainants in respect of infringements of Community law, Commission of the European Communities, Brussels 20.03.2002 COM (2002) 141 final http://europa.eu/eur-lex/en/com/cnc/2002/com2002_0141en01.pdf

Az Európai Közösségek tisztviselőinek személyzeti szabályzatáról és az Európai Közösségek egyéb alkalmazottainak alkalmazási feltételeiről (Személyzeti Szabályzat) szóló, 1968. február 29-i 259/68/EGK, Euratom, ESZAK tanácsi rendelet OJ L 56, 4.3.1968-Special Edition 1968, 1 December 1972. Utoljára módosítva 2004. március 22-i 723/2004/EK, Euratom tanácsi rendelet HL L 124., 2004.4.27.

Rules applicable to the secondment of officials and agents from international, national, regional and local public administrations and bodies to the European Ombudsman and to the secondment of the European Ombudsman officials and of temporary agents to international, national, regional and local public administrations and bodies. Strasbourg, 2004.

Az Európai Ombudsman határozata végrehajtási rendelkezések elfogadásáról (elfogadva 2002. július 8-án, és módosítva az Ombudsman 2004. április 5-i határozatával).

The „Adonino Report” – Report to the European Council by the ad hoc committee ”On a People’s Europe”, A 10.04 COM 85, SN/2536/3/85
<http://ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/2536-3-85.pdf>

Council Regulation (EC, ECSC, Euratom) No 2673/1999 of 13 December 1999 amending the Financial Regulation of 21 December 1977 applicable to the general budget of the European Communities, OJ L 326/1.

A tanácsi dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló 93/731/EC tanácsi döntés, OJ 1993 L340/43.

Commission opinion of 21 October 1990 on the proposal for amendment of the Treaty establishing the European Economic Community with a view to political union (COM(90)600) <http://ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/90-600.pdf>

The Spanish Proposal for a European Ombudsman, Spanish Delegation Intergovernmental Conference on Political Union, European Citizenship (21 February 1991)
<http://www.docstoc.com/docs/954794/The-Spanish-proposal-for-a-European-Ombudsman-as-contained-in-the-Spanish-proposal-to-the-Intergovernmental-Conference-on-Political-Union>

The Danish proposal for a European Ombudsman, as contained in the Danish proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union, CONF-UP 1777/91
<http://ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/1777-91.pdf>

Európai Unió alapjogi Chartája.

Európai Alkotmányt létrehozó szerződés tervezete.

Az Európai Szén- és Acélközösség, az Európai Gazdasági Közösség és az Európai Atomenergia Közösség alapítószerződése.

Az Európai Közösséget létrehozó szerződés.

Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, Záróokmány, Nyilatkozat az Európai Unió Alapjogi Chartájáról, Brüsszel, 2007. december 3. (OR.fr), CIG-15/07, AF/TL/DC/hu 1.

http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?lang=HU&id=1317&mode=g&name

Szerződés az Európai Unióról, valamint Amszterdami Szerződés az Európai Unióról Szóló Szerződés, Az Európai Közösségeket létrehozó Szerződések és egyes kapcsolódó okmányok módosításáról.

Bécsi Egyezmény a szerződések jogáról.

Memorandum of Understanding between the European Ombudsman and the European Data Protection Supervisor OJ 2007 C 27/21

http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2007/c_027/c_02720070207en00210023.pdf

The Riksdag Act (SFS 1974:153)

http://www.riksdagen.se/templates/R_PageExtended_6425.aspx

Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen (Lag: 1986:765)

http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=37&MainMenuId=12&Language=en&ObjectClass=DynamX_Document&Id=575

The Instrument of Government (SFS nr: 1974:152)

http://www.riksdagen.se/templates/R_Page_6307.aspx

A négy svéd alaptörvény http://www.riksdagen.se/templates/R_Page_6357.aspx

The Constitutional Act of Denmark 1953. <http://www.ft.dk/pdf/constitution.pdf>

The Standing Orders of the Folketing, August 2004

<http://www.ft.dk/doc.aspx?samling/20061/menu/00000005.htm>

Act No. 473 of 12 June 1996, The Danish Ombudsman Act

http://www.ombudsmanden.dk/ombudsmanden_en/

'The spheres of competence of the committees' in the Annex of the Standing Orders of the Folketing, August 2004.

<http://www.folketinget.dk/BAGGRUND/00000048/00475556.htm#bil01>

Parliamentary and Health Service Ombudsman

http://www.ombudsman.org.uk/about_us/our_history/timeline.html

Judicial Appointments and Conduct Ombudsman, Annual Report 2006–2007

<http://www.judicialombudsman.gov.uk/docs/annualreportfinal.pdf>

Parliamentary Commissioner Act 1967

http://www.opsi.gov.uk/RevisedStatutes/Acts/ukpga/1967/cukpga_19670013_en_1#pb2-11g6

The Ombudsman Act 1974 (Australia)

<http://www.nswombudsman.nsw.gov.au/aboutus/maladminwrgconduct.html>

G.A. Resolution 55/258 of 14 June és G.A. Resolution 56/253 of 24 December 2001.40/1999. (X. 8.).

40/1999. (X. 8.) OM rendelet az Oktatási Jogok Miniszteri Biztosa Hivatalának feladatairól és működésének szabályairól.

Szonda Ipsos kutatási jelentés: Az országgyűlési biztosok ismertsége és megítélése a magyar lakosság körében <http://www.obh.hu/>

Overview of complaints submitted to the European Ombudsman since 2004 by Hungarian or against Hungarian authorities. Kézirat.

Európai bírósági jogesetek

Case T-219/95 R French Nuclear Tests.

Case T-194/94 Carvel és Guardian Newspapers v. Council.

Case T-209/00 Frank Lamberts v. European Ombudsman.

Case T-194/04 The Bavarian Lager Co. Ltd v. Commission of the European Communities.

Case C-431/92 Commission v. Germany.

Case C-58/94 Netherlands v. Council.

T-219/02 és T-337/02. számú Herrera v. Commission ügy.

T-178/98. számú Fresh Marine kontra Bizottság ügy.

T-383/00. számú Beamglow kontra Parlament és társai ügy.

T-199/96. számú Bergaderm és Goupil kontra Bizottság ügy.

T-193/04. számú Tillack kontra Bizottság ügy.

T-412/05. számú „M” kontra ombudsman ügy.

C-234/02. P. számú Európai Ombudsman kontra Lamberts ügy.

Case C-167/06 P Komninou and Others v. Commission.

Case T-103/99 Associazione delle Cantine Sociali Venete v. European Ombudsman and European Parliament.

Case T-196/08 (C-580/08.P.) Srinivasan v. European Ombudsman.

Case T-290/08. Apostolov v. European Ombudsman.

Európai Ombudsman döntései és ajánlásai

A döntésekről lásd <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/home.faces> és éves jelentések <http://ombudsman.europa.eu/report/en/default.htm>

Decision on complaint 199/23.10.95/EP/B/KT against the European Commission.

Decision of the European Ombudsman closing own-initiative inquiry OI/3/99/(IJH)PB as regards the European Commission.

Decision of the European Ombudsman in the own initiative inquiry OI/1/98/OV on a Code of Good Administrative Behaviour.

Decision of the European Ombudsman on complaint 1288/99/OV against the European Commission.

Decision of the European Ombudsman on complaint 1217/2004/OV against the European Personnel Selection Office.

Decision of the European Ombudsman on complaint 2227/2004/MF against the European Commission.

Decision on complaint 206/207.10.95/HS/UK and others against the European Commission.

Decision on complaint 132/21.9.95/AH/EN against the European Commission.

Decision of the European Ombudsman on complaint 995/98/OV against the European Commission.

Decision of the European Ombudsman on complaint 3369/2004/JMA against the European Commission.

Decision of the European Ombudsman on complaint 2467/2004/PB against the European Commission.

Decision of the European Ombudsman on complaint 3133/2004/JMA against the European Commission.

Decision of the European Ombudsman on complaint 642/2001/GG against the European Commission.

Decision of the European Ombudsman on complaint 2229/2003/MHZ against the European Commission.

Decision of the European Ombudsman on own-initiative inquiry OI/3/2006/BB concerning the European Parliament.

Decision of the European Ombudsman on complaint 2046/2003/GG against the Council of the European Union.

Decision of the European Ombudsman on complaint 220/2004/GG against the European Anti-Fraud Office (OLAF).

Decision of the European Ombudsman on complaint 1840/2002/GG against the European Anti-Fraud Office (OLAF).

Decision of the European Ombudsman on complaint 718/99/GG against the Court of Justice of the European Communities.

Decision of the European Ombudsman on complaint 408/99/VK against the Court of Justice.

Decision of the European Ombudsman on complaint 1751/2001/GG against the Court of Justice of the European Communities.

Decision of the European Ombudsman on complaint 141/2002/JMA against the European Court of Justice.

Decision of the European Ombudsman on complaint 1763/2002/(IJH)BB against the Court of Justice of the European Communities.

Decision of the European Ombudsman closing the inquiry on complaint 494/2006/TN against the Court of Justice of the European Communities.

Decision of the European Ombudsman on complaint 713/98/(IJH)GG against the European Commission.

Decision of the European Ombudsman on complaint 446/2007/WP against the European Commission.

Draft recommendation to the European Anti-Fraud Office (OLAF) in complaint 1840/2002/GG.

Draft recommendation of the European Ombudsman in the own initiative inquiry OI/1/98/OV.

Draft recommendation of the European Ombudsman in the own initiative inquiry OI/1/98/OV.

Draft recommendation to the European Commission in complaint 713/98/IJH.

Summary of decision on complaint 183/2006/MF against Europol.

Summary of decision on complaint 1571/2003/OV against Europol.

Summary of decision on complaint 1166/2006/WP against the European Commission.

Summary of decision on complaint 933/2004/JMA against the European Commission.

Summary of decision on complaint 415/2003/(IJH)TN against the European Commission.

Summary of decision on complaint 791/2005/FOR against the European Commission.

Summary of decision on complaint 1919/2005/GG against the European Parliament.

Summary of decision on complaint 260/2003/OV against the European Parliament.

Summary of decision on complaint 1315/2005/BB against the European Parliament.

Summary of decision on complaint 1217/2004/OV against the European Personnel Selection Office (EPSO).

Summary of decision on complaint 839/2004/MHZ against the European Personnel Selection Office (EPSO).

Case 2744/2005/GG.

Case 2622/2005/JMA.

Case 978/97/XD.

Case 1011/2002/ME.

Case 761/2003/FA.

Case 223/98/IJH.

Case 526/2003/GG.

Case 2580/2006/TN.

Case 1158/2007/DK.

Éves jelentések

Az éves jelentéseket lásd <http://ombudsman.europa.eu/report/en/default.htm>

The European Ombudsman: *Report for the year 1995*. Strasbourg, Publications Office, Luxembourg, April 22, 1996.

The European Ombudsman: *Annual Report for 1996*. Publications Office, Luxembourg, 1997.

The European Ombudsman: *Annual Report for 1997*. Publications Office, Luxembourg, 1998.

The European Ombudsman: *Annual Report for 1998*. Publications Office, Luxembourg, 1999.

The European Ombudsman: *Annual Report for 1999*. Publications Office, Luxembourg, 2000.

The European Ombudsman: *Annual Report 2000*. Publications Office, Luxembourg, 2001.

The European Ombudsman: *Annual Report 2001*. Publications Office, Luxembourg, 2002.

The European Ombudsman: *Annual Report 2002*. Publications Office, Luxembourg, 2003.

Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2003*. Kiadóhivatal, Luxembourg, 2004.

Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2004*. Kiadóhivatal, Luxembourg, 2005.

Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2005*. A 10 éves fennállás ünneplése 1995–2005. Kiadóhivatal, Luxembourg, 2006.

The European Ombudsman: *Annual Report 2005*. Celebrating 10 years 1995–2005. Publications Office, Luxembourg, 2006.

Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2006: Összefoglaló és statisztikák*. Kiadóhivatal, Luxembourg, 2007.

Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2006*. Kiadóhivatal, Luxembourg, 2007.

The European Ombudsman: *Annual Report 2007*. Publications Office, Luxembourg, 2008.

Az Európai Ombudsman: *2007. évi éves jelentés. Összefoglaló és statisztikák*. Kiadóhivatal, Luxembourg, 2008.

The European Ombudsman: *Annual Report 2008*. Publications Office, Luxembourg, 2009.

Különjelentések

A különjelentéseket lásd <http://ombudsman.europa.eu/special/en/default.htm>

Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the existence and the public accessibility, in the different

Community institutions and bodies, of a Code of Good Administrative Behaviour (OI/1/98/OV).

Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament following the draft recommendation to the Council of the European Union in complaint 2395/2003/GG.

Special Report by the European Ombudsman to the European Parliament following the own initiative inquiry into public access to documents (616/PUBAC/F/IJH).

Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament following the draft recommendation to the European Commission in complaint 713/98/IJH.

Felhasznált honlapok

Az európai ombudsman honlapja:

<http://www.ombudsman.europa.eu/home/en/default.htm>

Az Európai Unió Bíróságának honlapja:

http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/

Az Európa Tanács honlapja:

<http://www.coe.int/>

Local Government Ombudsman in England honlapja:

<http://www.lgo.org.uk/advisers-guide/advisers-guide.htm>

Parliamentary and Health Service Ombudsman honlapja:

http://www.ombudsman.org.uk/about_us/our_history/timeline.html

A svéd parlamenti ombudsmanok honlapja:

<http://www.jo.se>

A svéd Parlament honlapja:

<http://www.riksdagen.se>

The International Ombudsman Institute:

<http://www.law.ualberta.ca>

Európai Igazságügyi Hálózat polgári és kereskedelmi ügyekben honlapja:

http://ec.europa.eu/civiljustice/org_justice/org_justice_swe_hu.htm

Dánia hivatalos honlapja:

<http://www.denmark.dk>

A dán ombudsman honlapja:

<http://www.ombudsmanden.dk/>

Az európai adatvédelmi biztos honlapja:

<http://www.edps.europa.eu>

Statewatch honlapja:

<http://www.statewatch.org>

Egyéb uniós honlapok:

http://europa.eu/institutions/consultative/index_hu.htm

http://europa.eu/institutions/financial/index_hu.htm

http://europa.eu/institutions/inst/index_hu.htm

http://europa.eu/institutions/interinstitutional/index_hu.htm

http://europa.eu/agencies/community_agencies/index_hu.htm

Sajtóközlemények

A közleményekről lásd <http://ombudsman.europa.eu/release/en/default.htm>

The European Ombudsman, Press Release No.6, 23.11.1998

The European Ombudsman, Press Release No.9/99, 29.07.1999

The European Ombudsman, Press Release No.14/1999, 05.12.1999

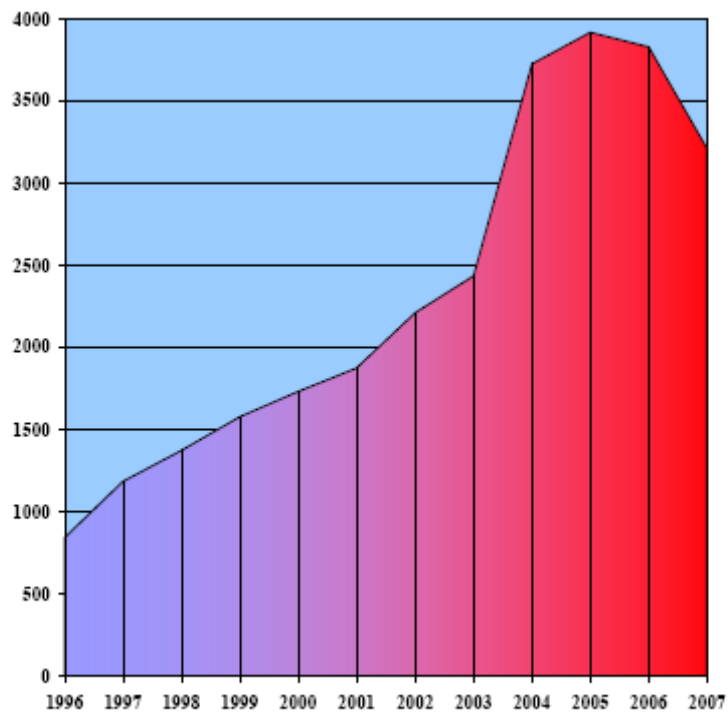
The European Ombudsman, Press Release No.5/2000, 30.03.2000

The European Ombudsman, Press Release No.7/2000, 11.04.2000

The European Ombudsman, Press Release No.9/2001, 23.04.2001

MELLÉKLET

1. Diagram



Az 1996–2007 között beérkezett panaszok száma

Forrás: Az Európai Ombudsman: 2007. évi éves jelentés – Összefoglaló és statisztikák, Európai Közösségek, 2008. 21.