ELEANOR SHARPSTON
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2011. június 22.[1]

C-204/09. sz. ügy

Flachglas Torgau GmbH
kontra
Bundesrepublik Deutschland

(A Bundesverwaltungsgericht [Németország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Hatóságok birtokában lévő környezeti információkhoz való hozzáférés — Aarhusi Egyezmény — 2003/4/EK irányelv — Jogalkotói minőségben eljáró szervek — Az eljárások jogszabály által előírt titkos jellege”

1. A hatóságok, a 2003/4 irányelvvel[2] összhangban, főszabály szerint kérelemre kötelesek bármely kérelmező rendelkezésére bocsátani a birtokukban lévő vagy számukra tárolt környezeti információkat. Ugyanakkor az irányelv lehetővé teszi, hogy a tagállamok jogalkotói minőségben eljáró állami szerveket kizárjanak a „hatóság” fogalma alól. Továbbá a hozzáférés megtagadható bizonyos dokumentumtípusok vonatkozásában, vagy abban az esetben, ha a közzététel hátrányosan befolyásolná a hatóságok tanácskozásainak titkos jellegét, amennyiben e titkos jelleget jogszabály előírja.

2. A német Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) különösen a tekintetben kér iránymutatást, hogy az állami végrehajtó hatóságok mennyiben tekinthetők jogalkotói minőségben eljáróknak, illetve hogy ennek a kizárásnak mik a lehetséges időbeli korlátai, továbbá hogy mik az eljárás „jogszabály [által előírt]” titkos jellege feltételének pontos keretei.

Az Aarhusi Egyezmény

3. Az Európai Unió, a tagállamok és 19 másik állam a részesei a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezménynek (a továbbiakban: egyezmény), amely 2001. október 30-án lépett hatályba. Az egyezmény három „pilléren” alapul – az információhoz való hozzáférés, a nyilvánosság részvétele és az igazságszolgáltatáshoz való jog pillérén. Preambuluma a következő bekezdéseket foglalja magába:

„Felismerve azt, hogy a környezetvédelem területén az információ jobb hozzáférhetősége és a nyilvánosság részvétele a döntéshozatalban javítja a döntések minőségét és végrehajtását, hozzájárul a nyilvánosságnak a környezeti kérdésekkel kapcsolatos tudatosságához, lehetőséget biztosít a nyilvánosságnak arra, hogy tagjai álláspontjukat kifejthessék, továbbá lehetővé teszi a hatóságok számára azok megfelelő figyelembevételét,

1 — Eredeti nyelv: angol.

2 — A környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2003. január 28-i 2003/4/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2003. L 41., 26. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 7. kötet, 375. o.) (a továbbiakban: irányelv).

Kívánva ezért a környezettel kapcsolatos ügyekben a döntéshozatal számonkérhetőségének és átláthatóságának elmélyítését, ezzel a döntések támogatottságának megerősítését a nyilvánosság részéről,

Felismerve a szükségességét annak, hogy az átláthatóság a kormányzat minden ágazatában érvényesüljön, és a jogalkotó testületeket is felhívva arra, hogy eljárásaik során alkalmazzák a jelen Egyezmény elveit".

4. Az egyezmény 2. cikke (2) bekezdésének fogalommeghatározása szerint a „hatóság" különösen „az országos, regionális és egyéb szintű kormányzatot", illetve a környezethez kapcsolódó állami kötelezettséget, feladatot vagy funkciót ellátó természetes és jogi személyeket jelenti, ám e bekezdés kizárja e fogalom alól „azokat a testületeket vagy intézményeket, melyek igazságszolgáltatási vagy jogalkotói minőségben járnak el".

5. Az egyezmény első pillért bevezető 4. cikke a „Hozzáférés a környezeti információhoz" címet viseli. A cikk első két bekezdése lényegében annak biztosítását írja elő a felek számára, hogy a hatóságok környezeti információ kérése esetén a lehető legrövidebb időn belül az információkéréshez fűződő érdek megjelölésének igénye nélkül a nyilvánosság rendelkezésére bocsássák a kért információt. A 4. cikk (4) bekezdése meghatároz bizonyos indokokat, amelyek alapján a kérés elutasítható. Ezek a 4. cikk (4) bekezdésének a) pontja szerint olyan eseteket is magukban foglalnak, amelyekben a közlés hátrányosan érintené többek között „a hatósági eljárások titkosságát, ahol ezen titkosságot a nemzeti jog előírja". A 4. cikk (4) bekezdésének utolsó albekezdése értelmében „[a]z információszolgáltatás fent említett okai szűken értelmezendők, figyelembe véve az információ feltárásához fűződő közérdeket, valamint azt, hogy a kért információ mennyiben vonatkozik a környezetbe történő kibocsátásokra".

6. A második pillérben az egyezmény 8. cikke ugyan nem érinti közvetlenül az információhoz való hozzáférést, az eljárás során mégis hivatkoztak arra. Az „A nyilvánosság részvétele a végrehajtó jellegű szabályok és/vagy az általánosan kötelező érvényű szabályozó eszközök kidolgozásában" címet viseli, és többek között kimondja, hogy „[v]alamennyi Fél törekszik a hatóságok által kiadott, a környezetvédelem szempontjából jelentős végrehajtó jellegű szabályok, illetőleg az általánosan kötelező érvényű szabályozó eszközök előkészítése során a nyilvánosság hatékony részvételének elősegítésére a megfelelő stádiumban és addig, amíg a választási lehetőségek még nyitottak". E célból meg kell állapítaniuk a hatékony részvételhez szükséges időkeretet, nyilvánosan hozzáférhetővé kell tenniük a szabálytervezeteket, lehetőséget kell adniuk a nyilvánosságnak arra, hogy közvetlenül, vagy képviseleti, konzultatív testület útján megtehesse az észrevételeit, és a nyilvánosság részvételének eredményét a lehető legnagyobb mértékben figyelembe kell venniük.

7. A 9. cikk testesíti meg az egyezmény harmadik pillérét, és tárgya az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés. Különösen annak biztosítását írja elő az egyezményben részes felek számára, hogy a megfelelő és hatékony jogorvoslat érdekében bármely, az információigényére adott válasszal elégedetlen személynek lehetősége legyen bíróság előtt felülvizsgálati eljárást kérni.

8. Az egyezményt az Európai Közösség nevében a 2005/370 tanácsi határozattal[3] hagyták jóvá, amelynek melléklete egy, az Európai Közösség által tett nyilatkozatot tartalmaz (a továbbiakban: nyilatkozat), amelynek releváns része a következőképpen szól:

„Az Aarhusi Egyezmény 9. cikkével kapcsolatban az Európai Közösség felkéri az egyezményt aláíró feleket, hogy vegyék tudomásul [az irányelv] 2. cikkének (2) bekezdését és 6. cikkét. E rendelkezések megadják a lehetőséget a tagállamoknak és az Európai Közösségnek, hogy kivételes esetekben és szigorúan meghatározott feltételek mellett egyes intézményeket és szerveket kizárjanak az információkérésre vonatkozó döntésekkel kapcsolatos felülvizsgálati eljárási szabályokból.

3 — A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezménynek az Európai Közösség nevében való megkötéséről szóló, 2005. február 17-i 2005/370/EK tanácsi határozat (HL 2005. L 124., 1. o.) Az egyezmény szövege megtalálható a Hivatalos Lap e kiadásának 4. és azt követő oldalain.

Ennélfogva az Aarhusi Egyezmény megerősítése az Európai Közösség részéről annyiban foglal magában bármely esetleges fenntartást az Európai Közösség tagállamainak részéről, amennyiben az adott fenntartás összeegyeztethető [az irányelv] 2. cikkének (2) bekezdésével és 6. cikkével."

9. Az egyezmény 2005. május 20-i ratifikálásakor Svédország fenntartással élt, amelynek releváns része a következőképpen szól: „Svédország fenntartással él a 9. cikk (1) bekezdésével kapcsolatban a parlament, a kormány és a miniszterek által a hivatalos iratok nyilvánosságra hozatala tárgyában hozott döntések elleni bírósági felülvizsgálati eljáráshoz való hozzáférésre tekintettel." Németország fenntartás nélkül ratifikálta az egyezményt 2007. január 15-én.

Az irányelv

10. Az irányelvet 2003-ban fogadták el, mielőtt a Tanács jóváhagyta volna az egyezményt. (5) preambulumbekezdése világossá teszi, hogy az irányelv – az egyezmény Közösség által történt aláírása folytán – összhangba kívánta hozni az akkori közösségi jogot az Egyezménnyel. Az irányelv lefedi az egyezmény első pillérét és a harmadik pillér azon részeit, amelyek az információhoz való hozzáférés szempontjából jelentőséggel bírnak.

11. A (16) preambulumbekezdés szerint „[a]z információhoz való jog azt jelenti, hogy az információ kiadásának kell az általános szabálynak lennie, de a hatóság bizonyos pontosan meghatározott esetekben jogosult a környezeti információk kiadását megtagadni. A megtagadás alapját szűken kell értelmezni, amikor is az információ kiadásával szolgált közérdeket kell a megtagadás által szolgált érdekkel szemben mérlegelni. […]"

12. Az 1. cikk a) pontja kimondja, hogy az irányelv egyik célja „a hatóságok birtokában lévő vagy számukra tárolt környezeti információkhoz jutás jogának biztosítása, és e jog gyakorlására vonatkozó alapfeltételek és gyakorlati szabályok meghatározása".

13. A 2. cikk 2. pontjának első mondatában szereplő fogalommeghatározás szerint „hatóság" „a kormányzat vagy más közigazgatási szerv, beleértve az országos, regionális vagy helyi szintű állami tanácsadó szerveket", illetve a környezethez kapcsolódó állami kötelezettséget, feladatot vagy funkciót ellátó természetes és jogi személy. A második és a harmadik mondat szerint „[a] tagállamok úgy is rendelkezhetnek, hogy ez a meghatározás ne foglalja magában a bírói vagy jogalkotói minőségben eljáró szerveket vagy intézményeket. Ha alkotmányos rendelkezéseik ezen irányelv elfogadásának időpontjában nem rendelkeznek a 6. cikk[4] értelmében történő felülvizsgálati eljárásról, a tagállamok e szerveket vagy intézményeket kivehetik a meghatározás köréből."

14. Az irányelv 3. cikkének (1) bekezdése szerint „[a] tagállamok gondoskodnak arról, hogy a hatóságok ezen irányelv rendelkezéseivel összhangban kérelemre kötelesek legyenek bármely kérelmező rendelkezésére bocsátani a birtokukban lévő vagy számukra tárolt környezeti információkat anélkül, hogy a kérelmezőnek indokolnia kellene a kérelmét".

15. A 4. cikk releváns részei a következőképpen szólnak:

„(1) A tagállamok rendelkezhetnek úgy, hogy a környezeti információhoz jutást visszautasítják, amennyiben:

[…]

d) a kérés befejezetlen anyagot vagy lezáratlan dokumentumot, illetve feldolgozatlan adatokat érint;

4 — A 6. cikk az egyezmény 9. cikkét tükrözi vissza, és az információkhoz való hozzáférésre vonatkozó döntések közigazgatási és bírói felülvizsgálatáról rendelkezik.

e) a kérés belső közleményeket érint, figyelemmel a közzététel által szolgált közérdekre.

[…]

(2) „A tagállamok előírhatják a környezeti információ kérésének visszautasítását, ha az információ közzététele [helyesen: A tagállamok akként rendelkezhetnek, hogy a környezeti információ iránti kérelem elutasítható, ha az információ hozzáférhetővé tétele] hátrányosan befolyásolná a következőket:

a) a hatóságok tanácskozásainak titkos jellege, amennyiben e titkos jelleget jogszabály írja elő;

[…]

Az (1) és (2) bekezdésben említett megtagadás alapját szűken kell értelmezni, minden egyes esetben figyelembe véve a közzététel [helyesen: hozzáférhetővé tétel] által szolgált közérdeket. Az egyes esetekben a közzététel [helyesen: hozzáférhetővé tétel] által szolgált közérdeket mérlegelni kell a megtagadás által szolgált érdekkel szemben. A tagállamok nem rendelhetik el a kérés megtagadását a (2) bekezdés a), d), f), g) és h) pontja alapján, ha az a környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos információt érint.

[…]

(4) A kérelmező által igényelt és a hatóságok birtokában lévő vagy a hatóságok számára tárolt környezeti információt részben kell rendelkezésre bocsátani, amennyiben lehetőség nyílik az (1) bekezdés d) és e) pontjának vagy a (2) bekezdés hatálya alá tartozó információnak a kért információ többi részétől történő elkülönítésére.

[...]”

A német jog

16. Az irányelvet az Umweltinformationsgesetz (a környezeti információkról szóló törvény, a továbbiakban: UIG) ültette át a német szövetségi jogba.

17. Az UIG 2. §-a (1) bekezdésének 1. pontja az adatszolgáltatásra kötelezett szervek között említi a „kormányzat[ot] [és] más közigazgatási szervek[et]”. Ugyanakkor a 2. § (1) bekezdése 1. pontjának a) alpontja kifejezetten kizárja „a törvény- vagy rendeletalkotói [»Rechtsverordnungen«] minőségben eljáró legfelsőbb szövetségi hatóságok[at]”.

18. Az UIG 8. §-a (1) bekezdésének 2. pontja szerint abban az esetben, ha az információ hozzáférhetővé tétele hátrányosan befolyásolná a 2. § (1) bekezdése szerint adatszolgáltatásra kötelezett hatóságok tanácskozásainak titkosságát, a kérést el kell utasítani, kivéve, ha a hozzáférhetővé tételhez nyomós közérdek fűződik, a kibocsátásokra vonatkozó környezeti információkhoz való hozzáférést azonban ezen okból sem lehet elutasítani. A 8. § (2) bekezdésének 2. pontja szerint a belső közleményekre vonatkozó kérelmet ugyancsak el kell utasítani, kivéve, ha a hozzáférhetővé tételhez nyomós közérdek fűződik.

19. A Verwaltungsverfahrensgesetz (a közigazgatási eljárásról szóló törvény, a továbbiakban: VwVfG) bizonyos rendelkezéseire szintén hivatkoztak.

20. A VwVfG 28. §-ának (1) bekezdése szerint „[a] félnek a jogait érintő közigazgatási aktus meghozatala előtt arra lehetőséget kell adni számára, hogy nyilatkozzon a határozat szempontjából jelentős tényekről”.

21. A VwVfG 29. §-ának (1) és (2) bekezdése a következőképpen szól:

„(1) A közigazgatási hatóságnak engedélyeznie kell az érdekelt felek számára, hogy az adott eljárást érintő iratokba betekintsenek, amennyiben ezen iratok ismerete szükséges jogi érdekeik érvényesítéséhez vagy védelméhez. A közigazgatási eljárás befejezéséig az első mondat nem alkalmazható sem a határozattervezetekre, sem az azok kidolgozásához közvetlenül kapcsolódó munkákra. […]

(2) A közigazgatási hatóság nem köteles engedélyezni az iratbetekintést, ha ez befolyásolná feladatai rendes ellátását, vagy ha az iratok tartalmának közlése hátrányosan érintené a Szövetséget vagy valamely tartományt, vagy ha a tényeket törvény erejénél vagy természetüknél fogva titokban kell tartani, különös tekintettel az érdekelt felek vagy harmadik személyek jogos érdekeire.”

22. A VwVfG 68. §-ának (1) bekezdése szerint a közigazgatási tárgyalások nem nyilvánosak, ugyanakkor harmadik személyek részt vehetnek azon, kivéve, ha valamelyik fél tiltakozik ez ellen.

A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

23. A Flachglas Torgau GmbH (a továbbiakban: Flachglas Torgau) az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmében részt vevő üveggyártó vállalat. Ebben az összefüggésben a Szövetségi Környezetvédelmi Minisztériumtól (a továbbiakban: minisztérium) az annak birtokában lévő, az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységére a 2005–2007-es szakaszban vonatkozó kiosztási tervről szóló törvényt [5] érintő információkat kért.

24. A kért információk mind e törvény elfogadásához vezető jogalkotási eljárásra, mind annak végrehajtására vonatkoztak. A kérelem különösen a minisztérium belső feljegyzéseire és írásbeli állásfoglalásaira, valamint a minisztérium és a németországi kibocsátás-kereskedelmi iroda, egy független hatóság közötti levélváltásra és e-mail váltásra vonatkozott.

25. A minisztérium teljes egészében elutasította a kérelmet. A jogalkotási eljárásban való részvételével kapcsolatos információk tekintetében úgy vélte, hogy ő az UIG 2. §-a (1) bekezdése 1. pontjának a) alpontja szerint nem „adatszolgáltatásra kötelezett szerv”. Azon titkos tanácskozásokból származó egyéb információkra, amelyek eredményességét a közlés hátrányosan befolyásolná, az UIG 8. §-a (1) bekezdésének 2. pontja vonatkozik. Végül a belső közleményeket az UIG 8. §-a (2) bekezdésének 2. pontja védi, és azok közzétételéhez nem fűződik nyomós közérdek.

26. A Flachglas Torgau megtámadta az elutasítást a Verwaltungsgericht (közigazgatási bíróság) előtt, amely részben helyt adott a keresetnek. A Flachglas Torgau fellebbezése és a minisztérium csatlakozó fellebbezése alapján eljáró Oberverwaltungsgericht (közigazgatási fellebbviteli bíróság) úgy vélte, hogy a minisztérium a jogalkotás keretei között járt el, és az UIG 2. §-a (1) bekezdése 1. pontjának a) alpontja szerint nem adatszolgáltatásra kötelezett szerv, amennyiben előkészítő és kiegészítő jelleggel közreműködik a törvények kidolgozásában. Ugyanakkor úgy vélte, hogy a minisztérium nem hivatkozhat a tanácskozások titkosságából adódó elutasítási okra, és nem bizonyította megalapozottan, hogy a kért információk közzététele mennyiben befolyásolja hátrányosan a tanácskozások titkosságát. A fellebbviteli bíróság arra utasította a minisztériumot, hogy vizsgálja felül a döntését az ítélet tükrében.

5 — Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007.

27. Mindkét fél felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a Bundesverwaltungsgerichtnél. A Flachglas Torgau szerint az uniós jog nem teszi lehetővé azt, hogy a minisztériumokat kivonják az adatszolgáltatási kötelezettség köréből, amennyiben a parlamenti jogalkotás keretében tevékenykednek, és a jogszabályelőkészítő tevékenység védelme mindenképpen véget ér a jogszabály kihirdetésével. Azzal is érvelt, hogy a minisztérium nem hivatkozhat a tanácskozások titkosságára mint elutasítási okra, mert az uniós jog az általános környezeti információs jog keretein kívül eső jogszabályi előírás kifejezett rendelkezését követeli meg.

28. A Bundesverwaltungsgericht a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

1. a) Úgy kell-e értelmezni [az irányelv] 2. cikke 2. pontjának második mondatát, hogy kizárólag azok a szervek és intézmények járnak el jogalkotói minőségben, amelyek a tagállamok joga szerint a végső (kötelező) döntésért felelősek a jogalkotási eljárásban, vagy jogalkotói minőségben járnak el azok a szervek és intézmények is, amelyekre a tagállam joga a jogalkotási eljárásban hatásköröket és részvételi jogokat ruház, különösen jogszabálytervezetek előterjesztésének és jogszabálytervezetek véleményezésének jogát?

   b) A tagállamok csak akkor rendelkezhetnek-e úgy, hogy a hatóság meghatározása nem foglalja magában a bírói és jogalkotói minőségben eljáró szerveket és intézményeket, ha ugyanakkor az alkotmányos rendelkezéseik az irányelv elfogadásának időpontjában nem rendelkeztek [az irányelv] 6. cikke értelmében történő felülvizsgálati eljárásról?

   c) A jogalkotói minőségben eljáró szerveket és intézményeket csak a jogalkotási folyamat lezárultáig nem lehet a hatóság fogalmába tartozónak tekinteni?

2. a) [Az irányelv] 4. cikke (2) bekezdése első mondatának a) pontja szerinti tanácskozások titkosságát jogszabály írja-e elő akkor, ha [az irányelvet] átültető nemzeti jogi rendelkezés általánosan úgy rendelkezik, hogy a környezeti információkhoz való hozzáférésre irányuló kérelmet el kell utasítani, amennyiben az információk közzététele hátrányosan befolyásolná az adatszolgáltatásra kötelezett szervek tanácskozásainak titkosságát, vagy ehhez különös jogszabályi rendelkezés szükséges a tanácskozások titkosságáról?

   b) [Az irányelv] 4. cikke (2) bekezdése első mondatának a) pontja szerinti tanácskozások titkosságát jogszabály írja-e elő akkor, ha a nemzeti jogból az az általános, íratlan jogelv következik, hogy a hatóságok közigazgatási eljárása nem nyilvános?

29. A Flachglas Torgau, a német kormány és a Bizottság írásbeli és szóbeli észrevételeket is terjesztett a Bíróság elé.

Értékelés

Az irányelv értelmezésének megközelítése

30. Az egyezmény és az irányelv a fokozott átláthatóság biztosítása iránti elkötelezettséget tükrözi. Mindkét jogszabály előkészítő munkálatai[6] és preambuluma[7] hangsúlyozza az átláthatóságot és az információhoz való hozzáférést, különös tekintettel az állampolgárok azon lehetőségére, hogy elszámoltathassák a hatóságokat. Csakugyan nehezen vitatható az az általános kijelentés, hogy az átláthatóság előnyökkel jár. Az adatok nyilvános hozzáférhetősége különösen az ezen adatok alapján döntéseket hozók gyakorlatának fejlesztését segítheti elő.

6 — Lásd a környezeti információkhoz való hozzáférésről és a nyilvánosságnak a környezetre vonatkozó döntéshozatalban történő részvételéről szóló iránymutatás tervezetét (Szófia 1995.) és az Aarhusi Egyezmény későbbi tervezett elemeit (CEP/AC.3/R.1, 2. o.) (mindkettő elérhető a http://www.unece.org/env/pp/archives.htm honlapon), az eredeti irányelvjavaslatot (COM(2000) 402 végleges), 4. o., és a Gazdasági és Szociális Bizottság e javaslatra vonatkozó véleményének 1.3. pontját (HL 2001. C 116., 43. o.).

7 — Lásd a fenti 3. és 10. pontot.

31. Kétségtelen, hogy a korlátlan átláthatóság nem kívánatos. Amint arra a német kormány rámutat, amennyire nem vitathatóak az átlátható rendszerből származó előnyök, annyira vitathatatlan az is, hogy az átláthatóság nehézségeket okozhat. A Bíróság ugyanakkor e nehézségek elismerése mellett is rendszerint olyan értelmezéseket fogadott el hasonló összefüggésekben, amelyek az átláthatóságot részesítik előnyben. [8]

32. Kétség esetén ezért az irányelvet az átláthatóság és az adatokhoz való hozzáférés szem előtt tartásával kell értelmezni, és szűken kell értelmezni minden olyan rendelkezést – mint amilyen az adatszolgáltatásra kötelezett hatóságok körének szűkítését lehetővé tevő 2. cikk 2. pontja vagy a közlés elutasítását bizonyos körülmények fennállása esetén lehetővé tevő 4. cikk (1) és (2) bekezdése –, amely e vonatkozásban korlátozza annak hatályát. Sőt, az utóbbival kapcsolatban az irányelv maga írja elő, hogy az elutasítás okait megszorítóan kell értelmezni.

Az első kérdésről

33. Az irányelv 2. cikkének 2. pontja alapján Németország kizárta a környezeti információk elérhetővé tételére vonatkozó kötelezettség alól „a törvény- vagy törvényi felhatalmazás alapján kiadott rendeletalkotói minőségben eljáró legfelsőbb szövetségi hatóságok[at]”. Az a szerv, amelytől a jelen ügyben az információ nyújtását kérték, egy szövetségi minisztérium volt, nem pedig egy parlamenti szerv. Ezért a kérdést előterjesztő bíróság az első kérdése három részével lényegében azt kívánja megtudni, hogy a) az irányelv lehetővé teszi-e olyan szervek kizárását, amelyek törvényalkotásban betöltött szerepe a törvényjavaslatok előterjesztésére vagy véleményezésére korlátozódik, b) lehetséges-e egyáltalán a kizárás olyan szervek vonatkozásában, amelyek döntései már felülvizsgálati eljárás tárgyát képezték, c) bármely kizárás csak addig megengedett-e, ameddig a törvényalkotási eljárás lezárul. Ugyanakkor a b) pontot – amely logikai szempontból előbbre való – az a) pont előtt kell vizsgálnom, amely pedig szorosabban kapcsolódik a c) ponthoz.

b) Azon szervek kizárásának lehetősége, amelyek döntései már a 6. cikk értelmében vett felülvizsgálati eljárás tárgyát képezték

34. A 2. cikk 2. pontjának második és harmadik mondata így szól: „A tagállamok úgy is rendelkezhetnek, hogy [a hatóság fogalmának meghatározása] ne foglalja magában a bírói vagy jogalkotói minőségben eljáró szerveket vagy intézményeket. Ha alkotmányos rendelkezéseik ezen irányelv elfogadásának időpontjában nem rendelkeznek a 6. cikk értelmében történő felülvizsgálati eljárásról, a tagállamok e szerveket vagy intézményeket kivehetik a meghatározás köréből.”

35. A kérdést előterjesztő bíróság az előbbi két mondat közötti kapcsolatot kívánja tisztázni. Más szóval, a harmadik mondat azokat a körülményeket határozza-e meg, amelyek fennállása esetén a tagállam élhet a második mondat szerinti lehetőséggel (ezt állítja a Flachglas Torgau), vagy egy különös körülmények fennállása esetén megnyíló önálló lehetőséget határoz-e meg, amely független a második mondatban foglalttól (ezt az álláspontot támogatja a német kormány és a Bizottság)?

36. Nem vitatott, hogy az irányelv elfogadásának idején a német alkotmányjog rendelkezett az olyan döntések bírósági felülvizsgálatáról, mint amilyet a minisztérium hozott a jelen ügyben. Következésképpen, ha a Flachglas Torgau értelmezése érvényesülne, akkor Németországnak egyáltalán nem volna lehetősége a minisztériumhoz hasonló szerveknek a hatóság fogalma alól történő kizárására, még akkor sem, ha azok törvényalkotói minőségben járnak el.

8 — Lásd például a C-321/96. sz. Mecklenburg-ügyben 1998. június 17-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-3809. o.) 25. pontját vagy a C-552/07. sz. Azelvandre-ügyben 2009. február 17-én hozott ítélet (EBHT 2009., I-987. o.) 52. pontját.

37. A két mondat közötti kapcsolat mindenesetre nem egyértelmű. Amint arra a Bizottság rámutat, a harmadik mondatot a jogalkotási folyamat késői szakaszában illesztették be, az EK 251. cikk (3) bekezdése[9] értelmében összehívott egyeztetőbizottság keretei között. Ha a mondatnak az ebben a szakaszban történő beillesztésére valamely különleges célból került sor, akkor a jogszabály megszövegezői nem gondolhatták át teljesen annak a környező szöveggel való kapcsolatát, vagy az e szöveg értelmezését érintő vonatkozásait. Mégis mi volt ez a különleges cél? Sajnos – amint arra a Bizottság ugyancsak rámutat – az előkészítő dokumentumok nem nyújtanak világos magyarázatot. Két feltételezés merül fel.

38. A Flachglas Torgau megjegyzi, hogy a harmadik mondatot azt követően illesztették be, hogy meghiúsult a Parlament arra irányuló kísérlete, hogy a második mondat a következőképpen módosuljon: „A tagállamok úgy is rendelkezhetnek, hogy – *az irányelvnek az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésre vonatkozó rendelkezései alkalmazásában* – a »hatóság« fogalma ne foglalja magában a bírói vagy jogalkotói minőségben eljáró szerveket” (kiemelés tőlem).[10] Ez a javaslat így valamennyi hatóságot alá kívánta vetni a környezeti információk hozzáférhetővé tételére vonatkozó kötelezettségnek, kivételt csupán az adatkérés elutasításának bírói felülvizsgálata iránti szükségletből eredően engedve. A Flachglas Torgau szerint a 2. cikk 2. pontjának harmadik mondatát az egyeztető eljárás során amolyan *quid pro quo* („valamit valamiért”) alapon, a Parlament javaslatának elutasítását ellensúlyozva illesztették be, és e mondat célja lényegi feltétel előírása volt egy a második mondat szerinti lehetőség érvényesítéséhez.

39. A Bizottság és a német kormány egy másik indokot említ, nevezetesen azt, hogy a beillesztés célja az volt, hogy kikövezze az utat annak a fenntartásnak,[11] amellyel Svédországnak kellene élnie az egyezmény ratifikálásakor, és hogy helyet találjon a fenntartásnak az irányelvben. Svédország szándékolt fenntartása saját belső jogi rendszerét tükrözte vissza, amelyben a legfelsőbb állami szerveknek a hivatalos iratok nyilvánosságra hozatala tárgyában hozott döntései ellen nem volt lehetőség bírói felülvizsgálati eljárásra. A nyilatkozat,[12] amely a tagállamok által megfogalmazható bármely fenntartással kapcsolatban kifejezetten az irányelv 2. cikkének 2. pontjára hivatkozik, megteremtette a szükséges kapcsolatot. A német kormány úgy véli, hogy amíg a 2. cikk 2. pontjának második mondata lehetővé teszi a tagállamok számára az igazságszolgáltatási vagy jogalkotói minőségben *eljáró* szervek kizárását, addig a harmadik mondat az igazságszolgáltatási, vagy jogalkotó szervek mint olyanok teljes kizárását teszi lehetővé. A Bizottság továbbá úgy véli, hogy a második és a harmadik mondat vagylagos viszonyban áll egymással.

40. Nem vagyok meggyőződve a Flachglas Torgau magyarázatának helyességéről. Mivel a Parlament által javasolt módosítást nem fogadták el,[13] meglepő lenne, ha az egyeztetőbizottság keretében meglelt megoldás még e javaslatnál is tovább menne a „hatóság” fogalma alól történő kizárás lehetséges körének korlátozásában. Az irányelv már tovább megy az egyezménynél, amikor lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy bizonyos szerveket kizárjanak a meghatározás köréből, míg az egyezmény azt mondja ki, hogy a meghatározás „nem tartalmazza” azokat a testületeket vagy intézményeket, melyek igazságszolgáltatási vagy jogalkotói minőségben járnak el. A Parlament módosítása a megengedett kivételt a bírósági felülvizsgálat körére korlátozta volna. Az irányelv Flachglas Torgau által adott értelmezése ugyanakkor kizárna minden, a meghatározott alkotmányos körülményekből eredőtől eltérő kivételt, ami álláspontom szerint szokatlan, hiszen az egyezményt illetően csak Svédország élt fenntartással e vonatkozásban.

9 — Módosítást követően jelenleg EUMSZ 294. cikk (10) bekezdés.

10 — Lásd a Környezetvédelmi, közegészségügyi és fogyasztóvédelmi bizottság 2001. február 28-i A5–0074/2001 sz. jelentését, 15. módosító indítvány, és az Európai Parlament 2002. május 30-i második olvasatbeli álláspontját (HL 2003. C 187E., 118. o., 122. o.).

11 — Lásd a fenti 9. pontot.

12 — Lásd a fenti 8. pontot.

13 — A Bizottság álláspontjából legalábbis úgy tűnik, hogy az volt a kifogás, hogy a módosítás nem lenne összhangban az egyezmény szövegével, holott az irányelv célja kifejezetten az volt, hogy a közösségi jogot az egyezményhez igazítsa (lásd a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó módosított javaslatot, HL 2001. C 240E., 289. o.).

41. A német kormány és a Bizottság által javasolt másik értelmezés inkább tűnhet meggyőzőnek. A svéd jogrendszer nem tette lehetővé a parlament, a kormány vagy a miniszterek által a hivatalos iratok nyilvánosságra hozatala tárgyában hozott döntések elleni bírói felülvizsgálati eljárást. Svédország ezért fenntartással élt az egyezmény 9. cikkének (1) és (2) bekezdésével kapcsolatban az ilyen döntések bírói felülvizsgálatát illetően. Érthető, hogy Svédország nem kívánta volna az irányelv révén egy olyan kötelezettségnek alávetni magát, amelyet illetően a nemzetközi jogban fenntartással szándékozott élni. Ezért az irányelvnek inkább meg kellett volna engednie, hogy egy tagállam bizonyos körülmények között meghatározott szerveket illetően általános kizárást alkalmazzon, minthogy arra hivatkozással tegye lehetővé a kizárást, hogy milyen minőségben jártak el ezek a szervek. Úgy tűnik, hogy a nyilatkozat ezt az értelmezést támasztja alá. Leszögezi, hogy a 2. cikk 2. pontja és a 6. cikk lehetővé teszik a tagállamok számára, hogy „kivételes esetekben és szigorúan meghatározott körülmények fennállása esetén” kizárjanak bizonyos intézményeket és szerveket a felülvizsgálati eljárásra vonatkozó szabályokból, és meghatározza, hogy az egyezmény uniós ratifikálása magába foglalja valamely tagállam ezen cikkekkel összhangban levő bármely fenntartását. A nyilatkozat így maga testesíti meg a fenntartást, amely képessé tette az Uniót arra, hogy a bármely tagállama által elfogadott álláspont aláásása nélkül csatlakozzon az egyezményhez.

42. Ugyanakkor mindkét magyarázat hipotetikus, és nehéznek tűnik biztos következtetésre jutni azzal kapcsolatban, hogy bármelyik helyes. Az egyes felek különböző feltételezésekből indulhattak ki az egyeztető eljárás során, ezért nem lenne bölcs dolog ebből az összefüggésből levezetni a jogalkotói szándékot. Amint azt említettem, maga a megszövegezés sem segít. Ha a harmadik mondatot egy olyan szó vezette volna be, mint például a „továbbá”, illetve a „vagy”, akkor a jelentés egyértelműbb lett volna. De nem így történt. Amit biztonsággal lehet állítani, az az, hogy a megfogalmazás nem támasztja alá egyértelműen a Flachglas Torgau értelmezését, amely nagyobb eltérést jelentene az egyezmény és az irányelv között, mint a német kormányé és a Bizottságé. Mivel az irányelv fő célja az uniós jognak az egyezményhez való igazítása volt, kívánatosabbnak tűnik az utóbbi megközelítés, amely kevésbé tér el az egyezménytől.

43. Ezért úgy vélem, hogy az irányelv 2. cikke 2. pontjának harmadik mondata egy olyan választási lehetőséget testesít meg (amellyel Németország egyáltalán nem kívánt élni), amely teljesen különáll a második mondatban foglalttól (ezzel viszont élt Németország). Következésképpen az a tény, hogy az irányelv elfogadásakor Németország alkotmányos rendelkezései lehetővé tették a minisztériumhoz hasonló szervek döntései elleni bírói felülvizsgálatot (tehát a 2. cikk 2. pontjának harmadik mondatára nem lehet hivatkozni e vonatkozásban), nem zárja ki azt, hogy éljen a második mondat szerinti lehetőséggel, és az UIG 2. §-a (1) bekezdése 1. pontjának a) alpontjában tevékenységük természete alapján kizárjon a „hatóság” fogalma alól bizonyos hatóságokat.

44. Ugyanakkor a kérdést előterjesztő bíróság kérdésének a) pontjával összefüggésben vizsgálni kell, hogy ennek a rendelkezésnek a tartalma valóban pontosan összhangban van-e az irányelv 2. cikke 2. pontjának második mondatában foglaltakkal.

a) Azon szervek, amelyek jogalkotási eljárásban betöltött szerepe a jogalkotási javaslat előterjesztésére vagy véleményezésére korlátozódik

45. A 2. cikk 2. pontjának második mondata lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy kizárjanak az irányelv hatálya alól igazságszolgáltatási vagy jogalkotói minőségben eljáró, egyébként a „hatóság” fogalma alá tartozó szerveket. Ezért egyértelműnek tűnik, hogy inkább egy, az adott pillanatban végzett tevékenység természetétől függő kontextuális és funkcionális fogalmat kívántak meghatározni, mintsem egy olyan strukturális fogalmat, amelyben a kérdéses szervet annak természete a

Montesquieu szerinti három hatalmi ág valamelyikéhez rendeli.[14] Továbbá – amint arra a Bizottság rámutat – csak a funkcionális értelmezés teszi lehetővé azt, hogy a tagállamok egymástól különböző jogrendszereit úgy vegyék tekintetbe, hogy az a szükséges szintű egységességet szolgálja.

46. Szervezeti besorolását tekintve a minisztérium feltehetően a kormány végrehajtó ágához tartozna, és nem minősülne jogalkotó szervnek. Ugyanakkor a végrehajtó ág Németországban – amint valószínűleg valamennyi tagállamban – a jogalkotás fő kezdeményezője a szövetségi parlamentben. Ezen túlmenően a minisztérium a törvényjavaslat parlamenti tárgyalása során véleményezhet és javaslatot tehet. E vonatkozásban az UIG 2. §-a (1) bekezdése 1. pontja a) pontjának szavaival élve tisztán „törvényalkotói minőségben" jár el. De megfelel-e ez az irányelv 2. cikkének 2. pontja szerinti „jogalkotói minőségben" való eljárásnak?

47. A minisztérium nyilvánvalóan rendeleteket, illetve feltehetőleg végrehajtási intézkedéseket is kibocsáthat, amelyek elfogadására a törvény erejénél fogva jogosult. Ismét felmerülhet a kérdés: jogalkotó minőségben jár-e el, ha így tesz?

48. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kiderül, hogy a Flachglas Torgau a szóban forgó törvénnyel kapcsolatos „jogalkotási eljárásra" vonatkozó információkat kért, amelyet a törvényhozás fogadott el, az tehát nem olyan végrehajtási intézkedés, amelyet a minisztérium maga rendelt el. Bár a nemzeti bíróság nem elég határozott a kért információk pontos természetét illetően,[15] ugyanabból a feltevésből kell kiindulnom, amely maga a kérdés és a Bírósághoz intézett észrevételek alapjául szolgál, nevezetesen hogy a minisztériumnak a jogalkotási eljárásban betöltött kezdeményező és tanácsadó szerepét kell értékelni. Ezért nem kell foglalkoznom azzal a kérdéssel, hogy a minisztérium egyéb rendeletalkotási hatáskörének gyakorlásakor „eljárhat-e jogalkotói minőségben"; ez a kérdés nem bír jelentőséggel az alapeljárás szempontjából.

49. Az tűnik megfelelőnek, ha az igazságszolgáltatási vagy jogalkotói minőségben eljáró szervek kizárása céljának vizsgálatával kezdem. Sajnos úgy tűnik azonban, hogy e cél pontos magyarázata az idő homályába vész.

50. Az irányelvet azért fogadták el, hogy összhangba hozzák az akkori közösségi jogot az egyezmény rendelkezéseivel, de nincs arra nézve utalás az egyezmény előkészítő munkálataiban,[16] hogy bármilyen, már az eredeti tervezetben megjelenő különös megfontolás állna a kizárás megszövegezésének hátterében. Sőt – amint arra a Bizottság rámutat – az egyezményt kezdetben jórészt a létező közösségi jogrend ihlette, azon alapult, ideértve az irányelv előzményét[17] is, amely azonos megszövegezéssel már tartalmazta a kivételt.[18]

14 — Az irányelv spanyol változatában szereplő hivatkozás szerint valóban „entidades o instituciones en la medida en que actúen en calidad de *órgano* jurisdiccional o *legislativo*" (kiemelés tőlem), míg más változatok csak jogalkotói minőségről, hatáskörről, jogkörről tesznek említést, de még ez a megfogalmazás is legalább annyira kihangsúlyozza a tevékenységet, mint az érintett szerv alapvető természetét.

15 — És bár a Flachglas Torgau az észrevételeiben csak azt állítja, hogy a kérelme a minisztérium által a törvény végrehajtása keretében adott közigazgatási utasításokat érintette (a kötelező jogi erővel bíró tényleges végrehajtási intézkedésekkel ellentétben), úgy tűnik, hogy ezek az utasítások a második kérdés tárgyát képezik.

16 — Lásd: http://www.unece.org/env/pp/archives.htm.

17 — A környezeti információkhoz való hozzáférés szabadságáról szóló, 1990. június 7-i 90/313/EGK tanácsi irányelv (HL 1990. L 158., 56. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 402. o.).

18 — Az irányelv eredeti javaslata (HL 1988. C 335., 5. o.) más megszövegezést használt: „Igazságszolgáltatási jogkört gyakorló szervek, vagy jogalkotó szervek". Úgy tűnik, hogy nincs nyoma annak, hogy jogalkotói szempontból mi volt az oka a szervezeti fogalomról a funkcionális fogalomra történő váltásnak. Talán a fogalom jogalkotásra vonatkozó részét kívánták az igazságszolgáltatásra vonatkozó résszel összhangba hozni, mivel a funkcionális fogalommeghatározás – amint arra rámutattam – a leginkább alkalmas a jogi és politikai rendszerek közötti különbségek figyelembevételére.

51. Az engedélyezett kivétel céljának hátterét illető egyetlen nyom a jelen irányelv javaslatának első olvasatára vonatkozó parlamenti jelentésben [19] található, amelyben a Parlament (az információk elérhetővé tételének követelményével ellentétben) a bírói felülvizsgálat követelménye alóli kivétel körének korlátozására törekedve azt feltételezte, hogy a korlátozás oka a jogalkotás, a végrehajtás és az igazságszolgáltatás közötti egyensúly hagyományos gondolata, ugyanakkor úgy vélte, hogy a hatalmi ágak szétválasztása igazságosabb lenne, ha az állampolgárok ugyanúgy hozzáférnének mindhárom hatalmi ág birtokában levő információkhoz. Ez a feltevés ugyanakkor nem igazán bír jelentőséggel azon kérdés szempontjából, hogy a végrehajtó ág meghatározott körülmények fennállása esetén jogalkotói minőségben jár-e el.

52. A német kormány szerint a kizárás oka a környezet gyakran makacsul kitartó és határozottan kifejezett álláspontokkal jellemezhető területét illető jogalkotási tevékenységnek az állandó információkérésektől, a megszerzett információk heves vitatásától és az ezen információk alapján történő erőteljes befolyásolási kísérletektől való megóvása volt. E kizárás így azt kívánja lehetővé tenni, hogy a jogalkotási eljárás egésze, a törvénytervezettől az elfogadott jogszabályig (de különösen a vélemények kialakulásának teret adó viták és eszmecserék) ilyen zavaroktól mentes közegben mehessen végbe.

53. A német kormány alapvető érve feltevésként némi megalapozottságról tesz tanúbizonyságot, ha azt ideiglenesen az igazságszolgáltatásra és a jogalkotásra mint olyanra korlátozzuk. A bírói és jogalkotó funkciók gyakorlását hátrányosan befolyásolhatná, ha az eljárás minden egyes szakaszát (a jelentőséggel bíró kérdések és adatok elemzése, az elemzésből következtetések levonása és a végső döntés meghozatala) érintő valamennyi információt a nyilvánosság bármely tagja bármikor jogszerűen követelhetné. [20] Indokoltnak tűnik azt feltételezni, hogy ilyen jellegű megfontolások fogalmazódtak meg azokban, akik kezdetben megfogalmazták az érintett eszközök közül az elsőt, [21] és – bár hallgatólagosan – ezek fogalmazódtak meg azokban, akik a későbbi eszközök kidolgozásában részt vettek.

54. Semmi esetre sem lenne kívánatos, és nem lenne összhangban az egyezmény vagy az irányelv fő irányával sem, ha a jogalkotási vagy az igazságszolgáltatási tevékenység áthatolhatatlan titokban zajlana. Általában szükségesnek tartott, hogy a demokratikus kormányzás és a jogrend biztosítása érdekében mind a bíróságok, mind a törvényhozás a nyilvánosság (vagy legalábbis a média mint közvetítő) jelenlétében működjön, eltekintve a teljesen kivételes körülményektől – és az is általánosan elfogadott, hogy ezek a körülmények gyakrabban merülnek fel az igazságszolgáltatási, mint a jogalkotó tevékenység körében. A teljesen kivételes körülményektől eltekintve tehát semmi esetre sem hozhatók meg a döntések olyan tények alapján, illetve olyan okokból, amelyek titkosak az állampolgárok előtt.

55. Így az igazságszolgáltatásban teljesen helyénvaló, hogy a bírói tanács magában tanácskozzon (az egyesbíró szükségszerűen így tesz). Ennek következtében ugyanakkor közzé kell tenni a döntésük alapjául szolgáló indokokat, illetve az általuk figyelembe vett bizonyítékokat és érveket. Értelemszerűen – és félretéve egy pillanatra a kizárás időbeli hatályának kérdését, amely az 1.c) kérdés tárgyát képezi – kész vagyok elfogadni a jogalkotói minőségben eljáró szervekre nézve egy hasonló logikát és egy hasonló korlátozást az információk közzétételére vonatkozó kötelezettség alóli kivételt illetően. Azonban az a tény, hogy egy meghatározott téma élénk nyilvános vitát gerjeszt, álláspontom szerint nem elegendő ok arra, hogy a jogalkotás teljes folyamatát (tervezés, előkészítés, véghezvitel) megóvják a z információkérésektől.

19 — A 10. lábjegyzetben hivatkozott A5–0074/2001. sz. jelentés, 15. módosító indítvány.

20 — Lásd a bírói tevékenység vonatkozásában a C-514/07. P., C-528/07. P. és 532/07. P. sz., Svéd Királyság és társai kontra API és Bizottság egyesített ügyekben 2010. szeptember 21-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-8533. o.) 92. és 93. pontját. Ebből ugyanakkor nem szükségszerűen következik az, hogy az eljárási iratok megismerése iránti kérelemhez való jog automatikusan és minden esetben zavarja az eljárás megkívánt „higgadt légkörét” – lásd például az Emberi Jogok Európai Bíróságára tekintettel az Emberi Jogok Európai Egyezménye 40. cikkének (2) bekezdését.

21 — Lásd az 50. pontot, valamint a 17. és 18. lábjegyzetet.

56. Ez ugyanakkor még nem ad választ arra a kérdésre, hogy ugyanígy meg kívánták-e óvni a végrehajtóághoz tartozó szerveket a törvénytervezetek benyújtása és a jogalkotási folyamat keretében történő tanácsadásaik során a korai és korlátlan információkérésektől.

57. Az egyezményhez az Egyesült Nemzetek Európai Gazdasági Bizottsága (a továbbiakban UN/ECE) által 2000-ben kibocsátott, a Flachglas Torgau által hivatkozott és a nemzeti bíróság előzetes döntéshozatalra utaló határozatában is említett végrehajtási útmutató [22] szerint többek között „[k]ülön említést érdemel a végrehajtó ághoz tartozó hatóságoknak a jogszabály-előkészítésbe és a törvényhozó ággal való együttműködésbe történő bevonása. A végrehajtó és a törvényhozó ághoz tartozó hatóságoknak a jogszabályalkotás során történő együttműködését a 8. cikk is elismeri. Mivel ez a cikk kifejezetten vonatkozik a hatóságoknak a rendeletek, törvények és más normák előkészítésében kifejtett tevékenységére, ebből logikusan lehet következtetni arra, hogy az egyezmény nem tekinti ezeket a tevékenységeket »jogalkotói minőségben« kifejtettnek. Ezért a végrehajtó ághoz tartozó, ilyen tevékenységet végző hatóságok az egyezmény szerint hatóságnak tekintendők.”

58. Ugyanakkor – amint arra a német kormány és a Bizottság rámutat – ez a dokumentum nem bír kötelező jelleggel az egyezmény értelmezésére nézve. Szerzői kifejtik, hogy az abban bemutatott vélemények nem tükrözik szükségszerűen az UN/ECE vagy az útmutatót támogató szervezetek bármelyikének álláspontját; és az egyezmény részes felei sem hagyták kifejezetten jóvá azt. Továbbá az egyezmény 8. cikkére történő hivatkozás nem releváns a jogalkotási eljárás jelen eljárásban szóban forgó fajtája tekintetében, amelyben egy, a végrehajtó ágtól származó javaslat az emberek által választott képviselők általi parlamenti ellenőrzésének a tárgya. Úgy tűnik, hogy a 8. cikk inkább a nyilvánosságnak a végrehajtási rendeletek megfogalmazásában való közvetlen részvételét érinti. [23] Így a 2. cikk 2. pontja szerinti „jogalkotói minőség” és a 8. cikk szerinti „a végrehajtó jellegű szabályok és/vagy az általánosan kötelező érvényű szabályozó eszközök kidolgozása” fogalmak közötti kapcsolat lehetséges megközelítése az lenne, hogy a kizárás az előbbiben csupán a parlamenti ellenőrzés és vita egyes formáit is magában foglaló elsődleges jogalkotásra vonatkozik, míg az utóbbi a másodlagos, valamely felhatalmazó rendelkezés alapján – egy ilyen demokratikus eljárás nélkül – elfogadott végrehajtási intézkedéseket érinti. A végrehajtási útmutatóból származó bizonyíték ugyan nem teljesen értéktelen, azonban semmiképp sem tekinthető döntő jelentőségűnek.

59. Álláspontom szerint a következő elemek figyelembevétele fontosabb: a „jogalkotói minőségben eljáró” fogalom funkcionális megfogalmazásának hangsúlya, a jogalkotási eljárás zavartalanságának biztosítására irányuló törekvés, illetve az egyezmény és az irányelv azon célja, hogy biztosítsák a környezeti ügyekben az átláthatóságot és a környezeti információkhoz való lehető legszélesebb hozzáférést.

60. Az első elem tekintetében elmondható, hogy egy tervezetnek a törvényhozás elé történő terjesztésekor a végrehajtó kormányzati ág szerve – mint a jelen ügyben a minisztérium – valójában a végrehajtó és a jogalkotó tevékenység közötti határon mozog. Egyrészt végrehajtási funkció a követendő politika meghatározása és annak a tervezetben történő megfogalmazása, másrészt a tervezet tényleges előterjesztése olyan funkció, amely nem különböztethető meg attól a helyzettől, hogy a törvényhozás valamely tagja (vagy a tagok egy csoportja) megtárgyalásra terjeszt elő egy javaslatot, ami nem minősíthető másnak, mint jogalkotói tevékenységnek. [24] Hasonló megfontolások vonatkoznak a

22 — Az Aarhusi Egyezmény: végrehajtási útmutató, készítette Stephen Stec, Susan Casey-Lefkowitz és Jerzy Jendroska Közép- és Kelet-Európa Regionális Környezeti Központja számára (http://www.unece.org/env/pp/acig.pdf), különösen az angol változat 34–35. pontja.

23 — Amint arra a Bizottság rámutat, úgy tűnik, hogy az „és/vagy az általánosan kötelező érvényű szabályozó eszközök” kifejezésnek a cikk címében való használata az azon szóhasználat elkerülésére irányuló törekvést tükrözi, amely egyes államokban túl szűkre szabhatja a szabályozó eszközök kategóriáját; magának a cikknek a szövege nem alkalmazható megfelelően a képviseleti demokráciák parlamenti eljárásaira.

24 — A német kormány megerősítette az eljárás alatt, hogy a Bundestag egyes tagjainak szintén joga van törvényt kezdeményezni, és ugyanez valószínűleg igaz a legtöbb törvényhozásra, még ha a valóságban ez a kormány részéről történő kezdeményezés mellett kevésbé gyakori eljárás is.

jogalkotási eljárás során történő véleménynyilvánításra és tanácsadásra. Bár a két funkció világosan látható, mégsem lehet különválasztani azokat, legalábbis a jogalkotási eljárással összefüggésben és annak a tervezet előterjesztésétől a törvény végleges beiktatásáig tartó folyamata során. Ebben az összefüggésben az érem két oldalának tekinthetők.

61. Következésképpen úgy tűnik számomra, hogy a jogalkotási eljárás zavartalanságának biztosítására irányuló törekvésnek kell érvényesülnie ebben az összefüggésben, különben a kizárás legfőbb célja meghiúsulna. Az eljárás lefolytatását nem óvná meg egy olyan kizárás, amely az információhoz való hozzáférésnek csak az egyik útjára (információkérés magától a törvényhozótól) vonatkozik, míg a másik út (információkérés a végrehajtó ág megfelelő részétől) nyitva marad.

62. Valószínű, hogy bár a végrehajtó ágnak a jogalkotási folyamatba történő bevonása nagyjából hasonló mintát követ valamennyi tagállamban, azonban a részletek tekintetében vannak eltérések az egyes tagállamok között. Következésképpen mindig az adott nemzeti bíróság feladata lesz annak vizsgálata, hogy a tagállam jogi és alkotmányos összefüggéseiben a végrehajtó ághoz tartozó szerv által betöltött meghatározott szerep *a releváns időpontban* valójában a jogalkotási eljárás részét képezte-e. Mivel a kizárás az átláthatóság és az információkhoz való hozzáférés mint az egyezmény és az irányelv által támogatott általános célok alóli kivételnek tekinthető, ezért a nemzeti bíróságnak kellő éberséggel kell e feladatát ellátnia.

63. Ezért a kérdést előterjesztő bíróság első kérdésének a) pontjára azt a választ kívánom adni, hogy az irányelv 2. cikke 2. pontjának második mondata értelmében azok a végrehajtó ághoz tartozó szervek, amelyek a tagállamuk jogi és alkotmányos összefüggéseiben olyan szerepet töltenek be a jogalkotási eljárásban, amely a törvényjavaslatok előterjesztésére és véleményezésére korlátozódik, ilyen szerepük betöltésekor kizárhatóak a „hatóság” fogalma alól.

64. Úgy vélem, hogy ez a válasz elegendő az alapeljárásban felmerült kérdés megválaszolásához, anélkül, hogy részletesebben érintené a nemzeti bíróság kérdésében említett másik feltételt, nevezetesen, hogy csak azok a szervek tekinthetők-e jogalkotói minőségben eljáró szerveknek, amelyek a végső (kötelező) döntésért felelősek a jogalkotási eljárásban. Amint arra a Bizottság rámutatott, az egyes tagállamok jogalkotási eljárásai jelentősen eltérhetnek, ezért nem feltétlenül fogalmazható meg általánosan a jogalkotói minőségben eljáró és a végső (kötelező) döntésért felelős szervek közötti kapcsolat.

65. Amikor ezt a választ javasolom, nem feledkezem meg az általam mérlegelendőnek tartott harmadik elemről, nevezetesen az átláthatóság és a környezeti információkhoz való hozzáférés biztosítására irányuló célról, de ezt az elemet relevánsabbnak vélem az első kérdés c) pontja körében, amelyre most térek rá.

c) A kizárás csak a jogalkotási eljárás befejezéséig megengedett-e?

66. Ha egy szerv jogalkotói minőségben jár el, az irányelv értelmében kizárható a környezeti információk szolgáltatására kötelezett hatóságok köréből. De véget ér-e a kizárás bármikor is?

67. Amint arra a Bizottság és a német kormány helyesen mutat rá, nincs kifejezett rendelkezés sem az egyezményben, sem az irányelvben a kizárás időbeli korlátozására nézve.

68. Én azt állítanám ugyanakkor, hogy – annyiban, amennyiben ez vonatkozik a jelen ügyben érintett minisztériumhoz hasonló szervekre, amelyek jogalkotói szerepe a kezdeményezésben és a véleményezésben merül ki – egy ilyen korlátozás megalapozottan vezethető le az irányelv 2. cikke 2. pontja második mondatának és 3. cikke (1) bekezdésének együttes értelmezéséből.

69. Az e rendelkezésekkel kapcsolatos értelmezésem összhangban lenne az irányelvnek az átláthatóság biztosítására és a környezeti információkhoz való hozzáférésre irányuló céljával és a Bíróságnak az API egyesített ügyekben hozott ítéletével.[25] Ezen értelmezés kétségtelenül maga után vonná „a jogalkotói minőségben történő eljárás” általam eddig elfogadott tisztán funkcionális fogalmának minősítését is. Igyekszem mindezt elmagyarázni.

70. Először is megjegyzem, hogy az irányelv 2. cikkének 2. pontja a „hatóság” fogalmát elsődlegesen abból a célból határozza meg, hogy körülhatárolja a környezeti információk elérhetővé tételére kötelezett szerveket. Az e fogalom alóli kivétel megengedésével e pont lehetővé teszi a kötelezettség alanyának tekinthető szervek körének korlátozását. A megengedő kivétel csak az „igazságszolgáltatási vagy jogalkotói minőségben eljáró” szervekre vonatkozik. Bár az angol nyelvi változatban szereplő „when” szó nincs jelen minden nyelvi változatban, úgy tűnik, hogy a megszövegezés rendszertani szempontból azt sugallja, hogy ezek a szervek néha ilyen minőségben járhatnak el, néha nem – és hogy a kivétel csak akkor alkalmazható, ha ilyen minőségben járnak el.

71. Az irányelv 3. cikkének (1) bekezdése szerint továbbá „a hatóságok […] kötelesek […] rendelkezés[re] bocsátani a birtokukban lévő vagy számukra tárolt környezeti információkat”. Ha a 2. cikk 2. pontjának második mondata értelmében a „hatóságok” fogalma attól függ, hogy milyen minőségben járnak el, akkor arra a következtetésre jutok, hogy ebben az esetben az információk hozzáférhetővé tételére vonatkozó kötelezettségük csak azokra az információkra terjed ki, amelyeket a szóban forgó minőségben eljárva birtokolnak.

72. Az a) pont fenti elemzésekor arra az álláspontra jutottam, hogy azok a végrehajtó szervek, amelyeknek a jogalkotási eljárásban betöltött szerepe a törvényjavaslatok előterjesztésében vagy véleményezésében merül ki, ilyen minőségben történő eljárásuk esetén kizárhatóak a „hatóság” fogalma alól. Ugyanakkor a jogalkotás valamennyi olyan szakaszát illetően, amelyek tekintetében ezt a szerepet töltik be, a kizárásnak e szerep betöltésének kezdetétől a végéig kell érvényesülnie. Az első időpont előtt egyszerűen a végrehajtó hatalmi ág részeként eljárva meghatározzák és megfogalmazzák az érvényesíteni kívánt politikát. A második időpont után lényegében a jogszabály végrehajtásának biztosításában lesznek érintettek, ami szintén végrehajtási funkció. Csak a két időpont között járnak el (részben) jogalkotói minőségben, és ekkor – a jogalkotási eljárás zavartalanságának biztosítása végett – lehetővé kell tenni az információk hozzáférhetővé tételére kötelezett szervek közül történő kizárásukat. És csak e két időpont között tekintető „az általuk birtokolt vagy számukra tárolt” információ „jogalkotói minőségben eljárva” birtokolt információnak.

73. Az ilyen szervek helyzetét össze kívánom vetni azokéval, amelyek a szervezeti fogalommeghatározásból kiindulva magának a jogalkotásnak a részét képezik. A törvények meghozatala és a meghozott törvények tekintetében a törvényhozás részét képező szervek kizárólag jogalkotói minőségben járnak el. Ilyen minőségben való eljárásuknak időben nincs kezdete, sem vége. Az irányelv szerinti „hatóság” fogalma alól történő kizárásuk lehetőségének ezért nincs időbeli korlátja.

74. Úgy vélem, hogy ezt az elemzést támasztja alá a Bíróság által az API egyesített ügyekben hozott ítélet is, amely kétségtelenül valamelyest eltérő összefüggésben született, de mindenesetre álláspontom szerint komoly jelentőséggel bír.[26] Ebben az ítéletben a Bíróság kimondta, hogy „a valamely folyamatban lévő bírósági eljárás során benyújtott beadványok hozzáférhetővé tétele vélelmezhetően

25 — A 20. lábjegyzetben hivatkozott ítélet.

26 — Ezekben az ügyekben az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2001. L 145., 43. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 331. o.) szerinti olyan kérelmekről volt szó, amelyek olyan meghatározott bizottsági dokumentumokhoz való hozzáférésre irányultak, amelyek a Bíróság előtt a Bizottság részvételével zajlott, illetve zajló lezárt és esetleges jövőbeli eljárásokhoz kapcsolódtak (a Bizottság állítása szerint az ezekhez való hozzáférést el lehetett utasítani a rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második franciabekezdése alapján). Bár ez a rendelet nem bír jelentőséggel a jelen eljárás szempontjából, meg kell jegyezni, hogy az egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról szóló, 2006. szeptember 6-i 1367/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2006. L 264., 13. o.) összefogja az 1049/2001 rendeletben, az irányelvben és az egyezményben megtestesülő három szálat az azokban foglalt követelményeknek az uniós intézményekre történő alkalmazása végett.

sérti ennek az eljárásnak a védelmét, azon körülmény miatt, hogy a Bíróság a beadványok alapján gyakorolja igazságszolgáltatási tevékenységét, nem ez a helyzet azonban akkor, ha a szóban forgó eljárást egy bírósági határozattal befejezték. […] Ez utóbbi feltevés esetén ugyanis már nem lehet vélelmezni, hogy a beadványok hozzáférhetővé tétele sérti a Bíróság igazságszolgáltatási tevékenységét, mivel ez a tevékenység az eljárás befejezésével véget ér.[27]" A Bíróság azt is kijelentette, hogy ilyen körülmények között valamennyi hozzáférésre irányuló kérelmet egyedileg kell vizsgálni, és hogy a részbeni közlés megfelelő lehet. Ezért helybenhagyta a Törvényszék arra vonatkozó döntését, hogy – ha az eljárás már véget ért – a szóban forgó dokumentumokhoz való hozzáférést nem lehet automatikusan elutasítani azon az alapon, hogy az sérti az eljárás védett érdekét.[28]

75. Úgy tűnik számomra, hogy főszabály szerint hasznos párhuzam vonható a jelen ügy körülményeivel. Az irányelv a hatóság fogalmából való kizárás lehetővé tételekor összekapcsolja a bírói és a jogalkotói tevékenységet. És – amint azt fent kifejtettem – az indok mindkét esetben lényegében ugyanaz. Így ha egy végrehajtó ághoz tartozó hatóság bírósági eljárásban vesz részt, különösen, ha olyan pozícióban van, mint az ügyész, akkor az igazságszolgáltatási funkcióhoz való kapcsolata igen hasonló ahhoz, mint amely a jogalkotó funkcióhoz fűzi a törvénytervezet előterjesztésekor. Ha az előbbi esetben a bírósági eljárás befejezése után nem hivatkozhat többé az információk közlésére vonatkozó kötelezettség alóli szisztematikus felmentésre, akkor az uniós jog logikus és koherens értelmezése mellett az utóbbi esetben ugyanez irányadó a jogalkotási eljárás befejezése utáni időszakra.

76. Ezért úgy vélem, hogy ha az irányelv 2. cikke 2. pontja második mondatának és 3. cikke (1) bekezdésének megfelelő értelmezése alapján azok a végrehajtó ághoz tartozó szervek, amelyeknek a jogalkotási eljárásban betöltött szerepe a törvényjavaslatok előterjesztésére vagy véleményezésére korlátozódik, ilyen szerepük betöltésekor ki vannak zárva a „hatóság" fogalmából, akkor a kizárásnak a szóban forgó jogalkotási eljárás kezdete és vége közötti időszakra kell korlátozódnia.

77. Ehelyütt utalok arra, hogy még ha a jelen ügyben érintett minisztériumhoz hasonló szerv a jogalkotási eljárás befejezését követően az eljárásban való részvételére tekintettel nem is zárható ki a hatóság fogalma alól, az irányelv lehetővé teszi, hogy a hatóságok meghatározott indokokkal akkor is elutasítsák az információhoz való hozzáférést, ha nem igazságszolgáltatási vagy jogalkotói minőségben járnak el.

78. A 4. cikk kifejezetten lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a környezeti információk iránti kérelmet elutasítsák többek között akkor, ha az belső közleményeket érint, vagy ha a közlés hátrányosan befolyásolná a hatóságok tanácskozásainak titkos jellegét, vagy az üzleti vagy üzemi titkot, vagy az információt önként szolgáltató személy érdekét vagy védelmét, illetve a környezet védelmét. Ezen kivételek némelyike alkalmazható lenne a jelen ügy kérelmezői által kért információkra is. Ugyanakkor a 4. cikk (2) bekezdése szerint az ilyen megtagadás alapját szűken kell értelmezni, minden egyes esetben figyelembe véve a közzététel által szolgált közérdeket. Még konkrétabban: a tagállamok nem rendelhetik el a kérés megtagadását e kivételek alapján, ha az a környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos információt érint.

A *második kérdésről*

79. A kérdést előterjesztő bíróság második kérdésének két része olyan információkra vonatkozik, amelyeket nem érint a jogalkotói minőségben eljáró szervekre vonatkozó kivétel, de amelyeket a tanácskozások titkosságának védelme érdekében esetlegesen vissza lehet tartani. Mivel az irányelv 4. cikke ezt csak akkor teszi lehetővé, „amennyiben e titkos jelleget jogszabály írja elő", a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy egy ilyen rendelkezésnek milyen jellegűnek és mennyire kifejezettnek kell lennie.

27 — Az ítélet 130. és 131. pontja.

28 — Lásd a T-36/04. sz., API kontra Bizottság ügyben 2007. szeptember 12-én hozott ítélet (EBHT 2007., II-3201. o.) 135. és azt követő pontjait.

80. Bár a kérdést előterjesztő bíróság kifejezetten nem utalt rá, egy előzetes kérdést azonban mégis át kell gondolni, mégpedig azt, hogy mit értünk a hatóság „tanácskozásai" alatt. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból az derül ki, hogy a nemzeti bíróság második kérdése által érintett információk a minisztérium belső feljegyzéseiben és írásbeli állásfoglalásaiban, valamint a kibocsátás-kereskedelmi irodával folytatott levélváltásban és e-mail váltásban testesültek meg. A „tanácskozások" fogalma alá tartoznak-e ezek?

81. A tárgyalás során a német kormány úgy vélte, hogy a fogalom magában foglalja az akár írásbeli, akár szóbeli, szervezeten belüli egyeztetéseket, illetve az ilyen egyeztetések és az ezekből eredő döntések alapját képező adatokat és statisztikákat, valamint magukat a döntéseket. A Bizottság ugyanakkor úgy vélte, hogy ez a kör a „testületi szervek tanácskozásaira" korlátozódik.

82. Megjegyzem e helyütt, hogy az irányelv (és az egyezmény) szövegezése a különböző nyelvi változatok összehasonlítása némi tétovázásra adhat okot. Az egyezmény eredeti francia szövege az irányelvben is alkalmazott „*délibérations*" kifejezést használja, ezt tükrözi például az irányelv német változatában szereplő „*Beratungen*" és a még konkrétabb „*deliberazioni interne*" az olasz változatban. Úgy tűnik, hogy ezek a változatok inkább a Bizottság álláspontját támasztják alá. Másrészt az egyezmény ugyancsak eredeti angol változata a „*proceedings*" kifejezést használja, ez is megtalálható az irányelvben, ezt tükrözi például a spanyol és a portugál változatban a „*procedim(i)entos*" és a holland változatban a „*handelingen*" – valamennyi fogalom tágabban értelmezhető, és így inkább a német kormány értelmezését támasztja alá.

83. Az irányelv egészére és különösen a 4. cikk (1) és (2) bekezdésére irányadó megszorító értelmezés szellemében úgy tűnik számomra, hogy a „hatóságok tanácskozásainak" fogalmát akként kell korlátozni, hogy az legfeljebb az ilyen hatóságon belüli döntéshozatali eljárással összefüggő véleménynyilvánításokat és politikai alternatívákkal kapcsolatos tanácskozásokat foglalja magában. A fogalom természetesen nem függhet a tanácskozás (írásbeli vagy szóbeli) formájától, és emlékeztetni kell arra, hogy az irányelv 4. cikkének (4) bekezdése megköveteli azt, hogy amennyiben lehetőség nyílik rá, az elutasítás által nem érintett, illetve érintett információkat el kell különíteni egymástól. Végül álláspontom szerint a hatóságok *közötti közléseket* – bármilyen természetűek is – nem lehet e hatóságok *tanácskozásának* tekinteni.

84. Ezek a megfontolások annak meghatározásában, hogy egy adott információra kiterjed-e az irányelv 4. cikke (2) bekezdésének a) pontja által biztosított elutasítási ok, némi segítséget nyújthatnak még annak mérlegelése előtt, hogy a titkos jelleget az e rendelkezés értelmében vett „jogszabály írja-e elő".

85. Most pedig a második kérdés két részének vizsgálatára térek rá.

a) „Jogszabály írja-e elő" a titkos jelleget abban az esetben, ha a tanácskozások titkos jellegére nincs kifejezett hivatkozás?

86. A kérdést előterjesztő bíróság arra vár választ, hogy az irányelv 4. cikke (2) bekezdésének a) pontja szerinti feltétel (amely szerint a hatóság eljárásának titkos jellegét „jogszabálynak kell előírnia" ahhoz, hogy az e titkos jelleget esetlegesen érintő hátrányos befolyás az információ elérhetővé tételének elutasítását alátámasztó indok lehessen) teljesül-e azon általános rendelkezés által, miszerint a környezeti információhoz való hozzáférés iránti kérelmet el kell utasítani, ha a közlés hátrányosan befolyásolná az adott hatóságok eljárásának titkos jellegét, avagy szükséges-e ezt a titkos jelleget kifejezetten és külön meghatározni.

87. Szem előtt tartva, hogy a 4. cikk (2) bekezdésének a) pontja szerinti ok egyike azoknak, amelyeket a 4. cikk (2) bekezdésének második albekezdése értelmében „szűken” kell értelmezni, egyetértek a Flachglas Torgauval és a Bizottsággal abban, hogy a rendelkezés megkívánja, hogy a szóban forgó tanácskozások titkos jellegéről valamilyen jogi előírás rendelkezzen, és hogy az „amennyiben e titkos jelleget jogszabály írja elő” kitétel azt jelenti, hogy a kötelezettség fennállásának függetlennek kell lennie az elutasítás okától.

88. Ugyan a nemzeti jog értékelése a nemzeti bíróság feladata, úgy tűnik számomra, hogy az UIG 8. §-ának (1) és (2) bekezdéséhez hasonló rendelkezés (amely egyszerűen úgy rendelkezik, hogy el kell utasítani a kérelmet, *ha* a közlés hátrányosan befolyásolná az eljárás titkos jellegét) egyedül önmagában nem írja elő valamely eljárás titkos jellegét. Inkább úgy tűnik, hogy pusztán az elutasításról rendelkezik olyan esetekben, amelyekben a titoktartási kötelezettség már fennáll.

89. Mindazonáltal ha a nemzeti bíróság úgy ítéli meg, hogy – amint a német kormány a Bíróság előtt állítja – az UIG 8. §-ának (1) és (2) bekezdése, azon túlmenően, hogy meghatározzák az információ iránti kérelem elutasításának indokát, önmagukban kötelezően előírják az érintett hatóságok eljárásának titkos jellegét, akkor álláspontom szerint úgy kell tekinteni, hogy teljesül az irányelv 4. cikke (2) bekezdésének a) pontja szerinti feltétel. Számomra nem tűnik szükségesnek, hogy a titoktartási kötelezettséget formálisan egy, az elutasítási okot meghatározó rendelkezéstől különböző rendelkezés írja elő (bár ez volna a kívánatos). Csupán az szükséges, hogy – mint jogi előírás – az egyik független legyen a másiktól. Hozzáteszem, hogy ugyanezt a feltételt teljesítené bármely más, a hatóságok bármely vagy valamennyi eljárása vonatkozásában ilyen kötelezettséget előíró nemzeti rendelkezés is; ugyanakkor valószínű, hogy – miután erre történő hivatkozás nem szerepelt sem az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban, sem a Bírósághoz intézett észrevételekből – ilyen nem létezik.

90. A titoktartási kötelezettség és az elutasítás oka közötti jogszabályi függetlenség kívánalmán túl úgy tűnik számomra, hogy a „jogszabály írja elő” kitétel magját a jogbiztonság gondolata képezi, amennyiben kizárja az önkényes döntések lehetőségét. Ha a hatóság mérlegelési jogkörben dönthet arról, hogy az eljárása titkos jellegű-e, vagy sem, akkor nem tekinthetjük úgy, hogy a titkos jelleget „jogszabály írja elő”.

91. Végül meg kell fontolni, hogy ha – megszorító értelmezéssel is – egyértelmű, hogy egy meghatározott hatóság eljárásának titkos jellegét a 4. cikk (2) bekezdése a) pontjának értelmében vett jogszabály írja elő, a 4. cikk (2) bekezdésének második albekezdése azt is megköveteli minden egyes esetben, hogy figyelembe vegyék a közzététel által szolgált közérdeket, és mérlegeljék azt a megtagadás által szolgált érdekkel szemben, illetve kizárja a titkos jellegre hivatkozással történő elutasítást, ha a kért információ a környezetbe történő kibocsátásokra vonatkozik. A nemzeti bíróságnak ezért ellenőriznie kell mind a versengő érdekek mérlegelésének megtörténtét, mind pedig az elutasításnak a kért információ természetén alapuló kizártságát.

b) „Jogszabály írja-e elő” a titkos jelleget, ha az eljárások az általános íratlan szabály értelmében nem nyilvánosak?

92. A kérdést előterjesztő bíróság arra is választ vár, hogy – ha maga az UIG 8. §-ának (1) és (2) bekezdése nem is felel meg az irányelv 4. cikke (2) bekezdésének a) pontja szerinti feltételnek – e feltételt teljesíti-e az az általános íratlan jogelv, miszerint a hatóságok közigazgatási eljárása nem nyilvános.

93. Megjegyzem, hogy a 4. cikk (2) bekezdése a) pontjának német változata olyan kifejezést („*gesetzlich*”) használ, amelyből az következik, hogy a titkos jelleget törvénynek kell előírnia. Hasonló következtetést lehetne levonni számos más nyelvi változatból (például a holland, a portugál és a spanyol változatból). Az angol és a francia változat ugyanakkor egy általánosabb fogalmat használva az

egyezményt követi (amely tekintetében éppen az angol és a francia nyelvi változat hiteles), és azt követeli meg, hogy a titkos jelleget egyszerűen „a jog” írja elő, és az irányelv olasz változata is így rendelkezik. Ilyen körülmények között számomra kívánatosabbnak tűnik a tágabb megközelítés elfogadása, amennyiben nincs egyértelmű és kifejezett oka annak, hogy a feltételt a törvényi előírásra korlátozzuk.

94. A kérdés a) része vonatkozásában megfogalmazott megfontolásokat követve továbbá úgy tűnik számomra, hogy nem a szóban forgó rendelkezés formája számít, hanem az, hogy – mint jogi előírás – független legyen az információ iránti kérelem elutasításának okától, és hogy összhangban legyen a jogbiztonság elvével azáltal, hogy nem hagy mérlegelési jogkört a hatóságnak az eljárás titkos jellegének eldöntését illetően (ellentétben magáról a kérelemről való döntéssel).

95. Így egy íratlan jogelv elvileg teljesítheti az irányelv 4. cikke (2) bekezdésének a) pontja szerinti feltételt. A kérdést előterjesztő bíróság ezen elv létezését a VwVfG 28. §-ának (1) bekezdéséből és 68. §-ának (1) bekezdéséből vezeti le, amelyek a hatóságok közigazgatási eljárásához történő hozzáféréshez való egyes meghatározott jogok biztosításával feltételezik egy általános jog hiányát és így a titkosság általános elvének létezését; a német kormány pedig ugyanezen törvény 29. §-ának (1) és (2) bekezdésére hivatkozott olyan rendelkezésekként, amelyekből ugyanez a következtetés vonható le.

96. Csak a nemzeti bíróság határozhatja meg, hogy van-e olyan íratlan elv, amely a hatóságok eljárása titkosságának általános követelményét írja elő, és nem hagy lehetőséget ezen eljárások titkos jellegének mérlegeléssel történő eldöntését illetően.

97. Úgy tűnik számomra, hogy az idézett rendelkezések alkalmasak lehetnek arra, hogy alátámasszák az általános titoktartási kötelezettség levezetését, azonban ez egyrészt nem az egyetlen lehetséges, másrészt nem a legkézenfekvőbb következtetés. Ahol például e rendelkezések előírják, hogy az eljárás nem nyilvános, ott logikus feltevés lehet, hogy annak tartalmát ezáltal meg kívánják óvni a közzétételtől; de ha az érintett személyek jogosultak jelen lenni minden különösebb titoktartási kötelezettség nélkül, akkor ugyanúgy ésszerűen feltehető, hogy nem kívántak általános titoktartási kötelezettséget létrehozni.

98. Azt javasolom, hogy a nemzeti bíróság a meghatározás során vegye figyelembe az érintett rendelkezések számát (a jelen esetben egy több mint 100 paragrafust tartalmazó törvény négy bekezdésére hivatkoztak) és a jelen ügyben szereplő következtetések alapvetően negatív, vagy *a contrario* természetét is,[29] és fontolja meg, hogy a szóban forgó íratlan elv általánosan ismert-e, különös tekintettel a saját és más közigazgatási bíróságok ítélkezési gyakorlatára.

99. Ezért azon az álláspontón vagyok, hogy a 4. cikk (2) bekezdésének a) pontja szerinti feltétel csak akkor teljesül, ha az az általános íratlan jogelv, hogy a hatóságok közigazgatási eljárása nem nyilvános, világosan és egyértelműen maga után vonja az ezen eljárásokkal kapcsolatos titoktartási kötelezettséget, és nem hagy az érintett hatóság számára mérlegelési jogkört azok titkos jellegét illetően. A nemzeti bíróságnak alapos vizsgálatot kell lefolytatnia annak meghatározásakor, hogy levezethető-e egy ilyen elv a jogalkotásból, különös tekintettel arra a követelményre, hogy az e rendelkezés szerinti elutasítási okot megszorítóan kell értelmezni.

29 — E vonatkozásban megjegyzem, hogy a VwVfG 30. §-a kifejezetten biztosítja az eljárásban részes felek számára a jogot ahhoz, hogy megköveteljék, hogy saját titkos adataikat a hatóságok ne tegyék közzé a felhatalmazásuk nélkül. Ha ilyen körülmények között különleges titoktartási kötelezettség áll fenn, akkor ebből *a contrario* arra lehet következtetni, hogy nincs általános titoktartási kötelezettség.

Végkövetkeztetések

100. Ezért azt javaslom, hogy a Bíróság a következő válaszokat adja a Bundesverwaltungsgericht által előterjesztett kérdésekre:

1. a) A környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2003. január 28-i 2003/4/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 2. cikke 2. pontjának második mondata értelmében azok a végrehajtó szervek, amelyek az adott tagállam jog- és alkotmányos rendjében olyan szerepet töltenek be a jogalkotási folyamatban, amely a törvényjavaslatok előterjesztésére vagy véleményezésére korlátozódik, ilyen minőségben történő eljárásukkor kizárhatóak a „hatóság” fogalma alól.

   b) Nem gátolja meg a tagállamokat az igazságszolgáltatási vagy jogalkotói minőségben eljáró szerveknek és intézményeknek a 2003/4 irányelv szerinti „hatóság” fogalma alól történő kizárásában az a tény, hogy alkotmányos rendelkezéseik ezen irányelv elfogadásának idején lehetővé tették a 6. cikk szerinti felülvizsgálati eljárást.

   c) A 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja második mondatának és 3. cikke (1) bekezdésének megfelelő értelmezése esetén akkor, ha azok a végrehajtó szervek, amelyek jogalkotási folyamatban betöltött szerepe a törvényjavaslatok előterjesztésében vagy véleményezésében merül ki, ilyen minőségben történő eljárásukkor ki vannak zárva a „hatóság” fogalma alól, e kizárásnak a szóban forgó jogalkotási eljárás kezdete és vége közötti időszakra kell korlátozódnia.

2. a) A hatóság tanácskozásainak titkos jellege akkor tekinthető a 2003/4 irányelv 4. cikke (2) bekezdése a) pontjának értelmében jogszabály által előírtnak, ha a nemzeti jog olyan általános vagy különös titoktartási kötelezettséget ír elő e tanácskozások vonatkozásában, amely független a környezeti információhoz való hozzáférés iránti kérelem elutasításának okától, és amely nem hagy mérlegelési jogkört az érintett hatóság számára az eljárás titkos jellegét illetően.

   b) Ilyen kötelezettséget, ezen feltételek mellett, és feltéve, hogy jogi szempontból egyértelműen fennáll, egy íratlan elv is felállíthat.