

C-84/22. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2022. február 8.

A kérdést előterjesztő bíróság:

High Court (Írország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2022. február 8.

Felperes:

Right to Know CLG

Alperes:

An Taoiseach

Az alapeljárás tárgya

A felperes Right to Know CLG nevű társaság által az alperes An Taoiseachtal (miniszterelnök, Írország) szemben indított alapeljárás tárgyát a kormány miniszteri kabinetje keretében Írország 2002 és 2016 közötti üvegházhatásúgáz-kibocsátására vonatkozóan folytatott megbeszélések dokumentumaihoz való hozzáférés iránti kérelmet elutasító közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti kérelem képezi. A dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmet a nemzeti jogszabályok, jelesen 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 irányelvet (a továbbiakban: a környezeti információkról szóló irányelv) átültető European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 (S. I. No 133/2007 of 28 March 2007) (az Európai Közösségek környezeti információhoz való hozzáférésre vonatkozó rendelkezéseiről szóló rendeletek; 2007. március 28-i 133. sz. rendelet) alapján nyújtották be.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

A kérelem benyújtásának alapja az EUMSZ 267. cikk. A kérdést előterjesztő bíróság a környezeti információkról szóló irányelv környezetbe történő kibocsátásra vonatkozó információk kötelező vagy nem kötelező hozzáférhetővé tételére vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazása céljából az irányelv 4. cikke (1) bekezdése e) pontjának és 4. cikke (2) bekezdése a) pontjának értelmezését kéri valamely hatóság „belső közleményeinek” és „tanácskozásainak” fogalma vonatkozásában. A kérdést előterjesztő bíróság az alperes által a jogerőhöz mint a további eljárás akadályához kapcsolódóan felhozott több eljárásjogi kifogást is vizsgál, beleértve az „issue estoppel” kifogását is, amely lehetővé teszi annak megakadályozását, hogy valamelyik fél olyan ténybeli vagy jogi elemet vitasson újból, amelyet egy korábbi eljárásban e fél vonatkozásában már elbíráltak.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

1) 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 4. cikke (1) bekezdésének e) pontja értelmében vett, valamely hatóság „belső közleményének” vagy ezen irányelv 4. cikke (2) bekezdése első mondatának a) pontja értelmében vett „tanácskozásainak” kell-e minősíteni azokat a jegyzőkönyveket – az azokban szereplő környezeti információkhoz való hozzáférés iránti kérelem szempontjából –, amelyeket valamely tagállam kormányzata végrehajtó ágának olyan hivatalos üléseiről vettek fel, amelyek keretében a kormány tagjai találkoznak és kollektív szervezetként járnak el?

2) Túlterjeszkedik-e a jogerő (Köbler ügyben [C-224/01, ECLI:EU:C:2003:513] és a későbbi ítélkezési gyakorlatban megvitatott) elve a korábbi ítélet rendelkező részén, és vonatkozik-e a korábbi ítéletben szereplő ténybeli és jogi megállapításokra is? Másképpen fogalmazva, az eljárás újbóli megindításának tilalmára („action estoppel”) korlátozódik-e a jogerő elve vagy az kiterjed a korábbi eljárásban az adott fél vonatkozásában elbírált ténybeli vagy jogi kérdésre („issue estoppel”) is?

3) A felek között a környezeti információkhoz való hozzáférés iránti konkrét kérelemmel kapcsolatban a 2003/4/EK irányelv állítólagos be nem tartása tárgyában folyamatban lévő eljárásban, amelyben a felperes/kérelmező kérelmére az uniós jogon alapuló egyes jogalapoknak helyt adva, míg másokat elutasítva hatályon kívül helyeztek valamely határozatot, ellentétes-e az uniós joggal, különösen a tényleges érvényesülés elvével az „issue estoppelen” alapuló jogerő olyan nemzeti szabálya, amelynek értelmében a nemzeti bíróság a kérelem tárgyában hozott további határozatra vonatkozó új eljárásban nem teheti lehetővé a felperes/kérelmező számára, hogy az említett további határozatot olyan, korábban elutasított uniós jogalapokon támadja meg, amelyek az adott körülmények között nem képezték jogorvoslat tárgyát?

4) Befolyásolják-e a fenti harmadik kérdésre adandó választ a következő tények: i. előzetes döntéshozatal iránti kérelmet nem terjesztettek a Bíróság elé, és ii. a felek egyike sem hívta fel a nemzeti bíróság figyelmét a Bíróság releváns ítélkezési gyakorlatára?

A hivatkozott uniós jogi rendelkezések és ítélkezési gyakorlat

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. kötet, 7. fejezet, 375. o.).

2021. január 20-i Land Baden-Württemberg (Belső közlemény) ítélet (C-619/19, EU:C:2021:35)

Szpunar főtanácsnok Saint-Gobain Glass Deutschland kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványa (C-60/15 P, EU:C:2016:778)

Sharpston főtanácsnok Flachglas Torgau ügyre vonatkozó indítványa (C-204/09, EU:C:2011:413)

2012. február 14-i Flachglas Torgau ítélet (C-204/09, EU:C:2012:71)

2006. március 16-i Kapferer ítélet (C-234/04, EU:C:2006:178)

2003. szeptember 30-i Köbler ítélet (C-224/01, EU:C:2003:513)

A hivatkozott nemzeti jogi rendelkezések és ítélkezési gyakorlat

European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 (S. I. No 133/2007) (28 March 2007) (az Európai Közösségek környezeti információhoz való hozzáférésre vonatkozó rendelkezéseiről szóló 2007. évi rendeletek; 2007. március 28-i 133. sz. rendelet)

The Constitution of Ireland (Írország alkotmánya), 28. cikk

Attorney General v. Hamilton [1993] 2 I. R. 250

An Taoiseach v. Commissioner for Environmental Information [2010] IEHC 241

Right to Know CLG v. An Taoiseach [2018] IEHC 372

McCauley v. McDermot [1997] 2 I. L. R. M. 486

Arklow Holidays Ltd v. An Bord Pleanála [2011] IESC 29

A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása

- 1 A Right to Know CLG 2016. március 8-án hozzáférés iránti kérelmet nyújtott be az összes olyan dokumentum vonatkozásában, amelyek Írország 2002 és 2016 közötti üvegházhatásúgáz-kibocsátásával kapcsolatos kabinetmegbeszéléseket tartalmaznak. A kérdést előterjesztő bíróság szerint a „kabinetre” való hivatkozást úgy kell érteni, mint amely a kormány végrehajtó ágának tagjaira utal.
- 2 E kérelmet végül 2016 júniusában, belső felülvizsgálati eljárást követően elutasították. Ezt követően a felperes keresetet nyújtott be a High Courtoz (felsőbíróság, Írország), amelyben e határozat bírósági felülvizsgálatát kérte.
- 3 A High Court (felsőbíróság) 2018. június 1-jei Right to Know CLG v. An Taoiseach ([2018] IEHC 372) ítéletével (a továbbiakban: első bírósági felülvizsgálati eljárás) a határozatot újbóli vizsgálat céljából visszautalta a döntéshozó szervhez. A High Court (felsőbíróság) többek között úgy ítélte meg, hogy a döntéshozó szerv nem végezte el a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikkében előírt – a hozzáférhetővé tétellel szolgált közérdek és a hozzáférhetővé tétel megtagadásával szolgált, bizalmassághoz fűződő érdek összevetését magában foglaló – mérlegelést. A High Court (felsőbíróság) ítéletében azt is megállapította, hogy Írország kormányának üléseit valamely hatóság „belső közleményének” kell minősíteni, így a környezeti információkról szóló irányelven alapuló, a környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos információkra vonatkozó dokumentumok kötelező hozzáférhetővé tétele nem alkalmazható.
- 4 A döntéshozó szerv 2018. augusztus 16-i határozatával részleges hozzáférést biztosított a kért dokumentumokhoz. Ezt követően a felperes e második határozat felülvizsgálata iránti kérelmet terjesztett elő, amely a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő alapeljárás tárgyát képezi.

Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei

- 5 A felperes lényegében azzal érvel, hogy a kabinetülések a környezeti információkról szóló irányelv értelmében vett „tanácskozások”, és hogy ezen ülések jegyzőkönyveit kötelezően hozzáférhetővé kell tenni, amennyiben azok a környezetbe történő kibocsátásra vonatkozó információkhoz kapcsolódnak. Ezenkívül az alperes által felhozott eljárásjogi kifogásokat mint megalapozatlanokat elutasítja.
- 6 Az alperes azzal érvel, hogy a kabinetülésekről felvett jegyzőkönyvek a környezeti információkról szóló irányelv értelmében vett „belső közleménynek” minősülnek, ezért azokra még akkor sem alkalmazható a hozzáférhetővé tételi kötelezettség, ha a környezetbe történő kibocsátásra vonatkoznak. A hozzáférhetővé tételt illetően ehelyett az irányelvben előírt mérlegelést kell végezni.

- 7 Az alperes jogi képviselői több eljárásjogi kifogást is felhoznak. Az alperes konkrétan azzal érvel, hogy a felperesnek – az eljárásnak a High Courtnál (felsőbíróság) történő megindítása előtt – ki kellett volna mérítenie azt a jogát, hogy törvény alapján jogorvoslati kérelmet terjeszthet a Commissioner for Environmental Information (környezeti információs biztos, Írország) elé. Az alperes többek között azzal is érvel, hogy a kormányülések megfelelő minősítésének kérdését a High Court (felsőbíróság) már jogerősen elbírált két ítéletében, amelyek közül az egyik a felperest is érintette. Következésképpen azt állítja, hogy a kérdésre meggyőző precedens vonatkozik. Azt is állítja, hogy a felperes a jogerő okán az első bírósági felülvizsgálati eljárást követően nem hozhatja fel újból e kérdést a jelen eljárásban.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának rövid bemutatása

- 8 A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint az alapügyben történő határozathozatal szempontjából az a fő kérdés, hogy adott esetben melyek azok a körülmények, amelyek között az Írország kormányának ülésén folytatott megbeszélések titkossága megőrzésének nemzeti alkotmányos követelményével szemben elsőbbséget élveznek a környezeti információkról szóló irányelvben meghatározott követelmények. Az e kérdésre adandó válasz nagyrészt az Írország kormányának ülésein folytatott megbeszélések ezen irányelv szempontjából történő minősítésétől függ. Az eljárásban részt vevő felek nem értenek egyet abban a kérdésben, hogy e megbeszéléseket helyesen valamely hatóság „belső közleményének” (a 4. cikk (1) bekezdésének e) pontja) vagy „tanácskozásainak” (a 4. cikk (2) bekezdésének a) pontja) kell-e minősíteni.
- 9 A kérdést előterjesztő bíróság nincs meggyőződve arról, hogy a környezeti információkról szóló irányelvben szereplő két fogalom értelmezése nyilvánvaló lenne. Álláspontja szerint egyebek mellett nem egyértelmű a „belső közlemény” és a bizalmas „tanácskozások” elhatárolása. A Bíróságnak a környezeti információkról szóló irányelv értelmezésére vonatkozó iránymutatása hiányában a kérdést előterjesztő bíróság nem tudja végérvényesen megítélni, hogy az Írország kormányának üléseiről felvett jegyzőkönyvek melyik kategóriába tartoznak.
- 10 A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint meg kell állapítani, hogy Írország kormányának ülései pontosan a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdésének a) pontja szerinti döntéshozatalt szolgáló titkos tanácskozások típusába tartoznak. Írország alkotmánya 28. cikke 4. bekezdésének 2^o. pontja értelmében a kormány köteles „kollektív szervezetként ülésezni és eljárni”. Ezen ülések célja – amint azt a Supreme Court of Ireland (legfelsőbb bíróság, Írország) az Attorney General v. Hamilton [1993] 2 I. R. 250. ítéletben meghatározta – a kormány tagjai közötti, a határozathozatalt megelőző teljes körű, szabad és nyílt megbeszélés lehetővé tétele.
- 11 A kérdést előterjesztő bíróság megbizonyosodott arról, hogy erős érv szól amellett, hogy Írország kormányának ülései közelebb esnek a „tanácskozások”

kifejezéssel megragadott határozathozatali folyamathoz. Figyelembe véve, hogy a kormány ülései milyen magas szintű alkotmányos jogállást élveznek, azok nem illeszkednek megfelelően a „belső közlemény” kategóriájába. A kérdést előterjesztő bíróság azonban nem dönthet jogerősen e kérdésben anélkül, hogy a Bíróság előzetes döntéshozatali határozatot hozna.

- 12 A kérdést előterjesztő bíróság emellett abban a kérdésben is kéri a Bíróság iránymutatását, hogy felhozható-e az „issue estoppel” formájában a jogerővel kapcsolatos kifogás, ha annak következtében a környezeti információs irányelvnek a nemzeti bíróság általi esetleges téves értelmezése adott esetben orvosolatlan marad. A kérdést előterjesztő bíróság különösen azt kívánja megtudni, hogy túlterjeszkedik-e a jogerő elve a korábbi ítélet rendelkező részén, és vonatkozik-e a korábbi ítéletben szereplő ténybeli és jogi megállapításokra is. A jelen ügyben a High Court of Ireland (Írország felsőbbírósága) első bírósági felülvizsgálati eljárásban hozott ítélete nem eredményezte azon kérdés bíróság általi jogerős elbírálását, hogy a felperes hozzáférhet-e a releváns jegyzőkönyvekhez a környezeti információkról szóló irányelvet végrehajtó nemzeti szabályozás alapján. A releváns jegyzőkönyvekhez való hozzáférés kérdését ehelyett felülvizsgálat céljából az eredeti döntéshozó szervhez utalta vissza. A korábbi ítéletben azonban a felperes vonatkozásában elbírált egy adott jogkérdést, jelesen megállapította, hogy a környezeti információkról szóló irányelv alkalmazása szempontjából a kormányülések helyesen valamely hatóság „belső közleményének” minősülnek. Ez azért bír jelentőséggel, mert a környezetbe történő kibocsátásra vonatkozó információkkal kapcsolatos dokumentumok kötelező hozzáférhetővé tételére vonatkozó követelmény nem volt alkalmazandó.
- 13 A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint az „issue estoppel” elvének a jelen ügy körülményeire való szigorú alkalmazása azt eredményezheti, hogy az uniós jogsértés orvosolatlan marad. A felperes keresetének lényege, hogy az első bírósági felülvizsgálati eljárásban hozott ítéletben a környezeti információkról szóló irányelv alkalmazásában tévesen minősítik a kormányüléseket, így a környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos információkra vonatkozó dokumentumok kötelező hozzáférhetővé tételének követelményét tévesen nem alkalmazzák. Ha ez a kifogás megalapozott, de a felperes nem hozhatja fel azt a jelen eljárás keretében, a környezeti információkról szóló irányelv nemzeti bíróság általi téves értelmezése orvosolatlan marad.
- 14 A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint – mivel a Bíróságnak a jogerőre vonatkozó ítélkezési gyakorlata mögött meghúzódó egyik fő cél a „jogviszonyok állandóságának” biztosítása – a jelen ügy körülményei között jóval kevésbé indokolt a jogerő tanának alkalmazása. A releváns jegyzőkönyvekhez való hozzáférés kérdését az első bírósági felülvizsgálati eljárásban hozott ítéletben nem bírálták el jogerősen. Az ügyet ehelyett felülvizsgálat céljából visszautalták a döntéshozó szervhez (habár azon az alapon, hogy a kormány ülései helyesen valamely hatóság „belső közleményének” minősülnek), és az 2018. augusztus 16-án új határozathoz vezetett, amely jelenleg az alapügyben vita tárgyát képezi.