

Byla C-84/22

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą santrauka pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 98 straipsnio 1 dalį

Gavimo data:

2022 m. vasario 8 d.

Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:

High Court (Aukštasis teismas, Airija)

Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:

2022 m. vasario 8 d.

Pareiškėja:

Right to Know CLG

Atsakovas:

An Taoiseach

Pagrindinės bylos dalykas

Pareiškėjos – bendrovės *Right to Know CLG* – iniciatyva atsakovui *An Taoiseach* (Ministras Pirmininkas, Airija) iškeltoje pagrindinėje byloje nagrinėjamas prašymas teismine tvarka peržiūrėti administracinį sprendimą, kuriuo atmestas prašymas leisti susipažinti su dokumentais, susijusiais su Vyriausybės ministrų kabineto diskusijomis dėl 2002–2016 m. Airijos išmestų šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio. Prašymas leisti susipažinti su dokumentais buvo pateiktas pagal nacionalinės teisės aktus, t. y. *European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007* (2007 m. Europos Bendrijų nuostatai dėl galimybės susipažinti su informacija apie aplinką) (S.I. Nr. 133/2007, 2007 m. kovo 28 d.), kuriais į nacionalinę teisę perkelta 2003 m. sausio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2003/4/EB dėl visuomenės galimybės susipažinti su informacija apie aplinką ir panaikinanti Tarybos direktyvą 90/313/EEB (toliau – Informacijos apie aplinką direktyva).

Prašymo dalykas ir teisinis pagrindas

Prašymas teikiamas pagal SESV 267 straipsnį. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas prašo išaiškinti Informacijos apie aplinką direktyvos 4 straipsnio 1 dalies e punkte ir 2 dalies a punkte vartojamas sąvokas „vidaus ryšiai“ ir valdžios institucijos „procesiniai veiksmai“, kiek tai susiję su šios direktyvos nuostatų dėl informacijos dėl teršalų išmetimo į aplinką privalomo arba kitokio atskleidimo taikymu. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas taip pat nagrinėja kelis atsakovo pareikštus procesinius prieštaravimus, susijusius su *res judicata* kaip kliūtimi toliau nagrinėti bylą, įskaitant teisės prieštarauti praradimo (angl. *estoppel*) klausimą, dėl kurių šaliai gali būti užkirstas kelias dar kartą teisme kelti fakto arba teisės klausimą, kuris tos šalies atžvilgiu jau buvo išspręstas anksčiau išnagrinėtoje byloje.

Prejudiciniai klausimai

1. Ar valstybės narės vykdomosios valdžios institucijų oficialių posėdžių, kuriuose vyriausybės nariai privalo posėdžiauti ir veikti kaip kolegiali institucija, protokolai, kiek tai susiję su prašymu leisti susipažinti su juose esančia informacija apie aplinką, turi būti kvalifikuojami kaip valdžios institucijos „vidaus ryšiai“ arba „procesiniai veiksmai“, kaip šios sąvokos suprantamos pagal, atitinkamai, 2003 m. sausio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2003/4/EB dėl visuomenės galimybės susipažinti su informacija apie aplinką ir panaikinančios Tarybos direktyvą 90/313/EEB 4 straipsnio 1 dalies e punktą ir 2 dalies pirmos pastraipos a punktą?

2. Ar *res judicata* principas (aptartas Sprendime *Köbler*, C-224/01, ECLI:EU:C:2003:513, ir vėlesnėje jurisprudencijoje) apima ne tik ankstesnio sprendimo rezoliucinę dalį, bet ir ankstesniame sprendime nustatytas faktines aplinkybes bei jame pateiktą teisinį vertinimą? Kitaip tariant, ar *res judicata* principas taikomas tik teisės reikšti tuos pačius reikalavimus praradimui (angl. *cause of action estoppel*), ar jis apima ir teisės ginčyti jau nustatytas aplinkybes praradimą (angl. *issue estoppel*)?

3. Ar vykstant procesui tarp šalių dėl tariamo Direktyvos 2003/4/EB nesilaikymo, kiek tai susiję su konkrečiu prašymu pateikti informaciją apie aplinką, kai, patvirtinus kai kuriuos Sąjungos teise grindžiamus skundo pagrindus, o kitus atmetus, patenkinamas pareiškėjo (prašymą pateikusio asmens) reikalavimas panaikinti sprendimą, nacionalinės teisės nuostata dėl *res judicata*, grindžiama teisės ginčyti jau nustatytas aplinkybes praradimu, pagal kurią nacionalinis teismas privalo per naują procesą, per kurį turi būti priimtas papildomas sprendimas dėl to paties prašymo, neleisti tokiam pareiškėjui (prašymą pateikusiam asmeniui) ginčyti to papildomo sprendimo remiantis Sąjungos teise grindžiamais pagrindais, kurie anksčiau buvo atmesti, bet aptariamomis aplinkybėmis nebuvo apskūsti, prieštarauja Sąjungos teisei ir konkrečiai – veiksmingumo principui?

4. Ar atsakymui į 3 klausimą turi įtakos šios aplinkybės: i) nebuvo kreiptasi į Teisingumo Teismą ir (ii) nė viena iš šalių nacionaliniam teismui nenurodė atitinkamos Teisingumo Teismo jurisprudencijos?

Sąjungos teisės nuostatos ir nurodyta jurisprudencija

2003 m. sausio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2003/4/EB dėl visuomenės galimybės susipažinti su informacija apie aplinką ir panaikinanti Tarybos direktyvą 90/313/EEB (OL L 41, 2003, p. 26; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 7 t., p. 375)

2021 m. sausio 20 d. Sprendimas *Land Baden-Württemberg (Vidaus ryšiai)*, C-619/19, EU:C:2021:35

Generalinio advokato M. Szpunar išvada byloje *Saint-Gobain Glass Deutschland / Komisija* (C-60/15 P, EU:C:2016:778)

Generalinės advokatės E. Sharpston išvada byloje *Flachglas Torgau* (C-204/09, EU:C:2011:413)

2012 m. vasario 14 d. Sprendimas *Flachglas Torgau*, C-204/09, EU:C:2012:71

2006 m. kovo 16 d. Sprendimas *Kapferer*, C-234/04, EU:C:2006:178

2003 m. rugsėjo 30 d. Sprendimas *Köbler*, C-224/01, EU:C:2003:513

Nacionalinės teisės nuostatos ir nurodyta jurisprudencija

European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 (2007 m. Europos Bendrijų nuostatai dėl galimybės susipažinti su informacija apie aplinką) (S.I. Nr. 133/2007) (2007 m. kovo 28 d.)

Airijos Konstitucijos 28 straipsnis

Sprendimas *Attorney General / Hamilton* [1993] 2 I.R. 250

Sprendimas *An Taoiseach / Commissioner for Environmental Information* [2010] IEHC 241

Right to Know CLG / An Taoiseach [2018] IEHC 372

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

Arklow Holidays Ltd / An Bord Pleanála [2011] IESC 29

Trumpas faktinių aplinkybių ir proceso pagrindinėje byloje aprašymas

- 1 2016 m. kovo 8 d. *Right to Know CLG* pateikė prašymą leisti susipažinti su visais dokumentais, kuriuose užfiksuotos kabineto diskusijos dėl 2002–2016 m. Airijos išmestų šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad nuoroda į „kabineta“ turi būti suprantama kaip apimanti vykdomosios valdžios atstovus.
- 2 2016 m. birželio mėn., atlikus vidaus peržiūros procedūrą, šis prašymas galiausiai buvo atmestas. Vėliau pareiškėja kreipėsi į *High Court* dėl šio sprendimo teisminės peržiūros.
- 3 2018 m. birželio 1 d. Sprendimu *Right to Know CLG / An Taoiseach* ([2018] IEHC 372; toliau – pirmoji teisminės peržiūros procedūra) *High Court* grąžino sprendimą jį priėmusiai institucijai persvarstyti. *High Court*, be kita ko, konstatavo, kad sprendimą priėmusi institucija neatliko Informacijos apie aplinką direktyvos 4 straipsnyje reikalaujamo vertinimo – nepasvėrė visuomenės intereso informacijos atskleidimu, atsižvelgdama į atsisakant ją pateikti užtikrinamus konfidencialumo interesus. *High Court* taip pat nusprendė, kad Airijos vyriausybės posėdžiai turi būti pagrįstai kvalifikuojami kaip valdžios institucijos „vidaus ryšiai“, taigi jiems netaikomas privalomas protokolų, kuriuose pateikta informacija apie teršalų išmetimą į aplinką, atskleidimas pagal Informacijos apie aplinką direktyvą.
- 4 2018 m. rugpjūčio 16 d. sprendimus priimanči institucija nusprendė leisti iš dalies susipažinti su prašomais dokumentais. Vėliau pareiškėja paprašė atlikti to antrojo sprendimo teisminę peržiūrą, kuri atliekama prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teisme nagrinėjamoje pagrindinėje byloje.

Esminiai šalių argumentai, išdėstyti pagrindinėje byloje

- 5 Pareiškėja iš esmės tvirtina, kad kabineto posėdžiai yra „procesiniai veiksmai“, kaip tai suprantama pagal Informacijos apie aplinką direktyvą, ir kad tais atvejais, kai šių posėdžių protokolai susiję su informacija apie teršalų išmetimą į aplinką, jiems turi būti taikomi privalomo atskleidimo reikalavimai. Ji taip pat atmeta kaip nepagrįstus atsakovo pareikštus procesinius prieštaravimus.
- 6 Atsakovas tvirtina, kad kabineto posėdžių protokolai yra „vidaus ryšiai“, kaip tai suprantama pagal Informacijos apie aplinką direktyvą, taigi jiems netaikomas reikalavimas atskleisti, net jeigu jie susiję su teršalų išmetimu į aplinką. Atvirkščiai, teigiama, kad juos atskleisti galima tik atlikus direktyvoje numatytą vertinimą.
- 7 Atsakovo advokatai taip pat pateikia kelis procesinius prieštaravimus. Be kita ko, atsakovas teigia, kad prieš kreipdamasi į *High Court* pareiškėja turėjo pasinaudoti įstatymuose numatyta teise pateikti skundą *Commissioner for Environmental Information* (Informacijos apie aplinką komisaras, Airija). Atsakovas taip pat, be

kita ko, teigia, kad teisingo Vyriausybės posėdžių kvalifikavimo klausimą *High Court* jau yra galutinai išsprendęs dviejuose sprendimuose, iš kurių vienas priimtas byloje, kurioje dalyvavo pati pareiškėja. Taigi teigiama, kad šiam klausimui taikomas įtikinamas precedentas (angl. *persuasive precedent*). Taip pat teigiama, kad dėl *res judicata* po pirmosios teisminės peržiūros procedūros pareiškėja negali dar kartą kelti šio klausimo šioje byloje.

Glaustas prašymo priimti prejudicinį sprendimą pagrindimas

- 8 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo, kad svarbiausias klausimas, kuris turi būti išspręstas pagrindinėje byloje, susijęs su aplinkybėmis (jeigu tokių yra), kurioms esant Informacijos apie aplinką direktyvos reikalavimai turi būti laikomi viršesniais už nacionalinį konstitucinį reikalavimą užtikrinti per Airijos vyriausybės posėdžius vykstančių diskusijų konfidencialumą. Atsakymas į šį klausimą labai priklauso nuo per Airijos vyriausybės posėdžius vykstančių diskusijų kvalifikavimo pagal tą direktyvą. Bylos šalys nesutaria dėl to, ar tokios diskusijos turi būti pagrįstai kvalifikuojamos kaip valdžios institucijos „vidaus ryšiai“ (4 straipsnio 1 dalies e punktas), ar kaip valdžios institucijos „procesiniai veiksmai“ (4 straipsnio 2 dalies a punktas).
- 9 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nėra įsitikinęs, kad šių dviejų sąvokų aiškinimas pagal Informacijos apie aplinką direktyvą yra akivaizdus. Konkrečiai kalbant, jo nuomone, nėra aiškos ribos tarp „vidaus ryšių“ ir konfidencialių „procesinių veiksmų“. Kadangi Teisingumo Teismas nėra nurodęs, kaip turi būti aiškinama Informacijos apie aplinką direktyva, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas negali galutinai nustatyti, prie kurios kategorijos priskirtini Airijos vyriausybės posėdžių protokolai.
- 10 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo nuomone, yra tvirtas pagrindas teigti, kad Airijos vyriausybės posėdžiai kaip tik ir yra tokie konfidencialūs su tam tikrų klausimų svarstymu susiję procesiniai veiksmai, numatyti Informacijos apie aplinką direktyvos 4 straipsnio 2 dalies a punkte. Pagal Airijos Konstitucijos 28 straipsnio 4 dalies 2 punktą Vyriausybei suteikti įgaliojimai „posėdžiauti ir veikti kaip kolegialiai institucijai“. Šių posėdžių tikslas, kurį *Supreme Court of Ireland* (Aukščiausiasis Teismas, Airija) nustatė Sprendime *Attorney General / Hamilton* [1993] 2 I.R. 250, yra sudaryti galimybę Vyriausybės nariams išsamiai, laisvai ir atvirai diskutuoti prieš priimant sprendimus.
- 11 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas įsitikinęs, kad yra svarių argumentų, pagrindžiančių teiginį, jog Airijos vyriausybės posėdžiai veikiau yra tokia svarstymo procedūra, kurią apima sąvoka „procesiniai veiksmai“. Atsižvelgiant į aukštą konstitucinį statusą, suteiktą Vyriausybės posėdžiams, ko gero, nebūtų tinkama juos priskirti prie „vidaus ryšių“. Vis dėlto prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas negali priimti galutinio sprendimo šiuo klausimu tol, kol Teisingumo Teismas nėra priėmęs prejudicinio sprendimo.

- 12 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas Teisingumo Teismo atskirai prašo išaiškinti, ar galima remtis *res judicata*, kaip teisės ginčyti jau nustatytas aplinkybes praradimu, jeigu tai reiškia, kad gali likti neištaisytas galbūt klaidingas nacionalinio teismo pateiktas Informacijos apie aplinką direktyvos aiškinimas. Konkrečiai kalbant, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia išsiaiškinti, ar *res judicata* principas apima ne tik ankstesnio sprendimo rezoliucinę dalį, bet ir ankstesniame sprendime nustatytas faktines aplinkybes bei pateiktą teisinį vertinimą. Aptariamam atveju Airijos *High Court* sprendimas, priimtas per pirmąją teisminės peržiūros procedūrą, nebuvo galutinis teismo sprendimas dėl pareiškėjos teisės susipažinti su atitinkamais protokolais pagal nacionalinės teisės aktus, kuriais įgyvendinta Informacijos apie aplinką direktyva. Atvirkščiai, klausimas dėl galimybės susipažinti su atitinkamais protokolais buvo grąžintas persvarstyti pirminį sprendimą priėmusiai institucijai. Vis dėlto ankstesniame sprendime iškeltas teisės klausimas buvo išspręstas pareiškėjos nenaudai, t. y. buvo nuspręsta, kad pagal Informacijos apie aplinką direktyvą Vyriausybės posėdžiai pagrįstai kvalifikuojami kaip valdžios institucijos „vidaus ryšiai“. Šios išvados reikšmė ta, kad netaikomas reikalavimas dėl privalomo protokolų, kuriuose pateikta informacija apie teršalų išmetimą į aplinką, atskleidimo.
- 13 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas teigia, kad, jeigu esant šios bylos aplinkybėms būtų griežtai taikomas teisės ginčyti jau nustatytas aplinkybes praradimo principas, galėtų likti neištaisytas Sąjungos teisės pažeidimas. Pareiškėjos skundo esmė ta, kad per pirmąją teisminės peržiūros procedūrą priimtame sprendime pagal Informacijos apie aplinką direktyvą neteislingai kvalifikuoti Vyriausybės posėdžiai, todėl nepagrįstai netaikomas reikalavimas dėl privalomo protokolų, kuriuose pateikta informacija apie į aplinką išmetamus teršalus, atskleidimo. Jeigu šis skundas yra pagrįstas, bet pareiškėja negali jo reikšti šioje byloje, nacionalinio teismo pateiktas klaidingas Informacijos apie aplinką direktyvos aiškinimas nebus ištaisytas.
- 14 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nuomone, kadangi vienas iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos dėl *res judicata* tikslų yra užtikrinti „teisinių santykių stabilumą“, *res judicata* doktrinos taikymą nagrinėjamos bylos aplinkybėmis yra gerokai sunkiau pateisinti. Galimybės susipažinti su atitinkamais protokolais klausimas nebuvo galutinai išspręstas per pirmąją teisminės peržiūros procedūrą priimtame sprendime. Atvirkščiai, šis klausimas buvo grąžintas persvarstyti sprendimą priėmusiai institucijai (nors ir remiantis tuo, kad Vyriausybės posėdžiai pagrįstai kvalifikuojami kaip valdžios institucijos „vidaus ryšiai“) ir 2018 m. rugpjūčio 16 d. buvo priimtas naujas sprendimas, kuris dabar ginčijamas pagrindinėje byloje.