

MEZŐ ISTVÁN

A dokumentumokhoz való hozzáférés az Európai Unióban

1. Bevezetés

Mi köti össze az alapjogok harmadik generációs körébe tartozó információszabadságot a gazdasági célzatú közösségi joggal? Miért illeti meg az uniós polgárokat az Európai Unió intézményeinek dokumentumaihoz való hozzáférés joga? Van-e összefüggés a "jó közigazgatás" gyakorlata és az információszabadság között? Milyen alapelvei vannak a dokumentumokhoz való hozzáférésnek? Hogyan korlátozható az információkhoz való hozzáférés joga? A válaszok apropóján megvilágításra kerül, hogy hogyan fejlődött ki átláthatóság követelménye az Európai Unión belül. Részletesen áttekintem a hozzáférés témájához kapcsolódó bíró gyakorlat legfontosabb döntéseit, az európai ombudsman ilyen irányú tevékenységét, illetve a hatályos közösségi jogi szabályozást.

2. Információszabadság fogalma és kialakulása

2. 1. Az információszabadság jelentősége

Mielőtt részletesen az információszabadságnak a közösségi jogon belüli kialakulását ismertetném megkerülhetetlen, hogy ennek a jognak a fogalmát értelmezzük, történetét áttekintsük. Az információszabadság harmadik generációs alapjognak tekinthető, az átfogó megfogalmazása a XX. század közepére tehető.¹ Ezért ennek a szabadságjognak a tartalmával kapcsolatban még nem alakult ki minden európai országban egységes felfogás. Az információszabadság kialakulását elsősorban az Európa Tanács által kifejtett

¹ Az első információszabadságot garantáló törvény 1766-ben Svédországban került elfogadásra, de a XX. századig kellett várni, míg több országban is hasonló tartalmú kodifikáció kezdődött.

demokratizálási politika segítette, de nem lehet az amerikai kontinensről érkező jogfelfogások hatását sem elfelejteni. Az elnöki hatalom és a kongresszus közötti évtizedes vitát a kormányzat parlamenti ellenőrzésének új formájáról a „kormányzat napfényben”² törvény zárta le 1966-ban azzal, hogy széleskörű hozzáférést biztosított a szövetségi kormányhivatalok irataihoz.

A közigazgatás XX. század-i fejlődése magával hozta azt a felismerést, hogy „a kormányzati döntések alapjául szolgáló összetett és bonyolult információk csak az adminisztráción belül keringenek, és a parlamenti intézmények döntéshozatalához nem álltak rendelkezésre olyan mennyiségben és minőségben információk, mint a végrehajtás intézményrendszerén belül.”³ Világossá vált a demokratikus parlamentáris országokban, hogy a politikai nyilvánosság hagyományos intézményei már nem elegendők a végrehajtó hatalom ellenőrzésére. Ez a felismerés váltotta ki az információszabadság modern kibontakozását – válaszként az adminisztráció professzionalizációjára – új kodifikációt elindítva.⁴ Szükségessé vált az erőegyensúly helyreállítása abból a célból, hogy az információk eltérő birtoklása ne borítsa fel a korábban kialakult kormányzati berendezkedéseket. Az erőviszonyok helyreállításának egyik módja az, hogy megszüntetik a végrehajtó hatalmi ág információ monopolizáló helyzetét, és a klasszikus hatalommegosztás mellett az információs hatalommegosztás⁵ intézményeit is bevezetik többek között azzal, hogy széleskörű hozzáférést biztosítanak a kormányzati iratokhoz.

2.2. Az információszabadság fogalmáról

Az információszabadság fogalmának meghatározása érdekében szükséges, hogy a véleménynyilvánítás szabadságától kiindulva elhatároljuk ezt a szabadságot. Az Európai Emberi Jogi Egyezmény⁶ (továbbiakban: Római Konvenció) 10.

² *InforFilia*, Magyar Adatvédelem és Információszabadság Alapítvány 1992. A nem hivatalos fordítás alapja: An Act to provide that meeting of Government agencies shall be open to the public, and for other purposes; Public Law 94-409 Sept, 13, 1976. 90 STAT. 1241-1248.

³ Max WEBER, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland 1917/1918* = UÖ., Gesammelte politische Schriften, 1971³, 306.

⁴ A skandináv országok közül Finnország (1951-ben), Dánia (1970-ben) már elfogadott információszabadságot garantáló (továbbiakban FOI) törvényeket. Franciaország (1978), Görögország (1986), Ausztria (1988), Portugália (1993), Belgium (1994), Írország (1997), Nagy-Britannia (2000) alkotott FOI törvényeket.

⁵ Az információs hatalommegosztás fogalmát először használja a hazai szakirodalom: SÓLYOM László, *Adatvédelem és személyiségi jogok*, Világosság, 1988/1, 55.

⁶ Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről 1950 november 4-én Rómában aláírt egyezmény; amelyet a kapcsolódó nyolc jegyzőkönyv hivatalos szövegével együtt az 1993. évi XXXI. törvény hirdetett ki; Vö. Magyar Közlöny, 1993/41.

cikkében rögzített alapjog mindenki számára biztosítja véleménynyilvánítás szabadságát.⁷ E jog magába foglalja a véleményalkotás szabadságát, az információk, eszmék megismerésének és államhatárookra tekintet nélküli terjesztésének jogát anélkül, hogy ebbe a folyamatba hatósági szerv beavatkozna. „A véleménynyilvánítás szabadsága a demokratikus társadalom egyik alapját képezi, és a haladás, valamint minden személy önmegvalósításának alapvető feltételei közé tartozik. Ebben az összefüggésben különös jelentősége van a sajtószabadságnak az információk és eszmék terjesztésében, továbbá annak a jognak, hogy a közvélemény informálódhasson.”⁸ Az információszabadság a véleménynyilvánítási szabadság részjogosítványaként a sajtószabadságra tekintettel került az Európai Emberi Jogi Bíróság ítélezése során elfogadásra. A Római Konvenció által védett jognak tekintendő az információszabadság, amely magánszemélyek számára biztosítja az információszerzés jogát. Leander kontra Svédország ügyben elhatározta a Bíróság 10. cikkben rögzített információszerzési⁹ jogot, a közérdekű információkhoz való hozzáférés¹⁰ jogától.

Az Európai Emberi Jogi Bíróság előtt pert indító Leander úr korábban ácsként a svéd tengerészeti múzeumának alkalmazásában dolgozott. A múzeum egy tengerészeti támaszponton volt található. A Svéd Tengerészeti Személyügyi Osztálya által lefolytatott biztonsági vizsgálatot követően Leander úr munkaviszonyát megszüntették, mivel biztonsági kockázatot állapítottak meg a személyével kapcsolatosan. Leander úr szerelőként hozzáférhetett bizalmas információkhoz és védett rendszerekhez, ezért a fennálló kockázatok miatt a támaszpontra a belépését felfüggesztették. Leander úr meg kívánta ismeri azon információkat, amelyek alapján a munkahelyére a belépését felfüggesztették. Az Európai Emberi Jogi Bíróság ítéletében kimondta „az információk megszerzésének a jogát úgy tekinti, amely a Kormányok számára megtiltja, hogy magánszemélyeket korlátozzanak abban, hogy mások által közreadott információkat megismerjenek. A 10. cikk a jelen eset körülményeit tekintve nem alapít jogot az egyének számára, hogy az olyan adatokhoz hozzáférjenek, amelyeket nyilvántartások róluk rögzítenek. Továbbá a 10. cikk a Kormányok számára nem testesít meg azt a kötelezettséget, hogy az egyének számára információkat adjanak közre.”¹¹

Mivel az Európai Emberi Jogi Bíróság aktívizmussal nem alakította át az információszerzés jogát a közérdekű információkhoz való hozzáférés egyéni

⁷ Vö. részletesebben BÁN Tamás, *A véleménynyilvánítás szabadsága az európai emberi jogi egyezményben*, Magyar Jog, 1994/7, 407-420.

⁸ Ügyszám: 11553/85 = *Rövid útmutató az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez*, Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központ, Budapest, 1994, 75.

⁹ Freedom to receive information.

¹⁰ Right of access to public documents; vagy freedom of information.

¹¹ Leander kontra Svédország – kérelem szám: 00009248/81; ítélet száma: 10/1984/96/144; II. rész 24. pont.

jogává, az Európa Tanács más intézményeinek kellett az információs szabadság érdekében fellépni. Az Európa Tanács politikája arra irányult, hogy az információs szabadság részjogosítványai, mint a közigazgatás által kezelt személyes adatok megismerésére vonatkozó egyéni jog, és a közérdekű információkhoz való széleskörű hozzáférés joga kialakuljon, továbbá a demokratikus kormányzás új biztosítékai a nemzeti jogokban alkotmányos szinten is elismerést nyerjenek.

2. 3. Európa Tanács az információs szabadságról

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 1979-ben ajánlotta tagjainak, hogy a kormányzati igazgatás információit hozzák nyilvánosságra, és azokat a nagyközönség számára tegyék elérhetővé.¹² Az Európa Tanács ajánlása szerint a kormányzat demokratikus működése csak akkor valósulhat meg, ha a képviselők és polgárok teljes mértékben tájékozottak a közügyekben. Mivel a közélet annyira bonyolult és összetett, hogy bizonyos információk csak kormányzati forrásokból szerezhetőek be, ezért kívánatosnak tartja az Európa Tanács, hogy a kormányzati iratok nyilvánosak legyenek és engedjék meg, hogy mindenki kérhessen és kaphasson információkat a kormányhivataloktól. A demokratikus alapelvekkel összhangban a polgárok számára biztosítani kell annak lehetőségét, hogy információkat szerezhessenek a közpénzek hasznos vagy haszontalan elköltéséről. Az Európa Tanács szerint lehetővé kell tenni a polgárok számára, hogy hozzáférhessenek a személyüket érintő iratokhoz, és hibás személyes adataikat helyesbíthessék, továbbá azt, hogy a személyes adatok védelembe részesüljenek. Az Európa Tanács ajánlásához kapcsolódó indoklás részleteiben elemzi az információs szabadság funkcióit. A közigazgatás által kezelt információkhoz történő szabad hozzáférés lehetővé teszi a közigazgatás hatékonyságának, igazságosságának, és becsületességének ellenőrzését. A második funkció elősegíti a polgárok és a képviselők hatékony részvételét a közügyek gyakorlásában, amely csak akkor lehet érdemi, ha ők is rendelkeznek mindazon információkkal, amelyekre a kormányzat döntéseit alapozza. A plurális demokrácia megköveteli, hogy a polgárok véleményalkotásukat hiteles és széleskörűen közreadott információk alapján gyakorolhassák. A harmadik indok az információs szabadság mellett az, hogy a polgárokat megilleti a közügyekben a tájékoztatáshoz való jog, mivel az állam

¹² *InfoFilia*, Magyar Adatvédelem és Információs szabadság Alapítvány, 1991, A nem hivatalos fordítás alapja: Recommendation 854 (1979) on access by the public government records and freedom of Information Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europa 1978. Doc. 4195 3-19.

működéséhez adójukkal hozzájárulnak, és ezért jogosan tartanak igényt arra, hogy a közpénzek kezelői beszámoljanak, hogy mire költötték a befizetett adókat. Az információszabadság három funkciójának közös értelme az, hogy tájékoztassa a polgárokat a közügyekben, mivel csak egy hitelesen informált polgár képes demokratikus jogainak értelmes és felelős gyakorlására. Az Európa Tanács szerepe igen fontos az információszabadság kiteljesedése szempontjából, mivel a fejlődés katalizátoraként működött. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 1982-ben a véleménynyilvánítás szabadságáról és a tájékoztatás szabadságáról adott ki nyilatkozatot.¹³ A Miniszteri Bizottság kijelentette, hogy a demokrácia alapja, alkotó eleme a véleménynyilvánítási szabadság és az információszabadság. E jogok nélkülözhetetlenek a csoportok, társadalmak, nemzetek számára a politikai, kulturális, szociális fejlődéshez, a nemzetközi közösségen belüli kiegyensúlyozott kapcsolatokhoz. Ezért olyan politikát kell folytatni, amely elhárítja az információszabadság megsértésének a veszélyeit, és lehető legnagyobb mértékben támogatja a tömegtájékoztatási eszközök sokszínűségét. E politikának arra kell irányulnia, hogy független autonóm tömegtájékoztatási eszközök legkülönbözőbb formában jöhessenek létre. Szükségesnek tartja a Miniszteri Bizottság, hogy a tagállamok nyílt információpolitikát folytassanak a közhatalmi szférán belül.

2. 4. Információszabadság a nemzeti jogokban

Franciaország és Hollandia már a hetvenes évek végén alkottak törvényeket¹⁴ az információszabadságról, és így tett számos európai ország¹⁵ is a későbbiekben. A Német Szövetségi Köztársaságban csak jóval később fogadtak el néhány tartományi parlamentben a közigazgatás kezelésében levő dokumentumokhoz való széleskörű hozzáférést garantáló törvényeket.¹⁶ Berlinben a 2001. évben megbukott a tárgy szövetségi szintű szabályozására tett kísérlet, mivel az NSZK-ban egyesek¹⁷ az ipari kémkedés legalizált

¹³ Declaration on the Freedom of Expression and Information (Adopted by the Committee of Ministers on 29 April 1982 at its 70th Session <http://assembly.coe.int/>, Emberi Jogi Füzetek; 1997/1, 86.

¹⁴ Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 Loi relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés <http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide>.

¹⁵ Vö. fennebb.

¹⁶ Jelenleg Berlinben, Brandenburgban, és Schleswig-Holsten tartományokban van információszabadságot garantáló törvény.

¹⁷ A Zöld Párt választási programjában szerepelt a szövetségi szintű FOI törvény megalkotása, de elsősorban a Gazdasági Minisztérium ellenállása miatt a Bundestagba beterjesztett törvény nem került elfogadásra.

formájának tartják az információszabadságot. A német jogterületen az emberi méltóság alapjogából kiindulva mindenkit megillet az a jog, hogy a személyre vonatkozó információkat megismerhesse. A „jogom van tudni¹⁸” alapelv gyakorlati megvalósulása az ügyfelet megillető széleskörű irat-betekintési jogként nyert elismerést. De a szövetség alkotmányjogában definiált kommunikációszabadságból nem vezethető le a mindenkit megillető jog a közigazgatási információkhoz való szabad hozzáférésre.¹⁹ A német alapjogi dogmatika különbséget tesz az információszabadság, és az információkhoz való szabad hozzáférés fogalma között. Az előbbit úgy értelmezi, amely mindenki számára biztosítja azt a jogot, hogy a szabadon hozzáférhető információforrásokból külső korlátozás nélkül ismereteket szerezhessen.²⁰ Az információkhoz való szabad hozzáférés fogalmát a közigazgatásban kezelt információkhoz való széleskörű hozzáféréssel azonosítják, amely jog a német alaptörvényben nincsen lefektetve.

Az Egyesült Királyságban az információszabadság a nyitott államot hangsúlyozó kormányzati politikával kezdődött a 90-es évek elején. A brit kormány 1993-ben tette közzé a Nyitott Kormányzat című könyvét, amellyel meghirdette a kormányzati információkhoz való szabad hozzáférést. A kormányzati politika következő lépésében a törvényalkotás is megvalósult, amely keretében Nagy-Britanniában 2000-ben elfogadásra került a „*Freedom of Information Act 2000*” törvény.²¹ A parlament széleskörűen garantálta azt a jogot, hogy a közhivatalokban kezelt információkhoz – a szükséges korlátozások mellett – a széleskörű hozzáférés megvalósuljon.

Az Európai Unió régi 15 tagállam közül²² 13-ban szabályozva van a közigazgatás birtokában levő információkhoz való hozzáférés. Ez a jog 9 országban alkotmányos alapjogként vagy, alapelvként van lerögzítve. A Görög Köztársaság és az Osztrák Köztársaság esetében alkotmányerejű törvényben van a közigazgatási információkhoz való hozzáférés kodifikálva. A 13 tagállam közül Dániában, Franciaországban, Írországban és az Egyesült Királyságban egyszerű többséggel elfogadott törvény rendezi a hozzáférési jognak a gyakorlását.²³

¹⁸ Thomas BLANTON, *Right to Know*, Foreign Policy, 2002.01.13, 50.

¹⁹ Michael KLOEPFER, *Informationszugangsfreiheit und Datenschutz: zwei Säulen des Rechts der Informationsgesellschaft*, Die Öffentliche Verwaltung, 56/6 (2003 március), 227.

²⁰ Rolf SCHMIDT, *Grundrechte*, Bremen, 2003, 194.

²¹ <http://www.uk-legislation.hmso.gov.uk/acts/acts2000/20000036.htm> – Freedom of Information Act 2000. A világháló hivatkozások a 2004.május 30. állapotot tükrözik.

²² Nincs *Freedom of Information Act* Németországban szövetségi szinten, és Luxemburgban.

²³ C-353/99 P Léger Úr véleménye (ECR) I- 9586, 57.

Az 1989-es fordulatot követően a Magyar Köztársaság Alkotmánya²⁴ Közép-Európában úttörő módon rögzítette az információszabadságot aképpen, hogy mindenki számára lehetőséget biztosít a közérdekű adatokhoz való hozzáférésre. Nemzetközi összehasonlításban az információszabadság magyar szabályozása kétségtelenül az egyik legradikálisabb.²⁵ Amint Sajó András véli: „az államszocialista rendszerrel való szakítás részeként az 1989-es Alkotmány igyekezett a III. Köztársaságot a lehető legtöbb jog megadásával igazolni. Az akkori kvázi-forradalmi helyzetben könnyű szívvel szórták az alkotmányos jogokat a nép közé a bevonuló új s a távozó régi hatalmasok. Már és még nem terbelték őket az államreazonos kormányzás gondjai.”²⁶ Az Alkotmányban rögzített alapjog gyakorlásának a feltételeit az 1992. évi LXIII. törvény részletezte, amely párosulva az alkotmánybíróság esetjogával²⁷ a politikai nyilvánosság új fejezetét nyitotta meg a magyar közjogban.

3. Információszabadság az Európai Unióban

3. 1. A szektorális hozzáférési jog

A környezetvédelem felértékelődésével, önálló politikaként való térnyerésével párhuzamosan alakult ki az igény az európai társadalmakban, hogy a mindennapi életminőségüket befolyásoló környezeti hatásokat megismerhessék. Az Európai Közösségek szervei ezt a társadalmi igényt felkarolták, és azt is felismerték, hogy a környezeti információkhoz való egyenlőtlen hozzáférés a gazdasági szektorban is eltérő versenyfeltételeket eredményezhet. Így a 1980-as évek végén elindult a környezeti információkhoz való hozzáférés közösségi szintű kodifikálása. A környezeti információkhoz való szabad hozzáféréstről elfogadták a 90/313/ EGK irányelvet,²⁸ amelyet a tagállamoknak három éven belül implementálniuk kellett a belső jogukba. A

²⁴ MAJTÉNYI László, *Az adatvédelem és az információszabadság az alkotmányban*, Acta Humana, 1995, 87-100.

²⁵ KERÉKES Zsuzsa, *Törvényen innen és túl: Az információszabadság az Alkotmánybíróság gyakorlatában*, = Megtalált Alkotmány, Budapest, 2000, 334.

²⁶ SAJÓ András, *Az önkorlátozó hatalom*, Budapest, 1995, 370.

²⁷ A legfontosabb AB döntések: 20/ 1990. (X.4) AB határozat, ABH 1990. 70; 15/1991. (IV.13) AB határozat, ABH 1991. 41-43; 32/1992. (V.29) AB határozat, ABH 1992. 183-184; 30/1997. (IV.29.) ABH 1997. 130.

²⁸ OJ 1990 L 158, 56. (1993.11.01-ét megelőzően kihirdetett jogforrások tekintetében az Európai Gazdasági Közösségek Hivatalos Lapja, a fenti dátumot követően az Európai Közösségek Hivatalos Lapja, míg Nizzai Szerződés 2003.02.01.-i hatályba lépését követően az Európai Unió Hivatalos Lapja elnevezés használatos a hivatalos közösségi nyelveken. A továbbiakban az Official Journal OJ rövidítését használom.)

környezeti információk nyilvánossága 1998-ban nemzetközi szerződésben is megerősítést nyert Aarhusban,²⁹ amely újabb lendületet adott az információszabadság kiteljesedésének a környezetvédelem területén, amelyet a környezeti információkról szóló 90/313/EGK irányelv gyökeres módosítása követett³⁰.

A közszeaktor által kezelt információhoz történő hozzáférés érdekében az Európai Parlament és a Tanács 2003 őszén elfogadott egy irányelvet,³¹ amelynek célja, hogy lehetővé tegye az államigazgatási, önkormányzati szervek által kezelt adatokhoz és információkhoz a gazdasági és nem gazdasági célzatú hozzáférést. Az irányelv harmonizálni fogja az Unión belül a közigazgatás által kezelt információkhoz való hozzáférést, és egységes eljárást teremt az adatkérések teljesítése tekintetében.

3. 2. A transzparencia elve az Európai Közösségen belül

Az Európai Gazdasági Közösségen belül az információszabadság szektorális kialakulása mellett az Európai Parlament tevékenysége nyomán a 90-es évek elejétől az átláthatóság követelménye³² is elismerést nyert. Az Európai Gazdasági Közösség intézményeiben is fennállt az információmonopolizálás, és az intézmények külső ellenőrizhetőségének alacsony foka, amely nagyban növelte a Közösség intézményeinek demokratikus deficitjét. Az Európai Unióról szóló szerződést előkészítő 1992-es kormányközi konferencia 17. számú zárójegyzőkönyvében³³ lefektetésre került: „a konferenciának az a felfogása, hogy a döntéshozatal átláthatósága erősíti az intézmények demokratikus karakterét, a nyilvánosságnak a közigazgatás felé fennálló bizalmát.” A konferencia ajánlja a Bizottságnak, hogy legkésőbb 1993-as évben a Tanács számára készítsen elő egy intézkedési tervet, hogy miképpen lehetne az intézmények kezelésében levő információkat a nyilvánosság számára hozzáférhetővé tenni. Az

²⁹ A környezeti ügyekben az információkhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban való részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott egyezményről van, szó, amelyet a magyar jogban is kihirdettek a 2001. évi LXXXI törvénnyel.

³⁰ OJ. C 113 E 45 évfolyam 2002.05.15 2002/C 113/E/01 számon már megjelent a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezésével és új irányelv elfogadásával kapcsolatosan a Tanács Közös Álláspontja.

³¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2003. november 17-én 2003/98/ EK számú irányelve a közszeaktor információinak az újrahasonításáról; OJ L 345, 90.-96.

³² Az átláthatóság jelentőségéről lásd Kieran St. C. BRADLEY, *The Institutional Law of the European Union in 2000*, Yearbook of European Law 20 (2001), 274.

³³ OJ 1992. C 191, 101.

átláthatóság növelésének célját az Európai Tanács 1992. októberi birminghami, és a decemberi edinburghi tanácskozásán is megerősítette.³⁴ Az átláthatóság biztosítása érdekében konkrét jogalkotási lépésekre is sor került.

3. 3. Az általános hozzáférési jog szabályozása

A Tanács 1993. december 20-i 93/731/számú határozatában³⁵ lefektette azokat az eljárási szabályokat, amelyek a nyilvánosság számára biztosították a Tanács dokumentumaihoz a szabad hozzáférést. A rövid, 10 cikkből álló határozat definiálta az alapvető fogalmakat. A hozzáférés lehetséges minden olyan irathoz, amely a Tanácsnál fellelhető, és ha a hozzáférés védendő érdekebe nem ütközik. Nem tekinthető tanácsi dokumentumnak az olyan irat, amelynek a szerzője egy természetes vagy jogi személy, egy tagállam, vagy más közösségi intézmény, illetve más nemzetközi szervezet. Ha nem a Tanács működése során született a dokumentum, akkor nem lehet a hozzáférést biztosítani, hanem a kérelmet a dokumentum szerzője felé kell továbbítani. A határozat mindennapi alkalmazása szempontjából a szerző fogalmának meghatározása kiemelt szerepet kapott.

A Tanács az adatszolgáltatásra irányuló megkeresés teljesítése érdekében megkövetelte, hogy a kérelem a kérdéses dokumentum azonosítása érdekében pontosan legyen megfogalmazva. Ha nem tisztázott, hogy mely dokumentumot kívánja az érdeklődő megismerni, akkor fel kell hívni a figyelmét, hogy a kérelmét precízebben fogalmazza meg. Az adatszolgáltatással járó költségeket egy előre meghatározott díjtáblázat alapján magának az érdeklődőnek kell viselnie. A határozat előírta továbbá, hogy annak a személynek, aki a Tanács dokumentumát kézhez kapja tilos azt az Főtitkárság előzetes engedélye nélkül sokszorosítani, vagy üzleti célból forgalomba hoznia. A Tanács rendelkezett a dokumentumhoz való hozzáférés korlátjairól. Így vizsgálni kell, hogy a dokumentum közreadásával sérülne-e:

- a közérdek (közbiztonság, nemzetközi kapcsolatok védelme, jogorvoslati jog gyakorlása, nyomozati érdek vagy a bírósági eljárás pártatlansága, függetlensége)
- valamely egyén magánszférája;
- üzleti vagy ipari titok;
- a közösség pénzügyi érdeke .

³⁴ OJ 1992. C 9, 7.

³⁵ OJ 1993. L 340, 43.

A dokumentumhoz való hozzáférés kizárandó, ha a bizalom fenntartása egy olyan természetes vagy egy jogi személy érdekében szükséges, aki a dokumentumban szereplő információt a közösség rendelkezésére bocsátotta. A tanácsi dokumentumokhoz való szabad hozzáférés megtagadható, ha az a Tanács tanácskozásainak titkossága miatt célszerű.

Az adatszolgáltatási kérelmek elintézésének rendje szerint a Főtitkárság hivatala egy hónapos határidővel a kérelmet megvizsgálja, és dönt a hozzáférésről. Ha szükséges az elutasítás, annak indokairól a kérelmezőt tájékoztatja. Az elutasítás kézhezvételét követő egy hónapon belül a kérelmező egy második kérelemmel fordulhat a Főtitkársághoz, hogy az a korábbi álláspontját felülvizsgálja. Ha egy hónapon belül erre a második kérelemre sem válaszolnak, akkor az adatszolgáltatás elutasítottnak tekintendő. Az érdeklődő ekkor a Tanács intézkedéseinek felülvizsgálata érdekében az Európai Közösségek Bíróságához³⁶ vagy az európai ombudsmanhoz fordulhat. A Tanács 93/731 határozatával párhuzamosan a Bizottság is alkotott a dokumentumok hozzáféréseinek biztosítása érdekében belső szabályokat,³⁷ amelyeket az EK szerződés 218³⁸ cikkelyének második bekezdésére alapoztak.

3. 4. Az általános hozzáférési jog az amszterdami szerződés után

Az amszterdami szerződés beiktatta az átláthatóság követelményét és a dokumentumokhoz való hozzáférést az elődleges jogba. Az új 255 cikk első bekezdése szerint minden uniós polgárnak, és minden személynek, akik az Európai Unió tagállamban lakóhellyel rendelkezik joga van arra, hogy az Európai Parlament, a Bizottság és a Tanács dokumentumaihoz hozzáférjen. Az alapszerződési felhatalmazás alapján az Európai Parlament és a Tanács 1049/2001 számon rendeletet bocsátotta ki a hozzáférési jognak a részletes szabályozására.

A Európai Unió 2000-ben ünnepélyesen aláírt Alapjogi Kartája³⁹ is „alkotmányos rangon” rögzíti a dokumentumokhoz való szabad hozzáférés jogát. Beigazolódott Léger főtanácsnok megállapítása, amelyet a Hatuala kontra

³⁶ Továbbiakban: Bíróság.

³⁷ A 94/90 sorszámú bizottsági határozat az információkhoz való szabad hozzáférésről; OJ 1994 L 46, 58.

³⁸ Az amszterdami szerződés hatályba lépését követő szerződési számozás. Az EK szerződés 218. cikkelye megengedi a Bizottságnak, hogy a saját működési rendjét szabályozza.

³⁹ 41.cikk (2) A jó közigazgatáshozvaló jog felöleli azt, hogy minden személy hozzáférhet az őt érintő dokumentumhoz a törvényes érdekek, a bizalmasság, az üzleti és a ipari titok fenntartása mellett.

Tanács⁴⁰ ügyben fejtett ki, mely szerint a közösségi dokumentumokhoz való szabad hozzáférés joga egy alapjogot testesít meg. Az Európai Unió Alapjogi Kartájában az információszabadság a jó közigazgatás⁴¹ egyik jellemzőjeként kapott helyet.

Az integráció pártiak az információkhoz való hozzáférés jogát az Európai Unió polgárság megkoronázásának tekintették, amely kifejezi, hogy az uniós polgárság ma már több, mint egy absztrakció.⁴² Az európai integrációt szkepticizmussal figyelő pragmatikusok az információkhoz való hozzáférést a transzparencia megerősítéseként értékelték, amely elősegíti az Európai Közösség gazdaság-szabályozási funkcióját. Az európai integráció kritikásai pedig a jogintézményben újabb eszközt láttak a brüsszeli és strasbourgi döntéshozók elszámoltatására.⁴³

4. A dokumentumokhoz való hozzáférés és a bírói gyakorlat⁴⁴

A dokumentumokhoz való hozzáféréssel kapcsolatos bírói gyakorlat és az európai ombudsman fontos szerepet játszottak a transzparencia rendelet későbbi kialakításában.⁴⁵ A hozzáférés korlátozása vagy megtagadása miatt az Unió polgárai az európai ombudsmanhoz fordulhatnak, illetve a közvetlenül és személyében érintett panaszosok a 230. cikk alapján megtámadhatják a sérelmes döntéseket az Elsőfokú Bíróság előtt, majd bizonyos feltételek mellett jogorvoslati kérelemmel fordulhatnak az Európai Közösségek Bíróságához. A bíróságok az alapszerződést sértő döntéseket megsemmisítik, de nem kötelezhetik a Közösség szerveit döntéshozatalra.

⁴⁰ C-353/99 Hatuala kontra Tanács P ECR (2001) I.- 9567; 77.

⁴¹ A transzparencia és a jó közigazgatás kapcsolatáról vö. Deirdre M. CURTIN, *Citizens' fundamental right of access to EU information: an evolving digital passepartout?* Common Market Law Review 37 (2000/1), 11.

⁴² Jacob SÖDERMANN, *The citizen, the rule of law and openness*, Office of the European Ombudsman, Strasbourg, 2001. június 10-12. 1. szám.

⁴³ Alasdair ROBERTS, *Multilateral Institutions and the Right to Information: Experience in the European Union*, European Public Law, 2002/8, 261.

⁴⁴ A témához kapcsolódó bírói ítéletek rövidített összefoglalása: www.statewatch.org honlapon, amelyeket ASZTALOS Zsófia, *A dokumentumokhoz való hozzáférés joga az európai Unióban*, Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai 1-2., 18-19. oldalon ad közre rövidítve magyarul.

⁴⁵ Koen LENAERTS, Tim CORTHAUT, *Judicial Review as a Contribution the Development of European Constitutionalism*, Yearbook of European Law, 21 (2001).

4. 1. *Hollandia kontra Tanács*⁴⁶

Hollandia a dokumentumokhoz való hozzáférést biztosító tanácsi határozat megsemmisítése érdekében keresetet nyújtott be a Bíróságánál. Azt az álláspontot képviselte, hogy a Tanács által a szabályalkotásra választott jogcím helytelen, mert a megalkotott előírás nemcsak a közösségen belüli szervezetekre vonatkozik, hanem külső jogalanyokra is hatással bír. *„A közösségi jogrend megköveteli, hogy a hozzáférés szabályozása az elsődleges jogban legyen megalapozva, mert ez a kérdés nem redukálható egy egyszerű szervezeti problémává.”*⁴⁷ Az Európai Parlament beavatkozott Hollandia oldalán a jogvitába, azt hangsúlyozta, hogy a Tanács döntése az alapszerződésbe ütközik, mivel nem egy ügyrendi szabályról, hanem valójában egy alapvető jog gyakorlásáról van szó, amelyet garanciákkal kellene övezni. Giuseppe Tesaro főtanácsnok kijelentette: *„végeredményben Hollandia Kormányával értek egyet, mivel nemcsak kívánatos, hanem egyenesen szükséges lenne, ha a ‘törvényhozás’ útján kerülne szabályozásra a nyilvánosság hozzáférése a közösségi dokumentumokhoz.”*⁴⁸ A Bíróság Hollandia keresetét elutasította, és kifejtette, hogy ameddig a közösségi jogalkotó nem szabályozza a dokumentumokhoz való hozzáférést, addig a Közösség intézményei az ilyen irányú intézkedéseiket a belső szabályalkotási jogcímre alapozva is kibocsáthatják.

4.2. *Carvel & Gardian Newspapiers kontra Tanács*

A hozzáféréssel kapcsolatos egyik legelső jogeset a Carvel úr ügye, aki külpolitikai szerkesztőként egyes szociális ügyekben a tanácsi döntéseket előkészítő iratokhoz, illetve az ülések jegyzőkönyveihez kívánt hozzáférni. A Tanács elutasította a hozzáférést hivatkozással arra, hogy a kérdéses dokumentumok a Tanács döntéshozatalával közvetlen kapcsolatban állnak, ezért a tanácsi ügyrend alapján a kért iratok nem adhatók közre. A jogorvoslati panaszra a Tanács azt válaszolta: *„ha a hozzáférést engedélyeznék, akkor a Tanács üléseinek bizalmas jellegét oldanák fel. Tekintettel kell lenni arra, hogy a tagállamok miniszterei a tárgyalásokon bizalmas információkat is közre adnak.”*⁴⁹ Az ítéletében a Bíróság kimondta, hogy *„a 93/731 határozat célja, és a 4. cikk egyértelműen biztosítja a nyilvánosság számára a széleskörű hozzáférés jogot a Tanács dokumentumaihoz. A polgárok hozzáférési joga korlátozható, ha az a Bizottság vagy a Tanács üléseinek*

⁴⁶ C-58/94 Hollandia kontra Tanács, ECR (1996) I-2169.

⁴⁷ C-58/94 Hollandia kontra Tanács, ECR (1996) I-2169; 28.

⁴⁸ OJ (1995) C 191 101.

⁴⁹ T-194/94, Carvel és Guardian újságok kontra Tanács, ECR (1995) II-2765; 15.

*titkossága védelmében szükséges. De a Tanácsnak érdemben kell mérlegelnie a polgárok hozzáférési joga és a Tanács tanácskozásainak titkossága mellett szóló érveket. Az intézményeknek a mérlegelési jogukat ténylegesen gyakorolniuk kell.*⁵⁰ A Tanácsnak mérlegelési lehetősége van annak eldöntésében, hogy a kérelmező számára hozzáférhetővé teszi az információkat vagy sem, de a Tanács automatikusan nem utasíthatja el a hozzáférési kérelmeket.

4. 3. World Wildlife Fund kontra Bizottság⁵¹

Az ügy előzménye, hogy az ír hatóságok egy nemzeti parknak nyilvánított területen állatparkot kívántak létrehozni, amely a természetvédők szerint összeegyeztethetetlen a nemzeti park funkciójával, mert valójában egy állatkertet terveznek építeni. A WWF azokhoz az iratokhoz kívánt hozzáférni, amelyek dokumentálták az ír kormány és a Bizottság között az állatpark létesítésével kapcsolatos tárgyalásokat. A Bíróság az ügyben kimondta hogy a hozzáférési határozat⁵² ugyan egy belső előírás, amely harmadik személyeknek jogot, míg a Bizottság számára kötelezettséget alapít, amelyet annak teljesítenie kell.

A Bíróság egy sokat idézett tételt is lefektetett ítéletében: „*a fenti határozatokban rögzített jog gyakorlása során széleskörűen kell a polgárok számára az információkhoz való hozzáférést biztosítani, és az ezen alapelv alóli kivételeket szűken kell értelmezni azért, hogy az információkhoz való szabad hozzáférés lehető legteljesebb mértékben megvalósuljon, és ez ne legyen indokolatlanul korlátozva.*”⁵³ Az Elsőfokú Bíróság az Interporc kontra Bizottság ügyben kijelentette, hogy ha a közösségi szervnek a dokumentumhoz való hozzáférést meg kell tagadnia, akkor a döntését olyan világosan és egyértelműen kell megindokolnia, hogy mind a kérelmet betervező, mind az Európai Közösségek Bírósága a döntés alapjául szolgáló okokat felismerhessék.⁵⁴

⁵⁰ T-194/94, Carvel és Guardian újságok kontra Tanács, ECR (1995) II-2765, 65.

⁵¹ T-105/95 World Wildlife Fund kontra Bizottság, ECR (1997) II-313.

⁵² 94/90/EGKS, EG, Euratom: Beschluss der Kommission vom 8. Februar 1994 über den Zugang der Öffentlichkeit zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten OJ 1994 L 046, 58-61 .

⁵³ T-105/95 World Wildlife Fund kontra Bizottság, ECR (1997) II-313, 56.

⁵⁴ T-124/96 Interporc (I) kontra Bizottság, ECR (1998) II-231, 46.

4. 4. *Svenska Journalistförbundet kontra Tanács*⁵⁵

A Bíróság ítéletében értelmezte az általános hozzáférési jog célját, mely erősíti a közösségi szervek demokratikus jellegét, és a nyilvánosságnak a közigazgatásba vetett bizalmát. Ebben az ügyben a Bíróság kimondta, hogy a dokumentumok közlésének kötelezettsége kiterjed a III. pilléres ügyekre is. Az arányosság elve megköveteli, hogy ha a dokumentumban rögzített egyes adatok miatt a hozzáférést meg kell tagadni, akkor vizsgálni kell, hogy a fennmaradó részek tekintetében a hozzáférés biztosítható-e. A Tanács kötelezettsége kiterjed a kül- és biztonságpolitikai ügyekre vonatkozó hozzáférés biztosítására. A részleges hozzáférést ebbe a körbe tartozó dokumentumokhoz is biztosítani kell.

4. 5. *Bavaria Lager Company kontra Bizottság*⁵⁶

Az ügy előzménye az volt, hogy a felperes angol cég német sört importált Angliába, és az áruk szabad mozgását korlátozó angol előírásokba ütközött. A kereskedő piaci pozícióit nagyban korlátozta, hogy sok étterem, és söröző olyan szállítási szerződésekhöz volt kötve, amelyek kizárták, hogy másik sörfőző cég termékeit is árulják. A brit jogalkotó az áruk szabad mozgását korlátozó előírásokon lazított, de az angol sörfogyasztási szokásokra alapozva olyan fogalmakat vezetett be, amelyek továbbra sem kedveztek a német sörök angliai importjának. A panaszos az angol jogalkotó tevékenységét a közösségi joggal összeütközőnek vélte, és bejelentést tett a Bizottság felé, amely versenyfelügyeleti eljárást kezdeményezett, amely keretében egyeztetésre összeült az angol kormány, egy sörfőző szövetség, és a Bizottság képviselője. A tanácskozásra a panaszost nem hívták meg. Az egyeztetés követően a Bizottság döntött az indoklással ellátott vélemény kiadásáról.⁵⁷ A kialakult munkarend szerint az illetékes biztos hivatala elkészíti az indoklással ellátott véleményt, majd azt a biztos ellenjegyzi. A Bizottság teljes ülése a vélemény végleges szövegéről újból már nem dönt. Az angol kormánnyal folytatott egyeztetések következő fordulója során a Bizottság úgy döntött, hogy eltekint a szerződészegési eljárás formális megindításától, mivel az angol kormány az áruk szabad mozgását korlátozó jogszabályok módosítása mellett döntött. Ennek alapján a szerződészegési eljárás oka fogyottá vált, és a vélemény

⁵⁵ T-174/95 Svenska Journalistförbundet kontra Tanács, ECR (1998) II-2289.

⁵⁶ T-309/97 Bavaria Lager Company kontra Bizottság, ECR (1999) II-3217.

⁵⁷ A Római Szerződés 226. cikkében van szabályozva a szerződés sértési eljárás megindításának feltételeként.

végleges szövege nem került kiadásra. Az angol cég a Bizottsághoz fordult, hogy bocsássa rendelkezésére az indoklással ellátott vélemény tervezetét. A Bizottság megtagadta a hozzáférést, és a közérdek védelmére való hivatkozását azzal indokolta, hogy a nyilvánosságának a dokumentumokhoz való hozzáférése nem sértheti a közösségi jog végrehajtását, és nem veszélyeztetheti a közösségi jogi viták békés elintézését. A dokumentumok nyilvánosságra hozatala nem fenyegetheti a Bizottság és a tagállamok között a bizalom légkörére épített kapcsolatot, amelyben mélyreható és nyitott véleménycserének kell fennállnia.⁵⁸

A felperes a hozzáférési joggal kapcsolatos bírói gyakorlatban kialakult elvekre építette a keresetét. A hozzáférést kérőnek nem kell az egyedi érdekeltiségét igazolnia az iratokba történő betekintéshez. A hozzáférés a közérdek védelmére való hivatkozással csak akkor utasítható el, ha a betekintés sértené a közérdeket, amelynek tényleges sérelme akkor valósul meg, ha az irat nyilvánosságra hozatala harmadik személynek, vagy általánosságban jelentős károkat okozna.

A Bíróság az ügy lényeges kérdésének tekintette, hogy a hozzáférési kérelem olyan dokumentumra vonatkozik, amely nem lett a címzettnek kézbesítve, hanem az egyszerű szövegtervezet szintjén megmaradt. A Bíróság azt vizsgálta, hogy a Bizottság közérdek védelmére való hivatkozása megalapozott-e. A kérdéses dokumentum a 226⁵⁹ cikk szerinti szerződészegési eljárás vizsgálati szakaszában keletkezett, amelyet a Bizottság később felfüggesztett. A Bíróság kimondta, hogy „a tagállamok a Bizottságtól joggal várhatják el a folyamatban levő olyan vizsgálati eljárások során a bizalmas viszony fenntartását, amelyek szerződészegési eljárásokhoz vezethetnek. Ha a Bizottság és az érintett tagállam közötti tárgyalások során keletkezett dokumentum nyilvánosságra kerülne, ez a szerződészegési eljárás szabályszerű lefolyását hátrányosan befolyásolná. Az eljárás célját veszélyeztetné azzal, hogy a tagállam számára nem tenné lehetővé, hogy szerződési kötelezettséget szabadon teljesítse vagy adott esetben az álláspontját igazolja. Ennek a célnak a biztosítása szempontjából jogosnak tekintendő, ha a közérdek védelmére hivatkozva megtagadják azon szövegtervezetbe való hozzáférést, amely a 226 cikk alapján folyó szerződészegési eljárás vizsgálati szakaszára vonatkozik.”⁶⁰

⁵⁸ T-309/97 Bavaria Lager Company kontra Bizottság, ECR (1999) II-3217, 17.

⁵⁹ Az ítélet még az amszterdami szerződés hatályba lépését megelőző számozást alkalmazza, és a 169 cikkre hivatkozik.

⁶⁰ T-309/97 Bavaria Lager Company kontra Bizottság, ECR (1999) II-3217, 46.

4. 6. Heidi Hautala kontra Tanács⁶¹

Az Európa Parlament finn képviselője írásbeli kérdést intézett a Tanácshoz, amelyben a Tanács által a fegyverszállítások engedélyezésére vonatkozó követelmények érvényesülését vizsgáló politikai bizottság jelentéséhez kért hozzáférést. A Tanács a képviselő asszony hozzáférési kérelmét elutasította, majd az újólapon benyújtott panasz alapján sem engedélyezte a hozzáférést. A Tanács a döntéseiben arra hivatkozott, hogy a fegyverszállítások engedélyezésére vonatkozó különösen érzékeny információk közzététele jelentősen sértené a közbiztonságot. A felperes a bírósági keresetét három érve alapolta, egyrészt a Tanács nem konkrétan és nem érdemben vizsgálta kérelmét, mivel a megtámadott döntés nem tartalmazott indoklást arra nézve, hogy a hozzáférés miképpen hat ki ténylegesen a közérdekre. A második érve arra irányult, hogy a hozzáférés megtagadása a nemzetközi kapcsolatok védelmére való hivatkozással nem utasítható el. A felperesnek harmadik érve arra irányult, hogy a Tanácsnak legalább részleges hozzáférést kellett volna biztosítania a dokumentumokhoz.

A Bíróság az érveket egyenként vizsgálta. Leszögezte, hogy a hozzáférési kérelmek vizsgálata a Tanácsot olyan helyzetbe kell hoznia, amelyben eldöntheti, hogy a kért dokumentum közreadása a 93/731/EK határozat 4. cikkében meghatározott kivételekbe ütközik. A hozzáférés elutasításának érdemi vizsgálaton kell nyugodnia, amelyben az egyedi ügy minden körülményét számba kell venni. A Bíróság álláspontja szerint nincs bizonyíték arra nézve, hogy nem folytattak volna le érdemi vizsgálatot. A Bíróság rámutatott arra, *„hogy a kérdéses jelentéshez való hozzáférés engedélyezése a Tanács politikai felelősségi körébe tartozik”*... *„A Tanácsnak kell megállapítania, hogy milyen következményei lehetnek az Európai Unió nemzetközi kapcsolataira a kérdéses jelentés közreadásának.”*⁶² *„A bírósági kontrollt arra kell korlátozni, hogy a döntéshozatal során az eljárási előírásokat betartották-e, és a megtámadott határozat indoklási kötelezettségét teljesítették-e, továbbá a tényállás megállapítása során valamilyen nyilvánvaló hibát nem ejtettek, illetve a hatáskörrel való visszaélés⁶³ esete nem forog-e fent.”*⁶⁴

Az első két érvet a bíróság elutasította, de vizsgálata az arányosság elvét⁶⁵ is, mely szerint a *„szabályok alóli kivételek a kitűzött cél eléréséhez szükséges és arányos mértéket nem haladhatják meg.”* A jelen ügyben a Tanács a nemzetközi kapcsolatok védelmére hivatkozva tagadta meg a hozzáférést. De ez a cél akkor

⁶¹ T-14/98 Hautala kontra Tanács, ECR (1999) II-2489.

⁶² T-14/98 Hautala kontra Tanács, ECR (1999) II-2489, 71.

⁶³ Ermessensmissbrauch.

⁶⁴ T-14/98 Hautala kontra Tanács, ECR (1999) II-2489, 72.

⁶⁵ C-222/84 Johnston kontra Bizottság ECR (1986) 1651, 38.

is elérhető lett volna, ha a Tanács a vitatott dokumentum vizsgálata után azokat az információkat felismerhetetlenné teszi, amelyek az Unió nemzetközi kapcsolatait hátrányosan befolyásolhatják. Ezen ok miatt az Elsőfokú Bíróság a Tanács döntését megsemmisítette.

A Tanács az ítéletet az Európai Közösségek Bírósága előtt megtámadta,⁶⁶ de a kérelme elutasításra talált. Philippe Léger főtanácsnok a bírósági eljárás során áttekintette⁶⁷ a dokumentumokhoz való hozzáférés fejlődését, és ennek a jognak az Európai Unió Alapjogi Kartájában betöltött szerepét. Lefektette a sokat idézett tételt, mely szerint a dokumentumokhoz való hozzáférés joga egy alapvető jogot testesít meg.

5. Az európai ombudsman és az információszabadság

5. 1. Az európai ombudsmanról⁶⁸

Mielőtt még a 1049/2001 Európai Parlament és Tanács rendeletének részletes bemutatásába fognék, nem lehet figyelmen kívül hagyni az európai ombudsman tevékenységét, amely hozzájárult ahhoz, hogy az információkhoz való szabad hozzáférés közösségi alapjoggá váljon.⁶⁹ Az európai ombudsman tisztségét a maastrichti szerződés hozta létre azzal a céllal, hogy az európai intézmények polgárbarát működését elősegítse. Az európai ombudsman küldetése, hogy az egyes konkrét ügyekben eljárva az Európai Unió intézményeinek működése során az igazgatás körében felmerülő visszasságokat orvosolja. A közigazgatás diszfunkciói sok esetben a dokumentumokhoz, az információkhoz való hozzáférés síkján vetődnek fel. Ezért nélkülözhetetlen az információszabadság közösségen belüli fejlődésének felvázolásakor az európai ombudsman joggyakorlatának áttekintése. Ha az ombudsman által vizsgált ügyeket egyszerűsíteni kívánjuk a vizsgálatokat három kérdés köré lehet csoportosítani.⁷⁰ Az ombudsman által vizsgált ügyek egy része arra irányult, hogy léteznek-e belső előírások a dokumentumokhoz való hozzáférésre

⁶⁶ C-353/99 P Tanács kontra Heidi Hatuala ECR (2001) I. 9565.

⁶⁷ C-353/99 P Tanács kontra Heidi Hatuala ECR (2001) I. 9567-9593.

⁶⁸ VÁRNAY Ernő, PAPP Mónika, *Az Európai Unió Joga*, Budapest, 2001, 94.

⁶⁹ Az európai ombudsman és a transzparencia kapcsolatáról részletesen Adam TOMKINS, *Transparency and the Emergence of a European Administrative Law*, Yearbook of European Law, 19 (1999/2000), 235- 245.

⁷⁰ Gerhard GRILL, *Zugang zu Dokumenten auf der Ebene der EU- aus der Praxis des Europäischen Bürgerbeauftragten*, <http://www.bdk-bund.de/archiv/010822.html> - Internationales Symposium 8./9. Oktober 2001, Informationsfreiheit und Datenschutz in der Erweiterten Europäischen Union.

vonatkozóan? A vizsgálatokon másodsorban az a kérdés került előtérbe, hogy a létező előírásokat megfelelően alkalmazzák-e? A ombudsman által vizsgált harmadik kérdés, hogy milyen feltételek esetén gyakorolható ésszerűen a dokumentumokhoz való hozzáférés joga?

5.2. Az európai ombudsman vizsgálatai

Az ombudsman 1996 júliusában vizsgálatot kezdeményezett annak kiderítésére, hogy a Tanácson és a Bizottságon kívül a közösség más intézményei is biztosítják-e a nyilvánosság számára a dokumentumokhoz a hozzáférést. A 15 különböző szerve és intézményre kiterjedő vizsgálat megállapította, hogy sok esetben hiányos volt a belső szabályozás. Ezért az ombudsman azt ajánlotta az érintett szervezeteknek, hogy három hónapon belül pótolják a hiányosságait. Az ombudsman 1997 telén az Európai Parlamenthez is benyújtotta megállapításait,⁷¹ azt ajánlotta, hogy az Európai Parlamentnek kellene vizsgálódnia abban a tekintetben, hogy az előírások megfelelő mértékben biztosítják-e az átláthatóságot az EU intézményein belül. Az ombudsman kimondta, hogy nincs abban a helyzetben, hogy a Bíróságnak ajánlásokat fogalmazzon meg, mivel mandátuma nem terjed ki erre a közösségi intézményre. De a közösségi bíróságokon nemcsak az ítélező tevékenységhez kapcsolódó iratokat kezelnek, hanem közigazgatási jellegű dokumentumokat is, ezen utóbbiak tekintetében szükséges lenne a hozzáférés biztosítása. Az ombudsman vizsgálódásokat⁷² kezdeményezett 1999 tavaszán az Európai Munkavédelmi és Munkaegészségügyi Ügynökségnél, az Európai Központi Banknál, a Közöségi Minőségügyi Hivatalnál, és az Europol-nál. Az első három intézmény tekintetében az eredmény megnyugtató volt, de az Europol esetében hiányosságot állapított meg az ombudsman, amelyet 2000-ben pótoltak.⁷³

5. 3. A dokumentum fogalma

Másodikként tárgyalt, de a legfontosabb jelentőséggel bíró kérdés az, hogy a dokumentumokhoz a hozzáférést biztosító előírásokat korrekten alkalmazzák-e? Az ombudsman a vizsgálódásai során azt tartotta szem előtt, hogy az

⁷¹ Közreadva: Európai Közösségek Hivatalos lapja 1998 C szám 44. 9.

⁷² OI/1/99/IJH vizsgálat; eredmény az 1999 évi beszámolóban 285,288, és 292.

⁷³ Európai Ombudsman 2000. évi beszámolója 296. - <http://www.euro-ombudsman.eu.int/home/de/default.htm>.

Európai Unió átláthatósága érdekében a polgárok hozzáférési jogát korlátozó előírásokat minél szűkebben értelmezzék. A dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló előírások alkalmazásának első kérdése az, hogy hogyan kell értelmezni a jogforrás tárgyi hatályát. A belső előírások szervi hatályának meghatározásához „a dokumentum szerzője” fogalmát kellett az ombudsmannak tisztáznia. Egy 1998-ban lezajlott ügyben a vita egy olyan dokumentum miatt keletkezett, amely olyan információkon nyugodott, amelyeket a tagállamok bocsátottak a Bizottság részére. A tagállami hivatalok a részükre megküldött kérdőívet kitöltve visszaküldték. A Bizottság szerepe ezeknek az információknak az összesítésére szorítkozott. A Bizottság a dokumentumhoz való hozzáférést azzal utasította el, hogy az információk a tagállamoktól származnak, így az adott kérdésben az érdeklődőnek a tagállamhoz kell fordulnia. Az ombudsman más véleményt képviselt, feltételezte azt, hogy ha az érdeklődő az adott tagállamhoz fordulna, akkor az illető tagállami hivatal a kérelmet azzal utasítaná el, hogy egy bizottsági iratról van szó, amelyet tagállamként nem adhat ki. Így az adott ügyben a közösségi intézmény részéről tanúsított magatartás aláásná a polgároknak a belévetett bizalmát. Az ombudsman megállapításai alapján elfogadta a Bizottság ezt a jogi álláspontot a szerző fogalmának tisztázása körében. Így, ha a valamely közösségi intézmény megbízást ad harmadik személynek szakvélemény elkészítésére, akkor a dokumentum természetét és szerepét kell vizsgálni a hozzáférés biztosításakor. Ha az irat vagy az adatok létrejövetelében a Bizottság is közrejátszott, akkor a dokumentumhoz a hozzáférést biztosítani kell.⁷⁴

A hozzáférési kötelezettség alóli kibújás egyik módja az is, ha a Tanács a létrejött iratokat nem tekinti a rendelet hatálya alá tartozónak. A Tanács, a Bizottsággal, és egy amerikai hivatallal folytatott tárgyalásai során a felek kimondták, hogy a tárgyalás során keletkezett iratok nem tekinthetők tanácsi dokumentumnak. Az ombudsman megállapította, hogy azokhoz a dokumentumokhoz, amelyeknek létrejöttében más személyekkel közösen a Tanács is közrejátszott, a polgárok számára a hozzáférést biztosítani kell. Az ombudsman ajánlását a Tanács nem követte.

5.4. A dokumentumok megőrzése

A dokumentumokhoz való hozzáférés másik alkalmazási feltétele, – azon túl, hogy tisztázást nyer a hozzáférési kötelezettség fennállta, – hogy létezik-e a kérdéses dokumentum? Egy vizsgálat során az ombudsman megállapította,

⁷⁴ 271/200/(IJH))JMA ombudsmanni vizsgálat - <http://www.euro-ombudsman.eu.int/home/de/default.htm>.

hogy az is közigazgatási visszásságnak tekintendő,⁷⁵ ha a dokumentumokat nem őrzik meg egy előre meghatározott ideig, illetve nincs intézkedés arra nézve, hogy az iratokat katalogizálják. Visszásságnak tekinthető az is, hogy ha az érdeklődők az iratok útját nem tudják nyomon követni. Másik esetben a Tanács azzal akart a hozzáférési kötelezettségének biztosítása alól kibújni, hogy az érdeklődőnek azt válaszolta, hogy a dokumentum nincs a birtokában, azt a Főtitkárságon lehet fellelni. Ennek a nyilatkozatnak a törvényességét az ombudsman vitatta, mert szerinte másik szervnek nem minősíthető a Tanács Főtitkársága, ezért végül a Tanács biztosította a betekintést a kérdéses iratba. Az ombudsman 1999-ben egy a Bizottság ellen benyújtott panasz nyomán megállapította, hogy a jó közigazgatás gyakorlatához hozzátartozik az is, hogy a hivatalokon belül egy olyan iratjegyzéket vezetnek, amelybe minden be- és kimenő irato feljegyezésre kerül. Az iratleltár hiányosságai korlátozzák a polgárokat abban, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférési jogukat gyakorolhassák. Az ombudsman már ekkor ajánlotta, hogy a nyilvánosság számára hozzáférhető iratjegyzék biztosítaná a legteljesebben a polgárok információszabadságát.

5. 5. A „room documents”

A Statewatch angol szervezet egy tanácsi ülésről készített jegyzőkönyv birtokába került. Megállapították, hogy az ülésen olyan iratokat is tárgyaltak, amelyeket nem vettek fel a napirendbe, továbbá ezeknek az iratoknak nem volt azonosító számuk. Néha ezek az iratok „room documents, non-papers, meetings documents” néven voltak említve. A panaszra a Tanács azt közölte, hogy ezek az iratok csak a dokumentumok mellékleteinek tekinthetők, illetve csak előkészítő iratok. Ha minden ilyen dokumentumot felvennének az iratleltárba, akkor az igen nagy adminisztratív terhet jelentene. Az ombudsman megállapítása szerint a polgárok hozzáférési jogát komolyan veszélyezteti, ha egyértelműen nem azonosítható, hogy milyen dokumentumok találhatóak az adott közösségi szerv birtokában. Ezért a jó közigazgatási gyakorlathoz hozzátartozik – az ombudsman állásfoglalása⁷⁶ szerint –, hogy minden dokumentumot egy jegyzékben feltüntessenek, amelyekről a Tanácsban döntenek. A keletkező munkaterhet a hozzáférés biztosításának alapvető fontosságára tekintettel kell a közösségi közigazgatásnak elvégezni. A Tanács elfogadta az ajánlást azzal a módosítással, hogy csak azokat a dokumentumokat

⁷⁵ 1054/25.11.96/STATEWATCH/UK/IJH 1997. évi beszámoló 1997. 199.

⁷⁶ <http://www.euro-ombudsman.eu.int/home/de/default.htm>.

teszik közzé, amelyek a döntéshozatalt jelentősen befolyásolják, vagy a kialakult véleménykülönbségeket visszatükrözik.

A közigazgatási szerveknek a korlátok alkalmazásánál mérlegelniük kell, hogy a hozzáférés biztosítása, vagy az információnak védett körben történő tartása élvez-e elsőbbséget. A mérlegelés során követendő elv, hogy a hozzáférést korlátozó feltételeket szűken kell értelmezni, és az érdekek mérlegelése során hatékonyan és korrekten kell dönten.

Az ombudsman rossz közigazgatási gyakorlatot állapított meg abban az esetben, mikor a dokumentumhoz való hozzáférést a közérdekre védelmére hivatkozással a szervezett bűnözés elleni küzdelemre való egyszerű utalással utasították el. Az ombudsman szerint nem volt kielégítő a hozzáférés megtagadásának indoklása.⁷⁷

5. 6. A hozzáférési jog gyakorlása és a bírósági eljárások

A kiindulást jelentő ügyben az Európai Bizottság azt vizsgálta, hogy egy tagállam a környezetvédelem terén maradéktalanul teljesíti-e a kötelezettségeit, és ennek érdekében megbízást adott külső tanácsadó cégnek szakvélemény elkészítésére. A Bizottság a vizsgálatai alapján úgy döntött, hogy a tagállam ellen a kötelezettségek hiányos teljesítése miatt keresetet nyújt be a Bíróságánál. A jogvitában panaszt nyújtottak be az európai ombudsmanhoz is, aki amellett, hogy kinyilvánította, hogy nincs eljárási jogosultsága a Bíróság előtt folyó ügyben, azt az álláspontot⁷⁸ képviselte, hogy a kérdéses szakvélemény a Bizottság "közigazgatási" eljárása során keletkezett, és azon az indok alapján, hogy a szakvélemény egyes megállapításai alapot adhattak a kereset benyújtására nem lehet a dokumentum egészét a hozzáféréstől elzárni.

Az információkhoz való szabad hozzáférés korlátjainak tisztázása során fontos lépcső volt az olasz bortermelők⁷⁹ esete, akik a bortermelésre vonatkozó információkhoz való hozzáférés érdekében nyújtottak be panaszt az európai ombudsmanhoz. A bortermelők azt sérelmezték, hogy az illetékes hivatal a boraik kényszer lepárlást rendelte el, ami számukra természetesen veszteséget okozott, ezért a döntés jogosságát vitatták. Az álláspontjuk az volt, hogy az olasz termelőket hátrányosabban érintette a lepárlási kötelezettség, mint más tagállamok bortermelőit. Az olasz bortermelők igazuk alátámasztása végett azokhoz a számításokhoz kívántak hozzáférni, amelyek megalapozták a Bizottság kényszerlepárlást elrendelő döntését. Mivel az olasz gazdák pert

⁷⁷ 1057/25.11.96 /STATEWACH/UK/IJH 1998. évi beszámoló 200.

⁷⁸ <http://www.euro-ombudsman.eu.int/home/de/default.htm>.

⁷⁹ 506/97. sorszámú vizsgálat, 1999 éves beszámoló, 182.

indítottak az Európai Bizottság ellen, a kérésük a folyamatban levő bírósági eljárásra hivatkozva elutasításra talált. Az ombudsman azt az álláspontot képviselte, hogy a gazdák által kért információkhoz való hozzáférést nem lehet megtagadni azon az alapon, hogy a Bizottság a féllel peres viszonyba került, mert a közigazgatási döntést megalapozó információk köre és a perben vitatott adatok köre nem mindenben azonos.

5. 7. Az információszabadság és a személyes adatok védelme

Az előbbieken vázoltam, hogy az információkhoz való hozzáférésnek vannak közjogi korlátjai, de a magánélet védelme érdekében is vannak a nyilvánosságra hozatali kötelezettség alól kivételek. Így a személyes adatok védelme is korlátozhatja az információkhoz való hozzáférést. Az információs önrendelkezés és az információszabadság a modern kommunikációs társadalomban egyre nagyobb szerepet tölt be, mert a gazdaság, a társadalom, a közigazgatás vérkeringését jelentő információkkal való bánásmódot szabályozza két különböző szempontból. Az információszabadság célja, hogy az állam áttetsző legyen, míg az információs önrendelkezés a személyiség, és a magánélet integritását szolgálja.⁸⁰ A közösségi jogban a személyes adatok védelme hamarabb vert gyökeret, mint az információszabadság. A közösségi jogi szabályozásnak előzménye az Európa Tanács Adatvédelmi Egyezménye,⁸¹ amely az adatvédelem első korszakában született, és még csak a gépi adatfeldolgozásra vonatkozóan határozott meg előírásokat. A közösségi jogban a személyes adatok védelme a 90-es évek közepén honosodott meg, és az egyének személyes adatainak feldolgozásával kapcsolatos védelméről szóló irányelv elfogadásával került először megfogalmazásra.⁸² A személyes adatok védelme nem egy korlátozhatatlan alapjog, hanem bizonyos feltételek esetén korlátozható az egyén információs önrendelkezés joga. A tisztázásra váró kérdés csak az, hogy a két információs jog összeütközése során mely alapjognak kell az elsőbbséget biztosítani a másik jog által védett érdek rovására.

⁸⁰ MAJTÉNYI László, *Az „első” Alkotmánybíróság és az információs szabadságjogok* = Megtalált Alkotmány, Budapest, 2000, 315.

⁸¹ Egyezmény az egyének védelméről a személyes adatok gépi feldolgozása során; kihirdetve 1998. évi VI. törvény által, vö. Magyar Közlöny 1998/108 szám.

⁸² Az Európai Parlament és a Tanács 95/45/EC irányelve az egyének a személyes adatok feldolgozásával kapcsolatos védelméről és ezeknek az adatoknak a szabad áramlásáról.

A 95/46/EK⁸³ irányelv részletesen meghatározza azokat az eseteket, amelyek megalapozzák a személyes adatoknak a célhoz kötött kezelését. Az irányelv 1999. január 1-től vált kötelezővé a közösségen belül. Az irányelvvel párhuzamosan az Európai Parlament és a Tanács közösen rendeletet⁸⁴ bocsátott ki a közösség szervei által végzett személyes adat kezeléséről. A közösségi előírás egyik legfőbb alapelve, hogy a személyes adatok kezelése során a dokumentumokhoz való hozzáférést meg kell tagadni, ha az egyének magánszféráját veszélyezteti. A The Bavarian Lager Company Ltd.⁸⁵ német sör importőr cég a Bizottsággal folyó jogvitájában az európai ombudsmanhoz is fordult. Előzményként a felperes a Bizottságnál verseny-felügyeleti eljárást kezdeményezett, amely keretében egyeztetésre összeült az angol kormány, egy sörfőző szövetség, és a Bizottság képviselője. A tanácskozásra a panaszost nem hívták meg. Az egyeztetéseket követően a Bizottság a verseny-felügyeleti eljárást lezárta. A panaszos azzal a kéréssel fordult a Bizottság felé, hogy megtudja, hogy kik képviselték a tárgyaló feleket, és szeretne volna az álláspontokat megismerni. Mivel a Bizottság elutasította az adatokhoz való hozzáférést, a panaszos az európai ombudsmanhoz fordult. A vita kezdetén a Bizottság a közösségi adatvédelmi előírásokra hivatkozott, hogy az érintettek nevét az ő beleegyezésük nélkül nem adhatja közre. Megoldásként a Bizottság a tárgyaláson részt vett 45 érintettnek levelet írt, és kérte a hozzájárulásukat az adatszolgáltatáshoz. Az érintettek közül 14 személy hozzájárult, 6 elutasította a nevének nyilvánosságra hozatalát, a többi érintett nem válaszolt. A Bizottság csak annak a 14 érintett nevét adta át a panaszosnak, akik igenlő választ adtak. A Bizottság arra hivatkozott, hogy az érintettnek kétségtelenül bele kell egyeznie nevének közreadásába. Az ombudsman kérte a Bizottságot, hogy a tárgyaló felek minden képviselőjének a nevét tegye hozzáférhetővé. Az ombudsmannak az volt az álláspontja, hogy egy közigazgatási szervezet álláspontjának kifejtésében eljáró személy esetében nevét nem lehet úgy tekinteni, mintha az személyes adat lenne. Az ombudsman a közösségi eljárás átláthatóságának hiányát kritizálta. A Bizottság továbbra is ragaszkodott álláspontjához, azonban azzal módosította felfogását, hogy azon személyek tekintetében, akik egyértelműen kifejezésre juttatták, hogy nem járulnak hozzá a nevüknek a nyilvánosságra hozatalához nem áll módjában a személyes adatokhoz a hozzáférést biztosítani. A Bizottság azon személyek nevét (26 fő),

⁸³ Az irányelv nem hivatalos fordítása az Adatvédelmi Biztos megbízásából készült, Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest, 1995.

⁸⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2000. december 18.-án 45/2001 (EK) rendelete a közösség intézményei által végzett adatfeldolgozás során a természetes személyek védelméről.

⁸⁵ 713/98 európai ombudsmani vizsgálat ügyszáma <http://www.euro-ombudsman.eu.int/home/de/default.htm>.

akik nem válaszoltak a megkeresésére a panaszos számára kiadták. Az ombudsman továbbra is ragaszkodott ahhoz az álláspontjához, hogy a Bizottság félreértelmezte a közösségi előírásokat. Az ombudsman ugyan elismerte, hogy fennáll a természetes személyek érdeke a magánszférájuk védelmére vonatkozóan, de ragaszkodott ahhoz az álláspontjához, hogy az információkhoz való hozzáférést nem lehet kizárni, ha ezek egy közhivatali funkció teljesítésével függnek össze. Az ombudsman az Európai Parlamenthez fordult, amely a feleket meghallgatta, majd az illetékes bizottság foglalt állást. Az ombudsman megállapításai, és joggyakorlata nagyban befolyásolta az Európai Parlamentet a témával kapcsolatos jogalkotásában.

6. A dokumentumokhoz való hozzáférés új szabályozása⁸⁶

6. 1. A transzparencia rendelet

A Római Szerződés 255. cikkében lefektetett jog érvényre juttatása érdekében a 2001. évben az együttdöntési eljárás keretében közös rendeletet⁸⁷ fogadott el az Európai Parlament és a Tanács. A korábbi joghézagokkal terhelt, eltérő szabályozást felváltotta a kötelező, és egységes rendelkezés. A rendelet megalkotásának indokaként az a politikai célkitűzés szolgált, hogy az Unió és a polgárok közötti kapcsolat megerősödjön, az Unió intézményeinek átláthatósága növekedjen. A transzparencia bővülésével nő az Európai Unió legitimitása, amely lehetőséget ad a polgárok számára a döntéshozatalban való részvételre, illetve hozzájárul a közigazgatás hatékonyságának, felelősségének érvényesítéséhez. Az átláthatóság megerősíti a demokratikus működését, és az alapjogok tiszteletben tartását. A rendelet a „freedom of information” dogmatikai alapelvekkel⁸⁸ összhangban kimondja, hogy alapvetően minden dokumentumnak a nyilvánosság számára hozzáférhetőnek kellene lennie, de bizonyos köz-, illetve magán érdek védelme miatt kivételeket is meg kell határozni az információkhoz való szabad hozzáférés alapelve alól.

A rendelet kimondta, hogy minden uniós polgár, illetve a tagállamok területén lakóhellyel, vagy székhellyel rendelkező bármely természetes vagy jogi személy – a meghatározott korlátozások mellett – az Európai Unió intézményei

⁸⁶ KOMANOVICS Adrienne, *Transparency in the European Union* = Jog és jogászok a 21. század küszöbén, Nemzetközi Konferencia Pécsi Egyetem ÁJK, 2003, 26-27.

⁸⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2001. május 30-án kibocsátott 1049/2001(EK) rendelete az Európai Parlament, Tanács, és a Bizottság dokumentumaihoz való szabad hozzáférésről; OJ L 145, 2001.05.31. 43-48.

⁸⁸ Az információszabadság dogmatikai elveiről vö. SÓLYOM László, *Adatvédelem és személyiségi jogok*, Világosság, 1988/1, 57.

által kezelt minden adathoz függetlenül annak formájától, adathordozójától hozzáférhet, ha az a közösség valamely politikájával, intézkedésével, döntésével kapcsolatos. A hozzáférési jog nemcsak az első pilléres politikákkal kapcsolatos dokumentumokra terjed ki, hanem figyelembe véve a biztonsági érdekeket a közös kül- és biztonság politika, illetve a rendőrségi együttműködés pillérére is vonatkozik.

6. 2. A transzparencia rendelet hatálya

Az Európai Unió intézményeinek transzparenciája attól függ, hogy mennyire van egyértelműen szabályozva a rendelet alkalmazása. A szervi hatályt⁸⁹ tekintve az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság kifejezetten meg vannak említve, de a Közösség egyéb szervei, és ügynökségei tekintetében nem ilyen világosak a rendelkezések. A 2. cikk 3. bekezdése szerint a rendelet kiterjed a fenti szervek minden dokumentumára, amelyet a szervek az Európai Unió politikáival kapcsolatosan készítettek, vagy hozzájuk beérkezett, és ha az irat a birtokukban fellelhető. Az új szabályok alkalmazásának problematikus területe az, hogy tisztázatlan, hogy az Európai Tanácsra és az általa alapított szervezetekre is kiterjed-e a rendelet hatálya. A rendelet nem érinti a nemzetközi egyezményekkel, és ezek végrehajtásával kapcsolatos iratokat. A Tanácsnak az a felfogása, hogy az Európai Unió és az Egyesült Amerikai Államok viszonyában az úgynevezett „government to government” dokumentumokhoz a nyilvánosságnak számára nem kell biztosítani⁹⁰ a hozzáférését.

6. 3. A hozzáférés megtagadása

Az információkhoz való hozzáférés korábbi tapasztalatai alapján a transzparencia rendeletben a megtagadási okok egyértelműen meghatározásra kerültek. Bár a bizottsági előterjesztésben⁹¹ a belső iratokra, a döntést előkészítő és a befejezetlen dokumentumokra vonatkozóan is voltak előírások rögzítve, amelyek a rendelet végleges szövegből kimaradtak. A rendeletben a hozzáférés megtagadását megalapozó magán és közérdekű érdekeket két

⁸⁹ Vö. a 1. cikkely a) pontja.

⁹⁰ Steve PEERS, *The New Regulation on Access to Documents: A Critical Analysis*, Yearbook of European Law, 21 (2001/2002), 437.

⁹¹ Council's draft Common Position of December 20, 2000 http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_en.html.

csoportra bontották. A 4. cikk (1) bekezdése szerint egyes esetekben az adott intézménynek nincs mérlegelési jogköre, hogy a védendő érdek, illetve a nyilvánosságra hozatal mellett szóló érveket mérlegelje.⁹² Ezért el kell utasítani automatikusan a hozzáférési kérelmet, ha az információ közreadása hátrányosan érintené:

- a.) a közbiztonságot;
- b.) védelmi, és a katonai érdekeket;
- c.) a nemzetközi kapcsolatokat;
- d.) a Közösségnek vagy egy tagállamnak a pénzügyi, pénzügyi, vagy gazdasági érdekeit;
- e.) az egyén integritását, magánéletének a védelmét, illetve a személyes adatainak védelméhez fűződő előírásokat.

A közösségi intézményt mérlegelési kötelezettség terheli a hozzáférés megtagadása esetén, ha az információk közreadása hátrányosan érintené:

- a.) egy természetes vagy jogi személy gazdasági érdekeihez, illetve a szellemi tulajdonához fűződő védelmét;
- b.) bírósági eljáráshoz fűződő érdeket;
- c.) vizsgálatok, auditálások céljához fűződő érdeket;
- d.) egy közösségi szervben belül belső használatra készített dokumentumok bizalmasságát;
- e.) a szervezeten belüli határozat alkotáshoz, vagy döntéshozatalhoz fűződő érdeket, ha a dokumentum nyilvánosságra hozatala a döntéshozatalt megnehezítené, vagy lehetetlenné tenné.

Nem lehet a fenti esetekben a hozzáférést megtagadni, ha a dokumentum nyilvánosságra hozatalát jelentős közérdek követeli meg. Annak a kérdésnek az eldöntése érdekében, hogy létezik-e jelentős közérdek, a közösségi szervnek konzultálnia kell a kérelmezővel. Mérlegelnie kell a hozzáférés biztosítása mellett, illetve ellene szóló indokokat.

A hozzáférés korlátozásának a védendő érdekekkel arányosnak kell lennie, ezért a hozzáférés kizárása csak a védendő érdek létezéséhez kapcsolódhat. Ha a védendő érdek megszűnik, akkor a dokumentumhoz való hozzáférést biztosítani kellene. A jelenlegi szabályozással szemben kérdéses, hogy a kérelmező értesül-e a dokumentum bizalmasságához fűződő érdek múlásáról. A közösségi előírások abban is hiányosak, hogy nem létezik egy állandó felülvizsgálati eljárás, amely rendszeresen, rövid időközönként újra minősítené az iratok bizalmas jellegéhez fűződő érdeket.

⁹² Magdalena Elisabeth DE LEEUW, *The Regulation on public access to European Parliament, Council and Commission documents in the European Union: are citizens better off?* European Law Review, 2003 június, 332.

A hozzáférési jog szempontjából alapvető jellegű követelmény, hogy a nyilvánosság kizárása nem lehet határozatlan időtartamú. A rendelet legfeljebb 30 évre engedi a hozzáférési jog gyakorlásának kizárását, de bizonyos üzleti, vagy magánéletre vonatkozó adatok tekintetében megengedi a hozzáférési jog további korlátozását is. A közösségi előírás hiányos abból a szempontból is, hogy nem határozza meg, hogy a hozzáférési jog kizárása során milyen szempontok szerint kellene a kizárás tartamát meghatározni. A “jó közigazgatástól” elvárható lenne, hogy ha meg is tagadja az adott dokumentum tekintetében a hozzáférést, akkor tájékoztasson arról, hogy mikor lehet legközelebb – akár évek múlva is – a hozzáférési jogot gyakorolni.

A hozzáférési jog arányos korlátozását juttatja érvényre a rendeletnek azon előírása, amely szerint a dokumentumnak azon részei tekintetében, amelyek nem esnek az igazolható kivételek alá az információk megismerésére lehetőséget kell adni. A hozzáférési jog kizárásának alapvető biztosítéka, hogy részletes indoklással kell alátámasztani a hozzáférés megtagadásnak okait, és jogorvoslati eljárást lehet kezdeményezni a sérelmes döntéssel szemben.

A tagállamokból származó dokumentumok tekintetében a Közösség óvatos magatartást tanúsít, mivel az információs szabadság előírásai közel sem egységesek a tagállamok között.⁹³ A tagállam az adott közösségi szervet megkeresheti annak érdekében, hogy a tőle származó dokumentumot az előzetes hozzájárulása nélkül ne adják közre. A tagállamok birtokában levő közösségi szervektől származó dokumentumok tekintetében a tagállami hatóság saját jogát nem alkalmazhatja, hanem a közösségi előírásokat kell alapul vennie. Így a rendelet 5. cikke alapján a tagállami hatóságnak a közösségi szervvel konzultálnia kell, ha nem világos a dokumentum nyilvánosságra hozatalával kapcsolatos kötelezettség fennállta, illetve az, hogy a hatáskörrel bíró közösségi szerv a dokumentumhoz való hozzáférést biztosítja-e.

6. 4. A hozzáférés biztosítása

Az ügyfél a hozzáférési jogát különösebb formális követelmények teljesítése nélkül gyakorolhatja, így nem kell az ügyfélnek az érdekeltségét igazolni a dokumentumokhoz való hozzáférés esetében. A közösségi előírásnak az a szellemisége, hogy a hivatalnak tevékenyen kell eljárnia az információs szolgáltatás terén. Ha az ügyfél nem elég pontosan határozta meg az adatszolgáltatásra irányuló kérelmét, akkor a közösségi szervnek konzultálnia kell vele, hogy a kért dokumentumot azonosíthassa, másrésztől kötelező

⁹³ *Comparative analysis of the Member States's legislation concerning the access to documents* SG. B. 2/VJ/CD D (2000) 545158.

segítséget nyújtani ahhoz, hogy az uniós polgárok információs jogukat gyakorolhassák.

Az írásban vagy elektronikus úton benyújtott kérelmeket 15 munkanapon belül kell elintéznie a közösségi szervnek. Az adatszolgáltatás azzal veszi kezdetét, hogy az érdeklődő a kérelmének beérkezéséről egy értesítést kap. A kérdéses dokumentumhoz a hozzáférést a fenti határidőn belül kell biztosítani, vagy a kérelem teljes, illetve részleges elutasításáról az érdeklődőt részletes indoklás mellett értesíteni. Ha a közösségi szerv az érdeklődő kérelmét csak részlegesen teljesíti, akkor tájékoztatni kell arról, hogy jogorvoslati eljárást kezdeményezhet. Ha a kérelem jelentős számú dokumentumot érint, akkor a kérelem elintézési ideje 15 munkanappal meghosszabbítható, de erről indoklás mellett az érdeklődőt tájékoztatni kell. Ha a közösségi szerv a 15 munkanapos határidőn belül nem válaszolna, akkor az érdeklődő kifogást nyújthat be az elmaradt intézkedés miatt. A jogorvoslati kifogásokat haladéktalanul meg kell vizsgálni, és ha a kérelem nem teljesíthető, akkor 15 munkanapon belül tájékoztatni kell az érdeklődőt, hogy az Elsőfokú Bíróság előtt pert indíthat a közösségi szerv ellen, vagy az európai ombudsmanhoz fordulhat. Természetesen, ha bármely válasz elmarad a közösségi szerv részéről, ez szintén megalapozza a jogorvoslati keresetet.

A közösségi szerv a hozzáférést betekintéssel oldja meg, illetve elektronikus formában vagy postán küld másolatot az érdeklődő számára. Az adatszolgáltatás költségeit az érdeklődőnek kell állnia, amely nem haladhatja meg a másolás, és a postai szállítás költségeit. Az elektronikus adatküldés, és 20 A/4 oldalnál kevesebb adatszolgáltatás ingyenes. Ha a közösségi szerv a kérdéses dokumentumot közreadta, akkor az adatszolgáltatás azzal is teljesíthető, hogy a szerv felhívja a figyelmet a kérdéses dokumentum feltalálási helyére. Az érdeklődő igényeit az adatszolgáltatás formájára messzemenően figyelembe kell venni, sőt ha kéri, akkor Braille-írásban kell a dokumentumot szolgáltatni.

A hozzáférési jog gyakorlásának alapja az, ha az érdeklődő tudja, hogy milyen dokumentumok találhatóak az adott hivatal kezelésében. Ezért a közösségi jogalkotó előírta, hogy minden közösségi szervnek egy nyilvános dokumentumjegyzéket kell vezetnie, amelyhez az elektronikus hozzáférést is biztosítani kell. Az iratjegyzékben fel kell tüntetni az irat azonosító számát, röviden jellemezni kell a tartalmát, az irat beérkezésének, keletkezésének időpontját is fel kell tüntetni. Az iratjegyzékbe lehetőség szerint minden iratot fel kell venni, de különösen azokat a dokumentumokat, amelyek a közösségi jogalkotással kapcsolatosak, egy joganyag megalkotása során születtek, és a tagállamokat jogilag is kötik. Azokat a dokumentumokat, amelyek egy

közösségi politikával, vagy stratégiával kapcsolatosak lehetőség szerint közvetlenül kell hozzáférhetővé tenni.

A transzparencia rendelet abban a kérdésben is egységet teremtett, hogy meghatározta és részletesen felsorolta, hogy milyen jellegű dokumentumokat kell az Európai Unió hivatalos lapjában közzétenni. Más közösségi politikákhoz hasonlóan a jogszabályok egységes, és hatékony végrehajtása érdekében a hatályba lépés, és a nyilvános regiszter felállítására vonatkozóan határidő⁹⁴ került meghatározásra. A gyakorlat monitorozása érdekében pedig jelentést kell készíteni.

6. 5. A bizalmas iratok

A közösségi rendelet rendezi az érzékeny dokumentumok kezelésének alapvető szabályait is. Így érzékeny dokumentumnak tekinthető mindazon irat, amely a közösség szerveitől, vagy ezek hivatalától, tagállamokból, harmadik országból, vagy nemzetközi szervezettől származnak, és ha az illető szervezet szabályai szerint a tagállamok a közösség alapvető érdekeinek védelme miatt a közbiztonság, a védelem és a biztonságpolitika területén keletkezett dokumentumokat „TOP SECRET”, „SECRET”, „CONFIDENTIAL” minősítéssel ellátták. A bizalmas iratok kezelésének alapvető szabályai szerint a kérdéses iratba csak az arra jogosultak tekinthetnek be. A bizalmas iratok szerzői döntenek arról, hogy a nyilvános regiszterbe a kérdéses iratok bejegyzést kapjanak. A bizalmas iratok kezelésének általános szabályait a közösségi szerveknek közre kell adniuk, és az egyes esetekben a kérelmeket úgy kell megindokolni, hogy a védett érdekeket sérelem ne érje. A „Solana döntés”⁹⁵ adja az alapját a kül- és biztonságpolitika körébe tartozó iratok speciális bánásmódjának. Ezek a dokumentumok a rendelet tárgyi hatálya alá esnek ugyan, de a speciális bánásmód kiterjesztése nem kizárólag közrend védelmi okokra, illetve biztonsági tényezőkre tekintettel lehetséges, hanem bármely pénzügyi, vagy gazdasági körülmény is megalapozhatja az iratok bizalmas kezelését.

⁹⁴ Legkésőbb 2002. 07. 02-ig kellett az irat-nyilvántartásokat létrehozni.

⁹⁵ Magdalena Elisabeth DE LEEUW, *i.m.*, 338.

7. Összegzés

A Tanács több, mint tíz évvel ezelőtt rendelkezett a dokumentumaihoz való szabad hozzáférésről, és négy éve egységes a közérdekű információk megismerésének rendje a közösségi intézményeken belül. Az elmúlt évtizedben nyitottabbá vált a közösségi szintű döntéshozatal, és a „jó közigazgatás” jellemzőjeként a transzparencia az Európai Unió Alapjogi Kartájában is elismerést nyert. Az Unió nyitottságra épülő információs politikája némely Nyugat-európai ország, és hazánk számára is példaértékű.

De az elért eredmények ellenére a közösségi intézményeken belül információszabadság tekintetében még vannak további teendők. Az Alkotmányszerződés kidolgozásakor több oldalról is kritizálták, hogy a Tanács zárt ajtók mögött dönt és tárgyal a jogalkotási kérdésekben.⁹⁶ Másrészt ugyan rendeleti szinten szabályozták az információkhoz való hozzáférést, de a nyilvánosság elől elzárt témakörök, és tárgyak meghatározása tekintetében az adminisztráció még mindig széleskörű mérlegeléssel rendelkezik. Az Európai Parlamentnek nincsen jogalkotási kompetenciája a Tanács, a Bizottság vagy a tagállamok által a Közösségek számára átadott információk titkos kezelésének szabályozása tekintetében. Az információszabadság érvényesülése tekintetében nem elhanyagolható az a szempont, hogy a Tanács által tárgyalt dokumentumok közül kevesebb, mint 50%-ához férhet hozzá a nyilvánosság⁹⁷, így még további lépések szükségesek az átláthatóság növelése érdekében.

A magyar jogban is szükséges lenne rendezni azt a kérdést, hogy miképpen lehet a magyar uniós polgárok számára az Európai Unió ügyekben született dokumentumokhoz a hozzáférést biztosítani, mert fennáll az a joghézag, hogy a magyar jogszabályokat megkerülve az Unió érdekeire hivatkozva zárnak el a magyar hatóságoktól származó információkat a magyar nyilvánosság előtt.

⁹⁶ <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00353d2.pdf> - Schlussbericht Gruppe IV- Rolle der einzelstaatlichen Parlamente CONV 352/02 7. pont.

⁹⁷ Tony BUNYAN, *Secrecy and openness in the European Union*, <http://www.statewatch.org/secret/freeinfo/index.html>.