

Komanovics Adrienne

Információszabadság az Európai Unióban Az értekezés tézisei

A témaválasztás indokoltsága, a kutatási téma aktualitása

Az Európai Unió közel hatvanéves történetében többféle korszakot is megélt: voltak felfelé ívelő, prosperáló évek (pl. a hatvanas évek), és voltak jóval nehezebb, gazdasági és politikai problémákkal terhes periódusok is, mint például az olajválságot követő időszak, a foglalkoztatás drámai helyzete a kilencvenes évektől kezdődően, a 2001 utáni, tagállamokat érintő terrortámadások (Madrid, London), vagy az Alkotmányszerződés kudarca.

Az utolsó, tíz államot magában foglaló bővülési hullám különös élességgel irányítja rá a figyelmet az Unió működésére, pontosabban annak mikéntjére. Az Unióban biztosítani kell egyrészt a nemzeti érdekek, másrészt az összeurópai érdekek megfelelő érvényesülését. Ekként különös jelentősége van annak, hogy az Unió hatékonyan tudjon fellépni globalizált társadalmunk veszélyeivel szemben, és hogy a jelen és a jövő kihívásait meg tudja válaszolni; de ugyanígy annak is, hogy a különféle szereplők – tagállamok, vállalkozások, személyek – megfelelő módon tudják kontrollálni az Unió működését.

Az Unió hatékony működése rendkívül sok tényezőtől függ, például a megfelelő gazdasági háttértől, a tagállamok részéről kellő mértékű együttműködési készségtől, a világgazdaság általános állapotától, az intézmények működésétől, a megfelelő minőségű jogszabályoktól. A hatékony működésnek talán kevésbé „látványos”, de nagyon fontos összetevője az is, hogy a polgárok elfogadják és támogassák az Unió különféle kezdeményezéseit. A korábban jellemző megengedő konszenzus mára elpárolgott; egyre nagyobb az euroszeptikusok tábora. Az egyik legfrissebb példa az Alkotmányszerződés sorsa, amelyet a lakosság Franciaországban és Hollandiában elutasított. Nem tudni, hogy milyen sors várt volna rá más országokban, ahol a megerősítésről nem tartottak népszavazást: a teljes érdektelenség, avagy esetleg a francia és holland példához hasonló „nem”.

A dolgozat az Unió és a nyilvánosság kapcsolatával foglalkozik, azon belül pedig az átláthatóság egyik részelemével: a hivatalos („kormányzati”) dokumentumokhoz való hozzáféréssel. Az Unió működésének átláthatóbbá tételére irányuló törekvés hozzájárul ahhoz, hogy a polgárok a mindennapokban is közelebb érezzék magukhoz az Uniót, élni tudjanak az Unió által biztosított jogaikkal, hogy ellenőrizni tudják a Bizottság tevékenységét, valamint azt, hogy kormányaik illetve EP-képviselőik mennyiben és miként képviselik a nemzeti és állampolgári érdekeket a különféle uniós intézményekben.

Az értekezés célkitűzései

Az értekezés célja elsőként az, hogy feltárja az átláthatósági elv *kialakulásának körülményeit*. Történelmi háttérbe ágyazva utal az *elv jelentőségére és fejlődésére*, továbbá

bemutatja az elv kialakulásának *főbb stádiumait*: kezdve a Maastrichti Szerződéshez fűzött 17. számú nyilatkozattól az Alapjogi Chartáig (illetve az Alkotmányszerződésig).

Az értekezés megvizsgálja az elv kialakulásának *intézményi hátterét*. Ekként a demokráciadeficit problémakörének kontextusába helyezve utal az Unió működésének, szervezeti felépítésének ellentmondásaira, hiányosságaira, és több javaslatot is felvázol e deficit csökkentésére, amelyek azonban néha egymás ellenében hatnak (pl. hatékonyság kontra a nemzeti érdekek kifejezésre juttatása).

Az értekezés célja az *1049/2001 Rendelet rendelkezéseinek részletes, kritikai bemutatása*. A dolgozat elemzi a Rendelet tárgyi és személyi hatályát, továbbá a hozzáférés alóli kivételeket. Megvizsgálja a Rendelet és a hozzáférési jogot szabályozó más normák kapcsolatát, az ún. érzékeny dokumentumokra vonatkozó sajátos rendelkezéseket, valamint az eljárási szabályokat. Az értekezés kitér a tagállami és közösségi szabályok kettősségére is. Az értekezés rávilágít a Rendelet pozitívumaira és negatívumaira, és egyben javaslatokat fogalmaz a kilátásba helyezett revízióhoz.

Az értekezés célja továbbá a *Bíróság értelmezési tevékenységének bemutatása*. A dolgozat rávilágít arra, hogy a közösségi bíró milyen kiemelkedő szerepet játszik a közösségi jogszabályok értelmezésében és alkalmazásában, és hogyan lehet étellel megtölteni a nemzeti és összeurópai érdekek által taglalt, kompromisszumok során megszületett jogi normákat.

Az értekezés célja továbbá, hogy *hasznos információkat* nyújtson: a gyakorlat, azaz az intézmények átláthatósági politikájának, az Ombudsman tevékenységének, valamint a Bíróság ítéleteinek feldolgozásán keresztül bemutassa az intézmények védekezési reakcióit.

Az értekezés arra törekszik, hogy gyakorlati információkat nyújtson *az uniós polgároknak*, és ekként hozzájáruljon a hatalomgyakorlás jogszerűségének hatékonyabb ellenőrzéséhez. Ennek gyakran látszólag csak korlátozott jelentősége van (pl. a kérelmező megismerheti a saját vonatkozásában valamely szempontból jelentős dokumentumokat, vagy versenytársa ellen indított versenyjogi eljárás egyes részleteit, vagy egy közösségi alap felhasználásának jogellenes avagy jogszerű voltát). A dokumentumokhoz való hozzáférés közvetett hatása azonban jóval nagyobb jelentőségű: hozzájárul ahhoz, hogy a személyek a brüsszeli bürokrácia informált partnerei lehessenek, hozzájárul a megfelelő közigazgatáshoz, a korrupció elleni küzdelemhez és a hatékonyság növeléséhez. Ez azért is fontos, mert a jogesetekből egyértelműen kiderül, hogy az intézmények gyakorta csak akkor bocsátják a kérelmező rendelkezésére a kért adatokat, ha valamiféle külső nyomás (pl. ombudsmani vizsgálat vagy a bíróság előtti eljárás megindulása) folytán erre „rákényszerülnek”.

A kutatás módszere

Az értekezés a transzparencia követelményének megjelenését, fejlődését *történeti megközelítéssel* ismerteti. Ennek során bemutatja az elv bevezetését szorgalmazó erőket, azt a folyamatot, amelynek során a nyitottság elve szerződésbeli alapot kap, és végül bekerül az Unió Alapjogi Chartájába, valamint az Alkotmányszerződésbe. Az értekezés nem pusztán a(z) uniós) jogi háttérre koncentrál, hanem megpróbálja bemutatni a *tágabb összefüggéseket*: a társadalmi erőket, valamint a nemzeti és a nemzetközi trendeket is. Habár az értekezés az Európai Unióra koncentrál, több helyen utal a nemzeti és a nemzetközi szabályokra is.

Az értekezés részletesen leírja és elemzi az Unió releváns szabályait. Ennek során kritikai élel rámutat az Unió működésének, a Rendelet szabályainak, valamint a Bíróság döntéseinek hiányosságaira.

Az Unió soknyelvűségéből, és abból adódóan, hogy jelenleg hús hivatalos nyelv létezik, az értekezés gyakorta él a nyelvi értelmezés módszerével, közelebbről az angol, a német, a spanyol és a magyar *nyelvi változat összevetésével*. Ez annál is fontosabb, mivel több helyen is – kisebb-nagyobb – pontatlanság, eltérés fedezhető fel a különféle nyelvi változatok között.

Az értekezés bemutatja az *intézmények gyakorlatát* is. Ennek alapja egyrészt az intézmények éves jelentései (közvetlen módszer), másrészt az Ombudsman és az Európai Bíróság döntéseiből leszűrhető tapasztalatok (közvetett módszer).

Az értekezés különösen nagy hangsúlyt fektet a szabályok Bíróság (és kisebb mértékben az Európai Ombudsman) általi értelmezésre. *A döntések elemzése* azért is különösen fontos, mert az 1049/2001 rendelet számos rendelkezése a Bíróság gyakorlatában kialakított szabályokat foglalja írásba (l. pl. jogi tanácsadás kivétel, részleges hozzáférés). Az értekezés a Bíróság gyakorlatát nem kronológiai sorrendben, hanem tematikusan dolgozza fel.

Bár az értekezés témája erre kevésbé alkalmas, ahol ez megfelelőnek tűnik, *táblázatokkal* foglalja össze és könnyíti meg az intézmények működésének elemzését, a releváns jogszabályok és a jogesetek feldolgozását és értelmezését.

Az értekezés felépítése, a kutatás főbb eredményei Az új tudományos eredmények összefoglalása

1. Áttekintés

Az értekezés először tágabb összefüggésben vázolja fel a háttérrel: röviden bemutatja az ún. demokratikus (demokrácia) deficit problematikáját. Ezt követően ismerteti, hogy az Unióban hogyan alakultak ki az információszabadságra vonatkozó főbb szabályok. Ezt követi a jelenleg hatályos jogszabály, az 1049/2001 rendelet részletes bemutatása. Végül a dolgozat a jelenlegi és a korábbi jogszabályok gyakorlati érvényesülését mutatja – az Európai Bíróság és az Elsőfokú Bíróság joggyakorlatán keresztül. Terjedelmi okokból a tanulmánynak nem célja az Ombudsman információszabadsággal kapcsolatos tevékenységének átfogó bemutatása; ennek megfelelően az értekezésben csak a legfontosabb vonatkozó döntések szerepelnek.

2. A demokráciadeficit

A Közösségek alapításának idején nem sok figyelmet szenteltek az integráció demokratikus vonatkozásainak, és jó néhány évnek kellett eltelnie, mielőtt komolyabban foglalkozni kezdtek volna a demokráciadeficitnek nevezett jelenséggel. A Maastrichti Szerződés ratifikációjával kapcsolatos nehézségek különösképp ráirányították a figyelmet közösségi (uniós) demokrácia egyes elemeire, vagy inkább azok hiányára.

A 20. század hetvenes éveitől kezdve több intézkedést is hoztak a deficit csökkentése céljából. Ezek közé tartozik többek között az Európai Parlament (EP) tagjainak közvetlen választása, az EP hatáskörének fokozatos bővítése, az uniós polgárság bevezetése, az Európai Ombudsman intézményének létrehozása, valamint az információs szabadság biztosítása érdekében tett lépések.

Hosszú ideig az Unió az ún. megengedő konszenzuson alapult: az emberek elfogadták az európai integrációs folyamat „végtermékét”, a béke és a gazdasági fejlődés előnyeit, és ez képezte az Unió legitimitásának alapját. Azonban a Maastrichti Szerződés ratifikációja körülötte bonyodalom egyértelműen jelezte a konszenzus megszűnését és az Unió legitimitációs válságát.

Az Európai Parlament az alábbi két tényező kombinációjaként határozta meg a demokrácia deficitet. Egyrészt az egyes hatáskörök a tagállamoktól a Közösségre szálltak át; másrészt pedig míg ezeket a hatásköröket a tagállamokban a parlamentek gyakorolták, addig a Közösségben nem az Európai Parlament mint egyetlen közvetlenül választott intézmény, hanem más (értsd: nem közvetlenül választott) intézmények gyakorolják.

A szakirodalomban más megközelítéssel is találkozhatunk, melyek mindegyike rámutat a problémakör egy vagy több elemére. Egyes szerzők azt emelik ki, hogy az európaiak csak korlátozottan képesek befolyásolni az uniós intézmények munkáját. Mivel az Unióban élő emberek rendkívül „távol vannak” az uniós döntéshozatali szintektől, ezért úgy érzik, hogy azokat egyáltalán nem képesek befolyásolni. Ez közönyhöz vezet, amely megkérdőjelezi az Unió társadalmi támogatottságát. Habár az Unió jogilag kétségtelenül legitim, hiányzik a társadalmi legitimitása. Mások szerint az Unióban meghozott döntések nem képviselik kellő mértékben Európa országait és lakosságát, illetve a felelősség, az elszámoltathatóság mértéke sem megfelelő. Megint mások a „távolság” problémáját (a döntéshozatali szintek multiplikációját) hangsúlyozzák. Érvelésük szerint egy újabb kormányzati szint (a.m. a közösségi szint) létrehozása még inkább eltávolította Európát annak polgáraitól.

Az értekezés a demokrácia deficit jelenségének két aspektusa mentén vizsgálódik. Az *intézményi aspektus* a hatalom-megosztás és az intézmények reformját tekinti megoldásnak. A *társadalmi-pszichológiai aspektus* az európai identitásra helyezi a hangsúlyt, és ekként az európai démosz – a polgárok politikailag szervezett közösségének – hiányával foglalkozik.

2.1. A demokráciadeficit intézményi aspektusa

Az intézményi aspektus vizsgálata során először meg kell határozni, hogy a demokrácia követelményeinek szempontjából milyen hiányosságok tapasztalhatók az egyes uniós intézményeknél. Az egyik probléma az, hogy a parlamentek – nemzeti és európai szinten egyaránt – nem rendelkeznek megfelelő hatáskörökkel; ezzel egyidejűleg a nem választott testületeknek túl széles a hatásköre. Az európai integrációs folyamat túlnyomó részt tehát még mindig a nemzeti és európai kormányzati hatalom kezében van. A hatáskörök nemzeti szintről európai szintre való transzferálása a végrehajtó hatalom döntéshozóinak (a kormányoknak és a bürokratáknak) kedvezett – a parlamentek (és a polgárok) rovására. Ehhez járul a „távolság” problémája; másképpen fogalmazva az, hogy az uniós döntéshozatali szint („Brüsszel”) túl távol van a polgároktól. Milyen megoldások kínálóznak a demokrácia deficit intézményi aspektusának ledolgozására?

A fentiekből adódik, hogy egyrészt kormányok és a parlamentek közötti hatáskör-eltolódást kellene korrigálni, másrészt pedig csökkenteni kellene a polgárok és az Európai Unió közötti távolságot. Az előbbi esetben megoldásként kínálkozik a parlamentek szerepének növelése, és a nem választott testületek hatáskörének szűkítése. A másodikként említett javaslat eszközként szolgálhat a polgárok bevonása az európai döntéshozatalba, és ezzel egyidejűleg a döntéshozatali eljárások, valamint a „végtermék” (a normák) egyszerűsítése és átláthatóbbá tétele.

Az értekezés négy pontban vizsgálja meg az egyes összetevőket: először a választott testületek, másodszer pedig a nem választott testületek hatáskörét érintő nehézségeket ismerteti. Harmadikként az uniós politikákban való társadalmi részvétel, negyedikként a transzparencia és az egyszerűsítés lehetőségeinek vizsgálata következik. Ezek az elemek természetesen nem választhatók el élesen egymástól; így például az első két elem vizsgálata szükségszerűen összemosódik, hiszen az egyik csoportba tartozó szervek hatásköre jobbra csak a másik rovására növelhető.

2.2. A demokráciadeficit társadalmi-pszichológiai aspektusa

Jelenleg az EU egy *Európa népei* közötti uniónak tekinthető, de vajon létezik-e egy *európai nép*? Egy európai nép létrehozásához – a demokrácia deficit társadalmi-pszichológiai aspektusának korrigálásához – arra van szükség, hogy az európaiak másként gondolkodjanak önmagukról, és azokról a közösségekről, amelyekhez tartoznak. A cél az, hogy a polgárok az Unióval azonosulni tudjanak, hogy kialakuljon az európai civiltársadalom, és ekként az Unió demokráciák összességéből egy demokrácia legyen. Másképpen fogalmazva: *az európai népek* közötti Unió átalakuljon *az európai nép* Uniójává.

Gyakorlati szempontból a közös európai identitás kialakítására tett lépések csak szimbolikusak voltak. A közös identitás kialakításának eszközéül szolgálhat az uniós polgárság intézménye, de az uniós polgárságban foglalt jogok távolról sem tekinthetők elegendőnek. Az európai identitás nem alakulhat ki, ha a Közösség (az Unió) nem biztosítja az emberi jogok védelmét – értelemszerűen csak a Közösségre ruházott hatáskörök korlátain belül. A közösségi jogban az emberi jogok védelme fokozatosan, apránként és mindenféle rendszert nélkülözve alakult ki, kezdetben *a Bíróság esetjogának közvetítésével*. A Közösség/Unió kialakította saját alapjogi katalógusát, ám emellett nem tett le az Európai Emberi Jogi Egyezményhez való csatlakozásról sem (I. az Alkotmány szerződés I-9. cikkét és II. Részét).

2.3. A nemzetközi szervezetek legitimációs válsága és az Európai Unió

Kétségtelen, hogy az uniós demokrácia joggal bírálható, ám ezeket a visszasságokat nem lehet összefüggésükből kiragadva vizsgálni. Fel kell tenni a kérdést, hogy ez a „deficit” egyedi jelenség-e, hogy pusztán az Unióban tapasztalható-e, vagy pedig esetleg más kontextusban is jelentkeznek, mint például az egyes államokon belül, vagy pedig más nemzetközi szervezetek keretei között.

Elmondhatjuk, hogy az intézményi problémák nem EU-specifikusak: a parlamenti demokrácia eróziója figyelhető meg *nemzeti szinten is*. Ekként nem állíthatjuk, hogy napjainkban a nemzeti parlamentek ténylegesen kontrollálni tudják egyrészt a jogalkotást, másrészt a kormányzati munkát. Hasonlóképp megállapíthatjuk, hogy a végrehajtói aktusok legitimációja nemzeti szinten is kérdéses. Ezt még ki lehet egészíteni azzal, hogy egyáltalán nem biztos, hogy az EP kevésbé képes befolyásolni a jogszabályok tartalmát, mint a nemzeti parlamentek: a statisztikák azt mutatják, hogy az EP-nek gyakran sikerül módosító javaslatát elfogadtatni, így azok bekerülnek a rendelet ill. irányelv végső szövegébe.

Ezeket szem előtt tartva, meg kell vizsgálni, hogy mi lehet az Európai Unió alternatívája. Az egyik megoldás az lehetne, hogy *a jelenlegi uniós hatáskörök teljes egészükben visszakerülnek a tagállamokhoz*. Ez több problémára is megoldást jelenthetne: egyrészt a „távolság” problémájára (az emberekhez közelebb kerülne a döntési szint), másrészt értelemszerűen a nemzeti parlamentek nagyobb mértékben tudnák befolyásolni a döntéshozatalt. Ez azonban a globalizáció és az államok interdependenciája miatt nem járható út: a tapasztalat azt mutatja, hogy az államok mindenképpen kialakítják a nemzetközi együttműködés valamilyen formáját.

Egy másik alternatíva tehát *a nemzetközi együttműködésnek egy, a közösségi modelltől eltérő formája* lehet. A kérdés tehát nem az, hogy az államok együttműködnek-e (hiszen egyértelmű, hogy együttműködnek), hanem az, hogy ez az együttműködés *milyen formát* ölt. A kooperáció megvalósulhat *ad hoc* nemzetközi szerződések révén, de valami állandóbb, nemzetközi fórum létrehozásával is. Annyit már most megállapíthatunk, hogy ha az Unió nem létezne, akkor is valószínűleg létrejött volna valamiféle nemzetközi fórum, tehát nem jelentené azt, hogy a jelenlegi uniós hatáskörök mind nemzeti szinten maradtak volna.

Így végső soron egyrészt az Európai Unió, másrészt pedig multilaterális és bilaterális nemzetközi szerződések ill. szervezetek között kell választani. A kérdés ilyen módon való újrafogalmazása után már sokkal egyszerűbb a válasz, hiszen ez utóbbiak sokkal kevesebb

demokratikus inputot biztosítanak. A „hagyományos” nemzetközi szervezeteket létrehozó megállapodásokat a végrehajtó hatalom képviselői kötik meg, hajtják végre és szüntetik meg. Ezek a szervezetek nem rendelkeznek az Európai Parlamenthez hasonló fórummal; a nemzeti parlamenteknek pedig lényegében nem áll módjukban befolyásolni avagy ellenőrizni a kérdéses nemzetközi szervezet munkáját. Tovább rontja a demokratikus kontroll esélyeit az ilyen szerződések avagy szervezetek relatíve nagy száma, amely lehetetlenné teszi, de legalábbis jelentősen megnehezíti, hogy a parlamentek avagy a polgárok nyomon tudják követni e szervezetek tevékenységét.

Végül, de nem utolsó sorban meg kell említeni a hagyományos nemzetközi szervezetek tevékenységének átláthatóságát, pontosabban annak hiányát. A nemzetközi kapcsolatokban hagyományosan a titkosság a főszabály. Az államokat a végrehajtó hatalom képviseli nemzetközi szinten, amelynek képviselői vonakodnak nyilvánosságra hozni egyrészt a kormányközi kapcsolatok mikéntjére vonatkozó stratégiájukat, másrészt azon bizalmas információkat, amelyeknek a tárgyalások során birtokába jutottak. Habár ezeket a szervezeteket is elérte a legitimációs válság, az Unió annyiban előrébb jár, hogy viszonylag fejlett aktív információs politikát folytat, és külön jogszabály rendelkezik három intézmény dokumentumaihoz való hozzáférésről.

Mindezek alapján levonható az a következtetés, hogy bár a jobbítás igényéről nem kell és nem lehet lemondani, az Unió mégis jelentős demokratikus inputot biztosít a polgárok, valamint azok választott képviselői számára.

3. A transzparencia követelményének megjelenése az Európai Unióban

3.1. A nyilvánosság követelménye a nemzetközi szervezetekben

A nemzetközi kapcsolatokat általában a titkosság jellemzi: érthető okokból a világpolitika zárt ajtók mögött formálódik. Az államokat képviselő kormányzati szervek nem kívánják feltárni egyrészt saját tárgyalási stratégiájukat, másrészt azon bizalmas információkat sem, amelyeknek a tárgyalások során birtokába jutottak. A kormányok azzal érvelnek, hogy a megbeszéléseken érzékeny, magaspolitikai (*high politics*) ügyekről tanácskoznak, és a nyilvánosság kereszttüzében nem lehet kialakítani olyan légkört, amely elengedhetetlen a tárgyaló felek közötti konszenzus kialakításához. Ugyanezt az érvrendszert hangoztatják a kormányközi együttműködés intézményesített formái, a nemzetközi szervezetek vonatkozásában is.

Habár a nyilvánosság kizárása az államközi kapcsolatok inherens jellemzőjének tűnik, számos nemzetközi szervezet elért az ún. legitimációs válság. Így pl. a Világkereskedelmi Szervezetet (WTO), a Világbankot (IBRD) és a Nemzetközi Valutaalapot is. A WTO-n belüli eljárásokat egy kommentátor így jellemezte: a kereskedelempolitika fontos döntéseit egy csoport nem választott bürokrata hozza, akik zárt ajtók mögött döntenek Genfben.

3.2 A dokumentumokhoz való hozzáférés jelentősége

Az információs szabadság az állampolgárnak jogot biztosít, hogy az állam birtokában levő információhoz hozzáférjen, azokat megismerhesse. Más szavakat is használnak e jog leírására, pl. az állam közirataihoz való hozzáférés joga, vagy a közokiratok megismerhetősége. Mivel a kormányok vonakodnak saját tevékenységükről részletes adatokat szolgáltatni, különösen fontos, hogy ezt a kormányzati törekvést külső mechanizmusok révén, így pl. a hozzáférési jog által korlátozni lehessen.

A közérdekű adatokhoz való hozzáférés a demokratikus kormányzás egyik alapvető feltétele. Akkor beszélhetünk demokráciáról, ha – többek között – a polgárok kellőképp informáltak a kormány működéséről és politikáiról. Azt is le kell azonban szögezni, hogy

önmagában az információs szabadság nem nyújt gyógyírt minden problémára; ez a jog csak egy része a nyitottság biztosításért folytatott harcnak.

Az információs szabadság elősegíti *az állam és polgárai közötti egyenlőtlen erőviszonyok kiegyensúlyozását*. A közérdekűnek minősülő adatok esetében a kérelmezőnek nem kell semmiféle érintettséget bizonyítania, avagy kérését indokolnia. Az információs szabadság hozzájárul *a kormányzati tevékenység hatékonyságának növeléséhez, ideértve a korrupció csökkenését*. Ehhez szorosan kapcsolódik *a politikai részvétel joga*, és végső soron *a hatalom demokratikus legitimációja*. A polgárok csak akkor tudnak értelmes módon részt venni az adott közösség sorsának alakításában, ha kellő információval rendelkeznek. A hatékony részvétel a rendelkezésre álló információtól (is) függ. Ez pedig végső soron a kormányzat támogatottságának növekedéséhez vezet. A dokumentumokhoz való hozzáférés megakadályozza, vagy legalábbis csökkenti a kormányzati önkényt, és biztosítja a *tisztességes eljárást*.

3.3. A transzparencia követelményének megjelenése az Európai Unióban

A Maastrichti Szerződés előtt nem igazán mutattak érdeklődést az intézmények a nyilvánosság növelésének kérdése iránt: született ugyan egy irányelv a környezeti információk nyilvánosságáról (90/313 tanácsi irányelv), ám ez egyrészt csak a környezeti információkról szólt, másrészt pedig csak a tagállamok birtokában levő adatokra vonatkozott.

A nyolcvanas évek végén, kilencvenes évek elején tapasztalható legitimációs válság azonban megkövetelte, hogy a tagállamok külön figyelmet szenteljenek a demokrácia deficit különféle aspektusainak. Az Egységes Európai Okmány ratifikálása körülötte bonyodalom Írországban előrevetítette, hogy milyen következményekkel járhat, ha a Közösség figyelmen kívül hagyja a lakosság féltelmeit és igényeit. Hasonló nehézségekkel kellett szembenézni a Maastrichti Szerződés ratifikálása során is Dániában, Franciaországban és Németországban.

A *Maastrichti Szerződés* szövegezése során még nem sikerült elérni, hogy a dokumentumhoz való hozzáférés joga szerződéses jogalapot kapjon, hanem pusztán egy nyilatkozatot fogadtak el az információk nyilvánosságáról. Ennek folytatásaként 1993. decemberében a Tanács és a Bizottság elfogadott egy közös *Magatartási Kódexet* a dokumentumok nyilvánosságáról, amelyet két hónapon belül a Tanács és a Bizottság határozata követett (93/731 ill. 94/90 határozat; a továbbiakban: *Hozzáférési Határozatok*). A Magatartási Kódex lefektette az elveket, amelyeket a két intézmény "lefordított" saját maga számára. Pontosabban fogalmazva a Bizottság határozata pusztán megismételte a Magatartási Kódexet, és azt csak néhány részletszabállyal egészítette ki. A Tanács határozata a szó valódi értelmében végrehajtotta a Kódexet.

A Hozzáférési Határozatok számos eljárási szabályt tartalmaztak, mint például a határidőket, az eljárásban résztvevő szerveket és a jogorvoslati lehetőségeket; ezenkívül azt, hogy milyen esetekben kell megtagadni egy dokumentum kiadását.

A Határozatok rendszerében minden természetes és jogi személyt megillet a hozzáférés joga, és kérelmüket nem kötelesek indokolni. A Határozatok rendkívül tágan határozzák meg a dokumentum fogalmát: az mindenféle adathordozót (papír, elektronikus forma, hang-, képi vagy audiovizuális rögzítés) magában foglal. A tárgyi hatályt illetően azonban szerepel egy fontos megszorítás: a Határozatok kizárólag azon dokumentumokra terjednek ki, amelyek az érintett intézmény hatáskörébe tartozó területekre vonatkoznak. A határozatok nem tesznek különbséget dokumentumok kategóriái között, tehát a hozzáférési szabályok a minősített (titkosított) iratokra is kiterjednek. A hozzáférést csak akkor lehet megtagadni, ha a nyilvánosságra hozatal a kivételekben megjelölt érdeket hátrányosan befolyásolná. Végül a Hozzáférési Határozatok lehetővé teszik az intézményen belüli viszonylag gyors és olcsó korrekciót.

A Kódex és a Hozzáférési Határozatok rendelkezéseivel szemben azon több fenntartás is megfogalmazható. A viszonylag szűkre szabott anyagi szabályokat a Tanács és a Bizottság megpróbálta megszorítóan értelmezni, ezáltal szűkíteni a nyilvánosság terjedelmét. Talán fogalmazhatunk úgy, hogy a végső dőfést a Solana-határozat adta, amely állítólagos NATO-követelésekre további kivételeket illesztett be a Tanács Határozatába.

A Maastrichti Szerződés létrehozta az ombudsmani intézményt is. *Az Ombudsman* két szempontból is szorosan kötődik a transzparencia témájához. Egyrészt az Ombudsman akkor tudja feladatát hatékonyan ellátni, ha megfelelő információkkal rendelkezik. Éppen ezért a Közösség intézményei és szervei kötelesek az Ombudsman rendelkezésére bocsátani az általa kért adatokat, kivéve, ha alapos okuk van a dokumentumok kiadásának megtagadására. Másrészt pedig az Ombudsman biztosítja, hogy az Unió polgárai hozzáférhessenek a közérdekű adatokhoz: a kiadás megtagadása esetén az Ombudsmanhoz lehet fordulni, aki az ilyen tárgyú panaszokat kivizsgálja, továbbá hatáskörében áll egy-egy kérdést saját kezdeményezésére is kivizsgálni. A nyilvánosság kiemelkedő szerepét jelzi, hogy *az első ilyen külön jelentés témája a közérdekű adatok nyilvánossága* volt. Az Ombudsman javaslatai alapján több közösségi intézmény és szerv fogadta el saját szabályait, amelyek nagyon sokban hasonlítanak a Magatartási Kódexre. Az Ombudsman fontos szerepet játszik a Tanács üléseinek nyilvánossá tételéért folytatott küzdelemben is.

Az Amszterdami Szerződés orvosolta a jogalap problémáját. Amíg korábban az intézmények eljárási szabályzataikban rendelkeztek a birtokukban levő iratok kiadásáról, addig Amszterdam után *egy elsődleges jogszabály és az annak alapján kibocsátandó rendelet tartalmazza* a dokumentumokhoz való hozzáférés jogát. (EKSZ 255. cikk) A 255. cikknek az a különleges jelentősége, hogy az információs szabadság immáron szerződésbeli jogalapot kapott, tehát elsődleges jogforrásban szerepel. A végrehajtásra irányuló jogszabályokat pedig az együtdöntési eljárás, tehát egy demokratikusabb eljárás keretében kell elfogadni. Az Amszterdami Szerződés a fenti általános rendelkezéseken túl még egy külön rendelkezést iktatott be *a Tanács jogalkotói minőségben folytatott tevékenységének* nagyobb nyilvánosságával kapcsolatban (EKSZ 207. cikkének (3) bekezdése).

Az Alkotmányszerződés megalkotása során az egyik fő célkitűzés a demokrácia, az átláthatóság és a hatékonyság növelése volt. Az Alkotmány hatályba lépése után egyértelműen kijelenthető, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférés *alapvető jog*. Először is, a transzparencia követelménye a bevezető – mondhatni az „alkotmányos” – rendelkezések (I. Rész) között szerepel, olyan más, fontos rendelkezések mellett, mint az Unió célkitűzései és alapvető értékei. Az I. Részben megtaláljuk *a felelősségteljes kormányzás* követelményét is, amely ugyan már korábban is megfogalmazódott, de jobbra csak *soft law* dokumentumokban. Másodsor, az Alapjogi Charta – amelynek V. Címe (A polgárok jogai) külön is nevesíti ezt a jogot – az Alkotmányszerződés integráns részét képezi.

Ami gyakorlati szempontból talán a legfontosabb, az Alkotmányszerződés *horizontálisan kiterjeszti az elvet*: már nem csak három intézmény dokumentumait fedi le az átláthatóság elve, hanem az Unió összes intézményét, szervét és hivatalát. A nyilvánosságra vonatkozó szabályokat az Európai Unió Bíróságára, az Európai Központi Bankra és az Európai Beruházási Bankra is kell alkalmazni, de csak igazgatási jellegű dokumentumaikra. Meg kell említeni, hogy napjainkra a Parlamenten, a Tanácson és a Bizottságon kívül számos egyéb közösségi szerv is kialakította iratbetekintési szabályait. Ehhez képest az Alkotmányszerződés annyi előrelépést jelent, mint amennyit az előbb említett három intézmény vonatkozásában az Amszterdami Szerződés: elsődleges jogforrásban rögzíti a dokumentumaikhoz való hozzáférés jogát.

Az Alkotmányszerződés megőrzi a jelenleg is létező három réteget: a hozzáférési jogot egy elsődleges jogszabály tartalmazza; a jog gyakorlásának feltételeit egy európai másodlagos

jog (európai törvény); a végrehajtás pedig az intézmények és szervek eljárási szabályzatában szereplő rend szerint történik.

Az Unió nyitottságának biztosítására 2005. novemberében újabb kezdeményezés indult (*átláthatósági kezdeményezés*). A Bizottság 2006. május 3-i Zöld Könyvében utalt arra, hogy az átláthatóság növelésére *már eddig is számos lépést tettek*: megalkották a nyitottsági rendeletet (1049/2001 rendelet), a Bizottság létrehozta a dokumentumok nyilvántartását is, valamint a „komitológiai” bizottságok munkájával kapcsolatos dokumentumok külön nyilvántartását; a Bizottság 2005. első felében nyilvánosságra hozta a Bizottság részére tanácsokat adó konzultációs testületekkel és szakértői csoportokkal kapcsolatos információkat; döntéshozatal előtt széleskörű konzultációkat folytat az érintettekkel és részletes hatásvizsgálatokat folytat; valamint a Bizottság elfogadta helyes hivatali magatartási kódexét a Bizottság tagjai által követendő etikai normákról.

4. A dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló 1049/2001/EK rendelet

4.1. A Rendelet rövid bemutatása; pozitívumai és negatívumai

A 255. cikk alapján megalkotott, a dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló Rendelet legfontosabb újítása, hogy egy olyan jogforrásban – rendeletben – biztosítja a hozzáférés szabadságát, amelyet az intézmények egyoldalúan nem módosíthatnak (azaz szűkíthetnek); ahhoz mind a három intézmény beleegyezése szükséges. A rendeletet az együttdöntési eljárással fogadták el, amely eljárásban a Parlament társjogalkotónak tekinthető.

A dokumentumokhoz való hozzáférés rendszere jelenleg az alábbi *három szintből* áll. Az EKSZ 255. cikke biztosítja az uniós polgároknak és az Unióban tartózkodóknak a dokumentumokhoz való hozzáférés jogát. A hozzáférés elveit és korlátait az új Rendelet tartalmazza, a specifikus szabályokat pedig az érintett intézmények eljárási szabályzataiban találjuk meg.

Pozitívumok. A Rendelet célja a lehető legszélesebb körű információs szabadság biztosítása, a hozzáférési jog gyakorlásának egyszerűvé tétele, valamint az intézmények helyes igazgatási gyakorlatának elősegítése. Ennek megfelelően a Rendelet a dokumentum fogalmát tágan határozza meg, továbbá az információs szabadság lényegéből következően az igénylőnek nem kell kérelmét indokolnia. A Rendelet több tekintetben is megerősíti az előző évek előremutató bírói döntéseit: az új szabályok kiterjednek mind a három pillérré, valamint a komitológiai bizottságok dokumentumaira is. A részleges hozzáférés kifejezetten szerepel a szabályok között; továbbá a Rendelet az intézmények kötelezettségévé teszi nyilvántartások létrehozatalát. Az intézmények számára rövidebb határidőt ír elő, bár a korábbi egy hónap helyébe lépő 15 munkanap lényegében csak egy héttel rövidíti a határidőket.

Negatívumok. Más kérdésekben már kevésbé pozitív a kép: bár a Rendelet *a kibocsátó szabályát* eltörölte, a tagállamok kérhetik, hogy az általuk kiállított dokumentumokat ne hozzák nyilvánosságra. Az esetjogból egyértelművé vált, hogy a tagállam vétőjoggal rendelkezik, azaz a hozzáférés megtagadására irányuló kérése köti az intézményt. *A kivételek köre* és az érdekek mérlegelésére vonatkozó szabályok is kritikával illethetők. A Solana-határozat utáni állapottal szemben *az érzékeny dokumentumok* ugyan a Rendelet hatálya alá tartoznak, ám számos megszorítás vonatkozik rájuk. További visszásság a közösségi és a nemzeti hozzáférési szabályok *párhuzamos* létéből adódik: gyakran ugyanaz a dokumentum a közösségi intézményeknél és a tagállamoknál is megtalálható. A Rendelet leszögezi, hogy a tagállamok a lojális együttműködés elve alapján nem veszélyeztethetik a Rendelet érvényesülését azzal, hogy saját nemzeti – liberálisabb – hozzáférési jogszabályaik alapján nyilvánosságra hoznak dokumentumokat. Végül megemlíthető az is, hogy a Preambulum nem

hivatkozik az Alapvető Jogok Közösségi Chartájának 42. cikkére. A Chartára való utalás erősítette volna az információs szabadság alapvető jellegét.

4.2. A Rendeletben szereplő kivételek

A Rendelet 4. cikke kilenc olyan köz- és magánérdeket sorol fel, amelynek védelme érdekében meg lehet tagadni a hozzáférést. A Rendelet nem tartalmaz részletes és precíz listát a kivételekről, hanem inkább a védeni kívánt köz- és magánérdekeket jelöli meg.

A kivételek mind *kötelező kivételnek* tekintendők; ez következik a 4. cikkben szereplő kijelentő módból: „az intézmények megtagadják a hozzáférést”. Azonban ez a kötelezettség nem abszolút; csak akkor áll fenn, ha bizonyos feltételek teljesülnek (*relatív kivételek*). A kivételekben háromféle teszt szerepel: az első a sérelem teszt („ha a közzététel kedvezőtlenül befolyásolná ...”), a második a „(nyomós) közérdek teszt” („kivéve ha a közzétételhez nyomós közérdek fűződik”). Az előbbi minden kategóriánál szerepel, míg ez utóbbi csak némelyiknél. Harmadszor, egyes esetekben bizonyos személyek előzetes hozzájárulása szükséges.

A kivételek között különösen érdekes a nemzetközi kapcsolatokkal, a bírósági eljárásokkal, az ellenőrzésekkel és vizsgálatokkal, valamint az intézmény belső megbeszéléseivel kapcsolatos kivétel. A közösségi bírónak lehetősége nyílt a „nyomós közérdek” fogalmának értelmezésére, valamint a tagállamtól és más harmadik személyektől származó dokumentumokhoz történő hozzáférés szabályainak elemzésére. A Hozzáférési Határozatokhoz képest visszalépést jelent, ám a Solana-határozatnál haladóbb szabályokat találunk az ún. érzékeny dokumentumok esetében.

4.3. Eljárási szabályok

A közérdekű információkhoz való hozzáférés többféleképp is biztosítható. Az egyik módszer (a hatóságok szemszögéből nézve) az ún. *passzív információ*, amikor is a hatóság kérelemre tesz hozzáférhetővé bizonyos dokumentumokat. A másik módszer az *aktív információ*, amikor a hatóságok saját kezdeményezésükre nyilvánossá tesznek közérdeklődésre számot tartó dokumentumokat, információkat. A Rendelet alapvetően a passzív információra vonatkozó szabályokat tartalmazza, bár a nyilvántartásokra, vagy az elektronikus formában való közvetlen hozzáférésre vonatkozó rendelkezések az aktív informálás kategóriájába tartoznak. Végül, de nem utolsó sorban a Rendelet része egy tágabb hálózatnak: az Unió *globális tájékoztatási politikájának* egyik elemét képezi.

Pozitívum, hogy a passzív információ tekintetében a Rendelet megőrzi a korábbi szabályokat, amennyiben az intézmény tétlenségét elutasító válasznak tekinti. Öröndetes az is, hogy a Rendelet kifejezetten rögzíti azt az esetjogban kialakított szabályt, miszerint sor kerülhet részleges hozzáférésre. A Rendelet azonban nem említi az Elsőfokú Bíróság által korábbi jogesetekben már kidolgozott elvet, amelynek értelmében a részleges közzététel megtagadható, ha a kivételek által érintett részek beazonosítása, majd eltávolítása ésszerűtlenül nagy igazgatási terhet róna az intézményre. Felvetődik a kérdés, hogy a részleges hozzáférés biztosítása céljából vajon meddig köteles az intézmény elmenni. Ezt az Elsőfokú Bíróság több ügyben is elemezte, és leszögezte, hogy *a hozzáférési jog terjedelme főszabály szerint nem függhet az érvényesítéshez szükséges munkatehertől*. Az intézmény csak kivételesen tekinthet el a konkrét és egyenkénti vizsgálattól: akkor, ha a vizsgálat *rendkívülien súlyos, az ésszerű elvárhatóság kereteit meghaladó adminisztratív terhet* jelentene.

A Rendelet fontos újítása, hogy az intézményeket kötelezi *nyilvános regiszterek létrehozására*, amely több szempontból is kiemelkedő jelentőségű. *Először* is, nyilvántartások híján a polgárok nem képesek információs jogaikkal élni, hiszen gyakran nincs tudomásuk arról, hogy bizonyos dokumentumok léteznek. *Másodszor*, a Hozzáférési Határozatokban és a Rendeletben is követelményként szerepel, hogy a kérelmeket megfelelő pontossággal kell

megfogalmazni. Ennek csak akkor tudnak eleget tenni, ha a nyilvántartás segítségével legalább hozzávetőleg be tudják azonosítani az általuk keresett dokumentumot. *Harmadszor* – és ez szoros összefüggésben van az előző érveléssel –, a nyilvántartások létrehozatalával az intézmények igazgatási terhe is csökken, hiszen számos esetben maga a kérelmező pontosan meg tudja jelölni az igényelt dokumentumot. Ennek megfelelően a Rendelet előírta, hogy az intézményeknek legkésőbb 2002. június 3-áig létre kell hozniuk nyilvántartásukat.

Meg kell még említeni az Interneten közvetlenül és legtöbbször ingyenesen elérhető információkat és adatbázisokat is (pl. EUR-Lex, PRE-Lex, OEIL, Ted); illetve az Európai Unió Hivatalos Lapjában közzétett jogszabályokat, információkat.

4.4. A Rendelet értékelése – Konklúziók

Azt az alapvető kérdést, hogy a Rendelet megfelelő eszköz-e az Unió átláthatóságának biztosítására, vagy legalábbis javítására, igazából csak a gyakorlat alaposabb megismerése után lehet megválaszolni. A Rendelet anyagi szabályai viszonylag szerény előrelépést jelentenek. Ez annál sajnálatosabb, mivel ezeket a szerény lépéseket egy olyan konstellációban tették meg, amikor *viszonylag kedvezőek voltak a feltételek* az átláthatóság minél teljesebb megvalósításához. Először is erre az időre már egyfajta *konvergencia* volt tapasztalható a tagállami hozzáférési szabályok között, azaz sok hasonlóságot mutattak. Az egyik szerző nagyon érdekes demarkációs vonalra hívja fel a figyelmet a tagállamok információszabadsággal kapcsolatos kultúráját illetően. Az egyik táborba tartoznak a protestáns északi országok (Svédország, Dánia, Finnország, Hollandia), ahol erős hagyományai vannak a nyitottságnak. A másik tábor a katolikus déli országok képezik (Franciaország, Németország, Olaszország, Spanyolország), ahol egyfajta etatista politikai kultúra alakult ki, és ahol a tisztviselők nagyobb hatalomhoz és titkossághoz vannak szokva. A hozzáállásbeli különbség egyértelműen kiviláglik a Tanácsban leadott szavazataikból, illetve abból is, hogy bírói eljárás során melyik fél oldalán lépnek fel beavatkozóként. Megállapítható, hogy a közösségi szabályok alapvetően a „titkolózósabb” tagállamok igényeire lettek szabva.

Másodszor, az Unió sajátos jogrendszere és jogalkotási eljárásai miatt – azok minden hiányossága ellenére – *jóval egyszerűbb és gyorsabb a döntéshozatal*, mint más nemzetközi szervezetekben. A Hozzáférési Határozatok elfogadásához a Tanács esetében a tagállamok egyszerű többsége, a Bizottság esetében a biztosok többsége szükségeltetett. A nyitottsági rendeletet pedig az együttdöntési eljárás keretében fogadták el, amelynek során az EP abszolút többséggel, a Tanács minősített többséggel dönt. A Parlamentnek különben kiemelkedő szerepe volt abban, hogy a Bizottság visszalépést jelentő javaslatait kivegyék a végső változatból.

A kedvező körülmények közül harmadikként azt kell megemlíteni, hogy az Unió architektúráján belül *számos befolyásos tisztviselő ill. testület sorakozott fel a transzparencia mellett*, mint pl. az Európai Parlament, az Európai Ombudsman, de a Bíróság joggyakorlata és a főtanácsnokok véleménye is nagyban hozzájárult az átláthatóság követelményének megvalósításához.

Végül az *uniós polgárság* koncepciója is nagyban hozzájárult a közösségi információs jogszabályok kialakításához. Ennek logikai folytatása az Alapjogi Charta, amely az Alkotmány szerződés integráns részét képezi.

A fenti kedvező körülmények ellenére az eredmény eléggé szolid. Annyi bizonyos, hogy sok függ attól, hogy az intézmények hogyan értelmezik és alkalmazzák a Rendeletet; ill. hogy miként jár el az Ombudsman és a Bíróság felülvizsgálati tevékenysége során.

Az *intézmények* közül a Parlament munkája és a parlamenti dokumentumok „alapértelmezés” szerint nyilvánosak, így igazából csak a Bizottságot és a Tanácsot érik támadások. Ez jól kivehető az Ombudsman és a Bíróság elé kerülő panaszokból, amelyek

javarészt a bel- és igazságügyi együttműködésre, valamint a Bizottság által folytatott vizsgálatokra vonatkoznak. Az *Ombudsman* tevékenységét megvizsgálva egyértelmű, hogy teljes mértékben elkötelezett a nyilvánosság elve mellett.

5. A Bíróság esetjoga

A Bíróság gyakorlatát az értekezés nem kronológiai sorrendben dolgozza fel, hanem tematikusan. A témák sorrendiségét illetően a dolgozat az alábbi logikát követni: először néhány általánosabb, illetve elvi kérdést vizsgál meg, mint pl. a nyitottság elvének jelentősége, a Hozzáférési Határozatok jogalapja, majd pedig néhány speciálisabb, részben eljárási vonatkozású kérdést, úgy mint a kérelmező indoklási kötelezettsége, vagy az arányosság követelménye. Ezt követi az egyes kivételek általános, majd egyenkénti vizsgálata. Végül utal a felek rosszhiszemű magatartásának következményeire, valamint a Magatartási Kódex (ill. az ezen alapuló Határozatok) és a Rendelet közötti kapcsolatra.

A ítélezési gyakorlatból alapvetően az alábbi fontosabb következtetések vonhatók le. Először is, más területekhez hasonlóképp, a Bíróság egy bizonyos mértékű aktivizmust mutat a szabályok értelmezése és alkalmazása, valamint a joghézagok kitöltése tekintetében. Másodsor, a Rendelet keretében is követi a korábbi rendszerhez kapcsolódó ítélezési gyakorlatot. Végül utalni kell a rendszer gyenge pontjára, az ítéletek végrehajtására is.

5.1. A Bíróság jogfejlesztő tevékenysége

A közösségi bíró (javarészt az Elsőfokú Bíróság) tevékenysége különösen fontos volt a Hozzáférési Határozatok terjedelme, valamint a benne foglalt kivételek alkalmazási körének értelmezése tekintetében. Így nyilatkozott arról, hogy a *Határozatok* hatálya alá tartoznak a kormányközi pillérek keretei között elfogadott dokumentumok (*Svenska, Hautala*); értelmezte, hogy mely szervek tekinthetők az intézményekhez tartozónak (pl. a komitológiai bizottságok szervezetenként a Bizottsághoz kötődnek, l. *Rothmans, BAT I*); és leszögezte, hogy a kérelmezőnek nincs indoklási kötelezettsége (*Van der Wal I, Interporc I, Svenska, Bavarian Lager, Franchet*). A Bíróság számos ítéletében utalt az indokolási kötelezettség terjedelmére (*WWF, Interporc, Hautala, Kuijer, Denkavit, Turco*); továbbá az igényelt dokumentumok egyenkénti és konkrét vizsgálatának kötelezettségére (*WWF, Interporc, Bavarian Lager, Mattila, Kuijer, Petrie*). Az arányosság elvéből levezette, hogy az intézmények kötelesek a részleges hozzáférés lehetőségét is mérlegelni (*Hautala, Mattila, Scippacercola*).

Amennyiben a megtámadott határozat ezeknek a „formális” feltételeknek megfelelt, a Bíróságnak lehetősége nyílt azt is megvizsgálni, hogy az intézmények megfelelően alkalmazták-e a kivételeket. A gyakorlatban az intézmények határozatainak szubsztantív vizsgálatára viszonylag ritkán került sor. Példaként megemlíthetjük a nemzetközi kapcsolatokkal (*Kuijer, Mattila*), az ellenőrzésekkel és vizsgálatokkal (*Bavarian Lager, Interporc II, Denkavit*), az intézményi megbeszélések bizalmasságával (*BAT I*), a kibocsátó szabályával (*Rothmans, Interporc II, JT's Corporation*) kapcsolatos kivételeket, továbbá a jogi tanácsadás kivétel Bíróság általi „bevezetését” is (*Carlsen*). – A Rendelet vonatkozásában a tagállami dokumentumokhoz történő hozzáférés (*Messina, IFAW, Scippacercola*), valamint a nyomós közérdek (*Turco, Franchet*) koncepciójának értelmezését kell megemlíteni.

A bírói esetjogot elemző részből kiderül, hogy az *Elsőfokú Bíróság* egyre bátrabban nyilatkozott a tartalmi vonatkozásokról is. Míg kezdetben javarészt eljárási okokra (az indoklási kötelezettség megsértésére) hivatkozva semmisítette meg a hozzáférést megtagadó határozatot, később már szubsztantív revíziót is magára vállalt, és a határozatok anyagi értelemben vett jogszerűségét is megvizsgálta.

Az Elsőfokú Bíróság továbbá módosította Ügyrendjét, és így a Bíróság zárt ülésen megvizsgálhat dokumentumokat anélkül, hogy a másik fél előtt feltárná annak tartalmát. Így járt el az *Elder* ügyben, valamint a *BAT I* és a *Kuijer II* ügyben; ez utóbbi két esetben a nemzetközi kapcsolatokra vonatkozó kivételről volt szó.

Némely kivétel esetében (különösen a második és harmadik pilléres dokumentumok esetében) a Bíróság csak marginális szubsztantív felülvizsgálati joggal rendelkezik, azaz nem helyettesítheti az intézmény megállapításait saját véleményével.

5.2. A Hozzáférési Határozatok és a Rendelet közötti kapcsolat a Bíróság értelmezésében

A jogesetekből kitűnik, hogy a Bíróság a folytonosság híve, *mutatis mutandis* követi korábbi döntéseit; annál is inkább, hiszen néha olyan általános elvekről van szó, amelyek nem korlátozódnak az információs jogokra. Másrészt viszont a Rendelet több kivételt is átvesz a Határozatokból, így ezek tekintetében a korábban kialakult értelmezés irányadó a Rendelet keretében is (pl. *Turco*, *VKI*, *Franchet*).

5.3. Az ítéletek végrehajtása

A Bíróság több esetben az indoklási kötelezettség megszegése miatt semmisítette meg az intézmény határozatát, és gyakran nem is vizsgálta a felperes által felhozott többi érdemi jogalapot. Ilyenkor a Bíróság ítéleteinek hatékonyságát megkérdőjelezi az, hogy az intézmény határozatának megsemmisítését követően – mint pl. a *Kuijer II* ügyből kiderült –, az intézményt semmi nem akadályozza, hogy ugyanolyan tartalmú határozat hozzon, mint először, természetesen ilyenkor már részletesen kifejtve az indokokat.

A Bíróság keze annyiban kötve van, hogy ítéletében nem utasíthatja az intézményeket; pusztán a jogsértés megállapítására szorítkozhat. Az intézmény azonban az ítélet végrehajtása során köteles figyelembe venni a Bíróság megállapításait.

6. Összegzés

A közvélekedés szerint a transzparencia előfeltétele a demokráciának. A megállapítás érvényességét kissé árnyalja az, hogy a kérelmezők az esetek többségében nem „magaspolitikával” kapcsolatos, hanem olyan dokumentumokhoz kívánnak hozzáférni, amelyekről egyéni problémáik orvoslását remélik. Ez nem jelenti azt, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférés szerepe mellékes, de lehet, hogy kissé eltúlozzák a demokratikus működés biztosításában játszott jelentőségét. Meglátásom szerint az összefüggés nem ilyen direkt, hanem áttételesebb: közvetten az adminisztráció átláthatósága mindenképp hozzájárul egy olyan légkörhöz, egy olyan nyitottsági kultúrához, amelyben a polgár rálátással rendelkezik az állam, avagy az Európai Unió működésére, és hatékonyan tud fellépni szűkebb önös érdekeinek és tágabb, országának avagy az Unió érdekeinek védelmében.

A transzparencia tehát nem tekinthető megoldásnak mindenre. A transzparencia csak az egyik, de nem egyetlen eleme a legitim kormányzásnak. Így például nem biztosítja a kormányzásban való részvételt, nem vonatkozik a döntéshozatal kimenetére, így tehát nem garantálja a döntés tartalmát. Önmagában a nyitottság nem biztosítja az elszámoltathatóságot, hanem pusztán elősegíti azt. Azt mondhatjuk, hogy a transzparencia számos más elv, pl. a polgári részvétel vagy az elszámoltathatóság érvényesülésének *előfeltétele*.

Végezetül néhány szót a hozzáférési jog „szereplőiről”. Kezdetben a *kérelmezők* inkább elvi okokból kértek hozzáférést a dokumentumokhoz, semmint konkrét felhasználás céljából. A *Carvel* és *Svenska* ügyekben a felperesek azt akarták ellenőrizni, hogy miként működik a rendszer. A kérelmezőknek eltökéltnak és türelmesnek kell lenniük, hiszen kb. két évbe telik, mire megszületik az ítélet; valamint kellő pénzügyi háttérrel kell rendelkezniük,

azaz állniuk kell az eljárás költségeit. Az is kiderül, hogy a kérelmezők többsége olyan országból származik, ahol erős a nyitottsági kultúra (skandináv országok és Hollandia). A közösségi bíró előtti eljárásokból kiderül, hogy alapvetően két típusú felperes hajlandó a bírósági eljárással járó nehézségek vállalására: egyrészt a „politikailag nagyon tudatos” személyek (újságírók, egyetemi oktatók, EP-képviselők), másrészt pedig multinacionális vagy jelentős gazdasági erővel rendelkező társaságok (versenyjogi eseteket képviselő ügyvédi iroda, multinacionális társaságok). A kérelmek összessége tekintetében is elmondható, hogy leginkább az európai ügyek szakértői élnek a releváns közösségi jogszabályok nyújtotta lehetőségekkel, és így azok nem igazán tekinthetők a lakosság által általánosan használt eszköznek.

Ami a kötelezetti kört illeti, a három intézmény (*EP, Bizottság, Tanács*) kezdetben ellenállást tanúsítottak, de legalábbis vonakodtak a nagyobb mértékű nyitottságtól. Így a *Svenska* ügyben még a kérelmező érdekeltségének hiányával is érveltek. Később, miután a Bíróság tisztázta kötelezettségeiket, az intézmények kellő tiszteletet mutattak a Bíróság és felek irányában. Az *EK Bíróságának* szintén kiemelkedő szerep jutott a szabályok értelmezésében és a joghézagok kitöltésében.

Egyes *tagállamok*, így Dánia, Hollandia és Svédország, kiemelkedő szerepet játszottak a hallgatás törvényének megtörésében. Egyrészt gyakran beavatkoztak a felperesek oldalán, másrészt a felperesek kereseti kérelmükben néha olyan dokumentumokat is felhasználtak, amelyeket a tagállami hatóságoktól kaptak meg (*Carvel, Svenska, JT's Corporation, Kuijer*). Ebből is kitűnik, hogy a tagállamok között észrevehető vonal húzódik a transzparenciához való hozzáállásuk tekintetében, amelyet leegyszerűsítve a katolikus dél és a protestáns észak közötti eltérő hagyományokra szoktak visszavezetni. Ez tetten érhető abban is, hogy a dokumentumokhoz való hozzáféréssel kapcsolatos ügyekben mely kormány melyik fél mögé sorakozik fel támogatóként. Úgy tűnik, hogy a közösségi szabályok a zártabb, titkosabb modellhez állnak közelebb.

Végezetül megállapítható, hogy a nyitottságért folytatott küzdelem integráló hatású abban az értelemben, hogy az átláthatóság támogatói között rendkívül eltérő háttérű csoportokat találunk. Az integrációt támogatók csoportja (eurofilek) szerint az információhoz való jog az uniós (európai) polgárság koncepciójának szükségszerű következménye, és hűen bizonyítja, hogy az uniós polgárság több, mint pusztán absztrakció. Még a pragmatikusok is – akik egyébként kételkedéssel figyelik a politikai integrációt – támogatják a transzparenciát, hiszen az lehetőséget nyújt az Európai Közösség gazdaságszabályozó funkciójának ellenőrzésére, és általában véve növeli az elszámoltathatóságot. Végül, a mindenféle integrációt ellenzők (eurofóbok) a brüsszeli és strasbourgi döntéshozók hatalmának korlátjaként tekintenek az információszabadságra.

Új tudományos eredmények; a kutatás eredményeinek hasznosíthatósága

Az értekezés a hazai szakirodalomban első ízben vállalkozik az információszabadság uniós vonatkozásainak feldolgozására. Elsőként dolgozza fel ilyen mélységben, ill. magyar nyelven az Európai Unió irataihoz, dokumentumaihoz való hozzáférés történetét. Az értekezés átfogó jellegű: kontextusba helyezi az információszabadságot, megvizsgálja a történeti előzményeket, az alapul szolgáló legfontosabb jogforrást. Az értekezés rendkívül részletesen feldolgozza a közösségi bíró ítélkezési gyakorlatát, és bemutatja az írott és íratlan jog kölcsönhatását.

Az értekezés megállapításai elősegítik az EU intézményi működésének nyitottsági szempontú megismerését, az információszabadság eszközeinek feltérképezését. Az esetjog elemzésén keresztül bemutatja az EK Bíróságának jogértelmező, jogfejlesztő tevékenységét. Az értekezés felhívja a figyelmet arra is, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférés egyik nagyon fontos, de önmagában semmiképpen sem elegendő eszköze a demokráciadeficit felszámolásának.

Az uniós szabályok több ponton is kapcsolódnak a nemzeti normákhoz (tagállami dokumentumok; illetve a tagállami hatóságok birtokában levő uniós dokumentum), ekként feltételezhető, hogy egyfajta *közvetett* harmonizáló, jogközelítő hatást is kifejtenek. Ennek során remélhető, hogy a skandináv nyitott szellem, amelyben a polgárok a közhatóságok vonatkozásában informált partnerként viselkednek, az uniós szabályok közvetítésével „beszivárognak” a *magyar jogi kultúrába* is. Bár az is igaz, hogy a jelenlegi uniós szabályok még messze állnak az északi standardoktól.

Az értekezés további *kutatások* alapjául szolgálhat, így például segítséget nyújt az uniós intézmények, az európai közigazgatás alaposabb megértéséhez, vagy kiinduló pont lehet az Európai Ombudsman ezirányú tevékenységének részletes elemzéséhez.

Az értekezés sokoldalúan felhasználható *a felsőoktatásban*. Az értekezés megállapításai hasznosíthatók mindazon *gyakorlati szakemberek* számára, akik az Unió döntéshozatalában részt vesznek avagy azt befolyásolni kívánják.