

M. POIARES MADURO
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2007. november 29.¹

1. A Bíróság előtti jelen ügy alapja a Svéd Királyság és Maurizio Turco által az Európai Közösségek Elsőfokú Bíróságának a Turco kontra Tanács ügyben 2004. november 23-án hozott, a Maurizio Turco által az Európai Unió Tanácsa 2002. december 19-i, a Tanács Jogi Szolgálatának egy irányelvtervezettel kapcsolatos véleményéhez való hozzáférést megtagadó határozatának megsemmisítése iránt előterjesztett keresetet elutasító ítéletével² (a továbbiakban: megtámadott ítélet) szemben benyújtott két fellebbezés.

2. A fellebbezők által a jelen fellebbezések alátámasztására felhozott jogalapok arra irányulnak, hogy a Bíróság határozzon az 1049/2001/EK rendelet³ 4. cikke (2) bekezdésének második franciabekezdésében a jogi vélemények vonatkozásában előírt, bizalmas kezelésre irányuló kivétel terjedelméről és alkalmazásáról.

1 – Eredeti nyelv: francia.

2 – A T-84/03. sz. ügy (EBHT 2004., II-4061. o.).

3 – Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáféréstről szóló, 2001. május 30-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 145., 43. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 331. o.).

I – A fellebbezés háttere

A – Az alkalmazandó jogszabályok

3. Az EK 255. cikk (1) és (2) bekezdése kimondja:

„(1) Bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz hozzáférni a (2) és (3) bekezdésnek megfelelően meghatározandó elvek és feltételek szerint.

(2) Az e dokumentumokhoz való hozzáférési jog általános elveit és köz- vagy magánérdeken alapuló korlátozásait az Amszterdami Szerződés hatálybalépésétől számított két éven belül a Tanács határozza meg a 251. cikkben megállapított eljárásnak megfelelően.”

4. A Tanács az EK 255. cikk (2) bekezdése alapján elfogadta az 1049/2001 rendeletet. Az említett rendelet (3), (4), (6) és (11) preambulumbekzdésének szövege a következő:

„(3) [...] Ez a rendelet azokat a kezdeményezéseket foglalja össze, amelyeket az intézmények a döntéshozatali eljárás átláthatóságának javítása érdekében már megtettek.

(4) E rendelet célja, hogy a lehető legteljesebb érvényt szerezzen a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés jogának, és ezzel a hozzáféréssel kapcsolatban általános elveket és korlátokat állapítson meg az EK-Szerződés 255. cikke (2) bekezdésének megfelelően.

[...]

(6) Szélesebb körű hozzáférést kell biztosítani a dokumentumokhoz azokban az esetekben, amikor az intézmények jogalkotói minőségükben járnak el, beleértve a delegált jogköröket is, megőrizve ugyanakkor az intézményi döntéshozatali eljárások hatékonyságát. Ezeket a dokumentumokat a lehető legnagyobb mértékben közvetlenül hozzáférhetővé kell tenni.

[...]

(11) Elvben az intézmények valamennyi dokumentumát hozzáférhetővé kell tenni a nyilvánosság számára. Ugyanakkor, bizonyos köz- és magánérdeknek kivételek útján védelmet kell biztosítani. Az intézményeket fel kell jogosítani belső konzultációik és tanácskozásaik védelmére, ha az feladataik ellátása érdekében szükséges. [...]

5. Az 1049/2001 rendelet 1. cikkének a) pontja szerint a rendelet célja, hogy „a köz- vagy magánérdek alapján olyan módon határozza meg az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság [...] dokumentumaihoz való, az EK-Szerződés 255. cikkében előírt hozzáférési jogra irányadó elveket, feltételeket és korlátozásokat, hogy a dokumentumokhoz a lehető legszélesebb körű hozzáférést biztosítsa”.

6. Az említett rendelet 2. cikkének (1) bekezdése elismeri, hogy bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult az intézmények dokumentumaihoz hozzáférni „az e rendeletben meghatározott elvek, feltételek és korlátok szerint”.

7. Az említett rendelet „Kivételek” című 4. cikke a következőképpen rendelkezik:

„[...]”

(2) Az intézmények megtagadják a dokumentumokhoz való hozzáférést, ha a közzététel hátrányosan befolyásolná a következők védelmét:

dokumentumokhoz való hozzáférést meg kell tagadni a döntés meghozatalát követően is, amennyiben a dokumentum közzététele az intézmény döntéshozatali eljárását súlyosan veszélyeztetné, kivéve, ha a közzétételhez nyomós közérdek fűződik.

[...]

– bírósági eljárások és jogi tanácsadás [helyesen: jogi vélemények],

[...]

[...]

kivéve, ha a közzétételhez nyomós közérdek fűződik.

(7) Az (1)–(3) bekezdésben megállapított kivételek csak azon időtartam alatt érvényesek, amely alatt a védelem a dokumentum tartalma alapján indokolt. A kivételek maximum 30 éves időtartamra alkalmazhatók. [...].”

(3) Az intézmény által belső használatra összeállított vagy az intézmény által kapott, olyan ügyre vonatkozó dokumentumhoz való hozzáférést, amellyel kapcsolatosan az intézmény még nem hozott határozatot, meg kell tagadni, ha a dokumentum közzététele az intézmény döntéshozatali eljárását súlyosan veszélyeztetné, kivéve, ha a közzétételhez nyomós közérdek fűződik.

B – *A tényállás*

Az érintett intézményen belüli tárgyalások és előzetes egyeztetések részét képező, belső használatra korlátozott, állásfoglalásokat [helyesen: véleményeket] tartalmazó

8. Maurizio Turco 2002. október 22-én hozzáférést kért a Tanácstól a Bel- és Igazságügyi Tanács 2002. október 14-én és 15-én Luxembourgban tartott ülésének napirendjén szereplő dokumentumokhoz, amelyek között 9077/02. szám alatt szerepelt a Tanács Jogi Szolgálatának a menedékkérők tagállamokbeli befogadásának minimumszabályait megállapító tanácsi irányelvettervezettel kapcsolatos véleménye.

9. A Tanács 2002. november 5-én, az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (2) bekezdése alkalmazásával elutasította a felperes hozzáférést a szóban forgó véleményhez azzal az indokkal, hogy „e dokumentum közzététele – tartalmára tekintettel – hátrányosan befolyásolná a Tanács belső jogi véleményeinek [...] [a] védelmét”, továbbá „minthogy hiányzik bármiféle különleges, e dokumentum közzétételéhez fűződő különös nyomós közérdekre alapított indok, a főtikvárság – az érdekek mérlegelését követően – arra a következtetésre jutott, hogy a jogi vélemények védelméhez fűződő érdek elsődlegességet élvez a közérdekkel szemben”.

10. Maurizio Turco 2002. november 22-én megerősítő kérelmet nyújtott be a Tanácshoz, amelyben arra hivatkozott, hogy a Tanács helytelenül alkalmazta az intézmények dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférési joggal kapcsolatos, az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (2) és (3) bekezdésében foglalt kivételeket, és azt állította, hogy a demokrácia és a polgároknak a jogalkotási folyamatban való részvételének elve olyan nyomós közérdeket képez, amely indokolja a Tanács Jogi Szolgálatának jogi véleményének közzétételét.

11. A Tanács a 2002. december 19-én kelt határozatában hozzájárult az említett vélemény bevezető bekezdésének közzétételéhez, amelyben arra történik utalás, hogy e vélemény a Tanács Jogi Szolgálatának tanácsait tartalmazza a közösségen kívüli országok állampolgárainak a munkaerőpiacra történő belépésével kapcsolatos közösségi hatáskör kérdésére vonatkozólag. A Tanács a vélemény ezt meghaladó része tekintetében viszont nem volt hajlandó felülvizsgálni az álláspontját. A Tanács a hozzáférés megtagadásának megerősítését lényegében azzal a tényezővel indokolta, hogy a Jogi Szolgálatának

független véleményei különleges védelmet igényelnek, mivel olyan fontos eszközt jelentenek, amely lehetővé teszi számára, hogy meggyőződjék aktusainak a közösségi joggal való összeegyeztethetőségéről, és előrevigye a szóban forgó jogi szempontokkal kapcsolatos vitát; emellett a vélemények közzététele bizonytalansághoz vezetne az említett vélemények nyomán elfogadott jogalkotási aktusok törvényességét illetően, ennek következtében pedig veszélyeztetné a jogbiztonságot és a közösségi jogrend stabilitását. A Tanács véleménye szerint a Maurizio Turco által hivatkozott nyomós közérdeket önmagában nem alapozza meg az a tény, hogy a jogalkotási kezdeményezések vitája során felmerülő említett vélemények közzététele növeli az intézmény döntéshozatali folyamatának átláthatóságát és nyitottságát. Ez ugyanis elmondható a Tanács Jogi Szolgálatának minden írásbeli véleményéről vagy más hasonló dokumentumáról, ami gyakorlatilag lehetetlenné tenné a Tanács számára, hogy a Jogi Szolgálat a hozzáférést az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (2) bekezdése alapján megtagadja, és így e rendelkezést minden hatékony érvényesüléstől megfosztaná.

12. Az Elsőfokú Bíróság Hivatalához 2003. február 28-án benyújtott keresetlevelével Maurizio Turco keresetet indított a Tanács 2002. december 19-i határozatának megsemmisítése iránt.

C – A megtámadott ítélet

13. A felperes a megsemmisítés iránti kereseti kérelmének alátámasztására egyetlen, az

1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének megsértésére alapított jogalpra hivatkozott, amelyet három érveléssel támasztott alá.

14. A felperes elsődlegesen a jogalappal kapcsolatban fennálló hibára hivatkozott, amennyiben a jogalkotási javaslatok tárgyalása során készített jogi vélemények az említett rendelet 4. cikkének (3) bekezdése szerinti kivétel alá, nem pedig e rendelet 4. cikkének (2) bekezdése szerinti kivétel alá tartoznak, ez utóbbi ugyanis csak a bírósági eljárásokban készített jogi véleményekre vonatkozik. Ez a felperes által képviselt értelmezés nem volt meggyőző az Elsőfokú Bíróság számára, amely úgy ítélte meg, hogy ez az értelmezés ellentétben áll a rendelet szövegével, amely nem tartalmaz ilyen korlátozást, valamint hogy ez az értelmezés a jogi véleményeknek az 1049/2001 rendeletben előírt kivételek közötti elhelyezését teljesen megfosztaná a hatékony érvényesüléstől, mivel a közösségi jogalkotó az említett rendelet 4. cikkének (2) bekezdésében a jogi véleményekre nézve a bírósági eljárásokra vonatkozóltól eltérő kivételt kívánt biztosítani. A Tanács Jogi Szolgálatát által a bírósági eljárásokkal összefüggésben készített jogi véleményekre ugyanis már kiterjed a bírósági eljárások védelmét szolgáló kivétel. Következésképpen az Elsőfokú Bíróság szerint a Tanács megalapozottan hivatkozhatott a jogi véleményekre vonatkozó, az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második franciabekezdésében előírt kivételre annak meghatározásakor, hogy engedélyeznie kell-e a felperes számára a jogi szolgálata által készített szóban forgó jogi véleményhez való hozzáférést.

15. A felperes másodlagosan az említett 4. cikk (2) bekezdésének téves alkalmazására

hivatkozott, amennyiben a Tanács tévesen állapította meg, hogy a Jogi Szolgálata által összeállított vélemények a jogi vélemények bizalmas jellegének e rendelkezés által biztosított védelmét igénylik, míg a Tanács az érintett kivétel alkalmazásáról csak eseti jelleggel – a kategorizálás lehetősége nélkül –, valamennyi közzétenni kért jogi vélemény konkrét vizsgálata alapján határozhatna. A felperes a szóban forgó jogi vélemény védelmének a Tanács által a megtámadott határozatban állított szükségessége helytállóságát is megkérdőjelezte. Az első pontra válaszul az Elsőfokú Bíróság elismerte, hogy az a tény, hogy a szóban forgó dokumentum jogi vélemény, önmagában nem indokolhatja a hozzáférés megtagadását, mivel a Tanácsnak minden esetben mérlegelnie kell, hogy a dokumentum, amelynek közzétételét kérték, ténylegesen az 1049/2001 rendeletben felsorolt kivételek hatálya alá tartozik-e. Ezenkívül az Elsőfokú Bíróság véleménye szerint a szóban forgó jogi vélemény teljes anyagának közzététele megtagadására vonatkozóan a Tanács által adott indokolás a Jogi Szolgálatának a jogalkotási aktusokat érintő összes jogi véleményére vonatkozik, és nem kifejezetten a szóban forgó jogi véleményre. Mindazonáltal az Elsőfokú Bíróság két okból utasította el a felperes érvelését: a Tanács indokolásának általánosságát igazolható azzal a ténnyel, hogy további – például a jogi vélemény tartalmára vonatkozó – információk szerepeltetése megfosztaná céljától a hivatkozott kivételt; az a tény, hogy a Tanács végül hozzájárult az említett vélemény bevezető bekezdésének közzétételéhez, arra utal, hogy a Tanács megvizsgálta annak tartalmát a hozzáférés iránti kérelemről történő döntés előtt. A Tanács azon megállapítása vonatkozásában, mely szerint fennáll a szóban forgó jogi vélemény védelmével kapcsolatos érdek, az Elsőfokú Bíróság elutasítja a mérlegelési hiba lehetőségét azzal az indokkal, hogy egyrészt egy ilyen vélemény közzététele arra vezetne, hogy nyilvánosságra kerülnének a Tanácsnak a véleménnyel érintett jogalkotási aktus törvényességére vonatkozó belső vitái,

és ezáltal ez a közzététel „– figyelemmel e dokumentumok sajátos természetére –” az említett törvényesség kétségbe vonásához vezethetne, másrészt pedig megkérdőjelezhetné a Tanács Jogi Szolgálatá véleményeinek függetlenségét.

16. A felperes végül azt kifogásolja, hogy a Tanács nem vizsgálta meg olyan nyomós – különösen a döntéshozatali folyamat átláthatóságához, valamint a nyitottság és a demokrácia elveihez fűződő – közérdek fennállását, amely indokolhatja a jogalkotási javaslatokra vonatkozó jogi véleményekhez való nyilvános hozzáférést. Az Elsőfokú Bíróság ezen vonatkozásban is elutasította a mérlegelési hiba lehetőségét, két megfontolásból. Az átláthatóság, a nyitottság és a demokrácia elvei olyannyira áthatják az 1049/2001 rendelet valamennyi rendelkezését, hogy főszabályként az említett rendelet 4. cikke (2) bekezdésében foglalt nyomós közérdeknek különböznie kell ettől, vagy ennek hiányában a kérelmező kötelessége legalábbis annak bizonyítása, hogy tekintettel az adott ügy sajátos körülményeire, az ugyanezen elvekre való hivatkozás különös indokoltsága meghaladja a kért dokumentum védelmének szükségességét. Ezenkívül a jogi vélemény közzétételét indokoló nyomós közérdeket érvényesíteni kívánó kérelmező köteles e közérdekre a közzététel iránti kérelmében hivatkozni, ezzel kezdeményezve, hogy az intézmény e kérdéstről nyilatkozzék, függetlenül attól, hogy az intézmény saját maga is meghatározhat ilyen nyomós közérdeket.

17. Az Elsőfokú Bíróság a felperes által előadott érvek egyikét sem fogadta el, ezért 2004. november 23-án hozott ítéletében elutasította a felperesnek a Tanács Jogi Szolgálatá által készített véleményhez való hozzáférést megtagadó határozat megsemmisítése iránti keresetét.

II – A fellebbezés elemzése

18. Az Elsőfokú Bíróság ezen ítélete ellen nyújtott be fellebbezést a Bírósághoz a Svéd Királyság és Maurizio Turco. A fellebbezésük alátámasztására a fellebbezők több jogalapot hoztak fel, amelyek lényegében kétségbe vonják az Elsőfokú Bíróság által az elsőfokú eljárásban előterjesztett érvelés elutasítására vonatkozóan felállított indoklást. Maurizio Turco először is az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdése második franciabekezdésének az Elsőfokú Bíróság általi téves értelmezésére hivatkozik, amennyiben az Elsőfokú Bíróság – tévesen – úgy ítélte meg, hogy a jogalkotási javaslatokra vonatkozó jogi vélemények az említett rendelkezés hatálya alá tartozhatnak, holott az említett rendeletnek csak a 4. cikke (3) bekezdése alkalmazható az ilyen véleményekre. Másodszor, Maurizio Turco és a svéd kormány azt állítja, hogy az Elsőfokú Bíróság tévesen alkalmazta az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második franciabekezdését, amennyiben úgy ítélte meg, hogy a Tanács Jogi Szolgálatá által összeállított, a jogalkotási javaslatokra vonatkozó jogi véleményekre természetüknél fogva vonatkozik az jogi véleményekre vonatkozó, e rendelkezésben előírt kivétel. Harmadszor, a fellebbezők azt kifogásolják, hogy az Elsőfokú Bíróság pontatlanul értelmezte és alkalmazta a nyomós közérdek fogalmát, amely igazolhatja az olyan dokumentum közzétételét, amelyre főszabályként a jogi vélemények vonatkozásában előírt, bizalmas kezelésre irányuló kivétel vonatkozik.

19. E jogalapok részletes elemzése előtt röviden meg kell vizsgálni a Maurizio Turco által hivatkozott két utóbbi jogalapot. Maurizio Turco lényegében azt kifogásolja, hogy az Elsőfokú Bíróság megsértette a jogközösség elvét. Az Elsőfokú Bíróság ugyanis annak elismerésével, hogy a jogi

véleményhez való hozzáférés elutasítható azzal az indokkal, hogy a közzététele azon jogalkotási aktusok törvényességének kétségbe vonásához vezethetne, amelyekre a vélemény vonatkozik⁴, egy stabil, de jogellenes cselekményeken alapuló jogrend kilátását részesítette előnyben. Ez az érv értelem szerűen nem állja meg a helyét. Amit az Elsőfokú Bíróság a felperes által vitatott indokkal kiemelt, az nem más, mint annak kockázata, hogy a Tanács Jogi Szolgálatával valamely jogalkotási aktus törvényességéről kifejtett szubjektív vélemény, amennyiben az nyilvánosságra kerül, olyan jogvitákat eredményezhet, amelyek értelmetlennek bizonyulhatnak. Ezzel szemben az említett vélemény egyáltalán nem határozza meg előre az abban vizsgált jogalkotási aktus jogszerűségét. A jogi szolgálat szerepe arra korlátozódik, hogy a jogi aktus törvényességének előzetes mérlegelésével segítséget nyújt a Tanácsnak, de nem bírálhatja el az ezen intézmény által elfogadott jogi aktusok jogszerűségét, mivel kizárólag a Bíróság jogosult e kérdésben joghatályosan nyilatkozni. Másfelől ez az, amiért a Tanács teljes mértékben jogosult figyelmen kívül hagyni a jogi szolgálat kedvezőtlen véleményét, még ha politikailag nehezebbnek is bizonyulna számára így eljárni, ha a véleményt nyilvánosságra hozzák. Paradox módon ugyanakkor, mint azt a Tanács helyesen állította, a vélemények nyilvánossá válása annak kockázatával járhat, hogy a Jogi Szolgálatának a vélemények elkészítéséhez szükséges függetlensége és szabadsága, ezzel összefüggésben pedig a jogi aktusok előzetes mérlegeléséből eredően az intézmény számára jelentett hasznosság megszűnik.

20. Maurizio Turco az indokolás elégtelenségét is kifogásolja az Elsőfokú Bírósággal szemben, mivel az indoklás nem ad választ a Tanács Jogi Szolgálatának függetlenségére vonatkozó egyes érveire. Ahhoz azonban,

hogy a jogi véleményre vonatkozó kivétel alkalmazásáról nyilatkozhasson, az Elsőfokú Bíróság nem nyilatkozott az említett jogi szolgálat vagy annak tagjai függetlenségéről, csupán arról határozott, hogy ezen jogi szolgálat jogi véleményének közzététele mennyiben befolyásolja a függetlenséget, azaz az őszinteséget a vélemény elkészítéskor. Az Elsőfokú Bíróság megállapította, hogy „a jogi szolgálat[a] [...]véleményeinek függetlensége” indokolhatja a közzététel megtagadását⁵. Megalapozottan nem kifogásolható az sem, hogy az Elsőfokú Bíróság a fenti megállapításnál nem vizsgálta a felperes azon állítását, mely szerint a Tanács Jogi Szolgálatával által megfogalmazott vélemények közzététele hozzájárul a Tanács Jogi Szolgálatának a törvénytelen külső befolyás elleni védelméhez, mivel, amint arra az Elsőfokú Bíróság rámutatott, a felperes ezen állítása alátámasztására semmilyen magyarázatot nem terjesztett elő⁶. E tekintetben emlékeztetek arra, hogy „az Elsőfokú Bíróság ítéleteinek indoklására vonatkozó kötelezettsége nem értelmezhető úgy, hogy az Elsőfokú Bíróság köteles részletekbe menően válaszolni a fél minden egyes érvére, különösen, ha az nem kellően világos és pontos”⁷.

21. Most térjünk vissza a kérelmezők érveinek lényegére. A fellebbezés megalapozottságának egyértelmű vizsgálatához a jogalapok egyenkénti vizsgálata helyett elemzést két külön szakaszra osztom. Először azt a kérdést vizsgálom, hogy a Tanács Jogi Szolgálatának a jogalkotási javaslatokra vonatkozó jogi véleményei az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdése második francia bekezdése szerinti kivétel alá, vagy pedig az említett rendelet 4. cikke (3) bekezdésének hatálya alá

5 – A megtámadott ítélet 79. pontja.

6 – Ugyanott.

7 – A C-197/99. P. sz. Belgium kontra Bizottság ügyben 2003. szeptember 11-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-8461. o.) 81. pontja és a C-404/04. P. sz., Technische Glaswerke Ilmenau kontra Bizottság ügyben 2007. január 11-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-1. o.) 90. pontja.

4 – Lásd a megtámadott ítélet 78. pontját.

tartoznak. Ezt követően megvizsgálom, hogy a 4. cikk (2) bekezdésének második francia bekezdését hogyan kell alkalmazni.

elhelyezésnek a hatékony érvényesülése azt igényli, hogy ebben a kivételben ne (csak) a bírósági eljárások keretében készített jogi vélemények védelme szerepeljen.

A – Az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdése második francia bekezdésének hatálya

22. Az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdésében a jogi vélemények vonatkozásában előírt, a hozzáférési jog alóli kivétel csak a bírósági eljárások keretében készített jogi véleményekre vonatkozik-e? Maurizio Turco véleménye szerint igen. Szerinte az Elsőfokú Bíróság tévesen alkalmazta a jogot, amikor jogszerűnek nyilvánította a Tanács Jogi Szolgálatának a menedékkérők tagállamokbeli befogadásának minimumszabályait megállapító tanácsi irányelvtervezettel kapcsolatos jogi véleményéhez való hozzáférést az említett rendelkezés alapján Maurizio Turcóval szemben megtagadó tanácsi határozatot. Csak az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdése alapján tagadható meg ugyanis a Tanács Jogi Szolgálatának az irányelvtervezettel kapcsolatos jogi véleménye közzététele.

23. Ez az érvelés nem állja meg a helyét. Egyetértek az Elsőfokú Bírósággal abban, hogy mind az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének szövege, mind a jogi véleményeknek ezen rendelkezésben történő elhelyezésének oka, illetve ennek az

24. Elsőként a szó szerinti értelmezésről kell szót ejteni. Az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdése második francia bekezdése általánosságban szól a „jogi vélemények” védelméről. A rendelkezés végleges megfogalmazása nem utal arra, hogy kizárólag a bírósági eljárásokkal kapcsolatos jogi véleményekre vonatkozik, amint arra a következő szöveg utalhatna: „bírósági eljárások, és különösen a jogi vélemények”, vagy a „bírósági eljárásokkal összefüggésben készített jogi vélemények”. Következésképpen ott, ahol maga a jogalkotó nem tesz különbséget, nincs helye a különbségtételnek. Kétségtelen, hogy az állandó ítélkezési gyakorlatból az derül ki, hogy intézmények birtokában lévő dokumentumokhoz való lehető legszélesebb körű nyilvános hozzáférés elve alóli kivételeket szigorúan kell értelmezni és alkalmazni⁸. Maurizio Turco ebből azt a következtetést vonta le, hogy az intézmények jogi szolgálatai által készített, a jogalkotási javaslatokra vonatkozó jogi véleményekhez való hozzáférést kizárólag az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésében szereplő kivételek korlátozott köre alapján lehet megtagadni. Ez a rendelkezés ugyanis csak abban az esetben alkalmazható, ha valamely dokumentum közzététele „az intézmény döntéshozatali eljárását súlyosan veszélyeztetné, kivéve, ha a közzétételhez nyomós közérdek fűződik”, ezzel szemben a 4. cikk (2) bekezdésének értelmében a dokumentumokhoz való hozzáférés akkor tagadható meg, ha a közzététel

8 – Az újabb ítélkezési gyakorlattal kapcsolatban lásd a C-266/05. P. sz. Sison kontra Tanács ügyben 2007. február 1-jén hozott ítélet (EBHT 2007., I-1233. o.) 63. pontját és az Elsőfokú Bíróság által a T-36/04. sz. API kontra Bizottság ügyben 2007. szeptember 12-én hozott ítélet (EBHT 2007., II-3201. o.) 53. pontját.

„hátrányosan befolyásolná” „a bírósági eljárások és jogi tanácsadás [helyesen: jogi vélemények]” védelmét, „kivéve, ha [az említett dokumentum] közzétételéhez nyomós közérdek fűződik”. A fellebbező ezt a következtetést az említett rendelet hatodik preambulumbekkezdésében szereplő teleológiai megfontolásokkal is alátámasztja, amelyek szerint „[s]zélesebb körű hozzáférést kell biztosítani a dokumentumokhoz azokban az esetekben, amikor az intézmények jogalkotói minőségükben járnak el”. Azonban a dokumentumokhoz való hozzáféréshez fűződő jog alóli kivételek megszorító értelmezésének elve és a hozzáféréshez való jog tág értelmezésének elve csak akkor alkalmazható, ha egyáltalán értelmezésre van szükség. In claris non fit interpretatio. Márpedig, amint arra az Elsőfokú Bíróság helyesen rámutatott⁹, a „jogi vélemény” kifejezés nem okoz semmilyen értelmezési nehézséget.

25. Az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (2) bekezdéséből származó ezen eredményt megerősítik azok a következtetések, amelyekre a jogi vélemények e rendelkezésben való szerepeltetésének történeti áttekintése alapján juthatunk. Az 1049/2001 rendeletnek a dokumentumokhoz való hozzáférés jogára vonatkozó korábbi megszüvegezései a bizalmas kezelésre irányuló kivételt nem az intézmények jogi véleményeinek védelmére, hanem kifejezetten csak a bírósági eljárásokkal összefüggésben írták elő¹⁰. A közösségi jogalkotó ezért kívánt a bírósági eljárásokra vonatkozó kivételek mellett a jogi véleményekre vonatkozó kivételt is biztosítani az 1049/2001 rendeletben.

26. Márpedig, ahhoz, hogy a jogi vélemények kifejezett szerepeltetése hatékonyan érvényesüljön, egyet kell érteni abban, hogy ez a rendelkezés nem csak a bírósági eljárásokkal összefüggésben készített jogi véleményekre vonatkozik, épp ellenkezőleg. Az 1049/2001 rendeletet megelőzően a dokumentumokhoz való hozzáférés jogára vonatkozó jogszabályokkal összefüggésben az Elsőfokú Bíróság ugyanis megállapította, hogy a bírósági eljárások védelme magában foglalja „nem csak a benyújtott beadványokat és iratokat, valamint a folyamatban lévő ügy intézésével kapcsolatos belső dokumentumokat, hanem az érintett főigazgatóság és a jogi szolgálat vagy egy ügyvédi iroda közötti, az ügyre vonatkozó érintkezést is”¹¹. Márpedig nincs olyan indok, amely alapján az 1049/2001 irányelv által nyújtott új jogszabályi rendelkezés keretében eleve el kellene tekinteni a „bírósági eljárások” kifejezés fenti értelmezésétől¹², mivel éppen az ítélezési gyakorlat ezen értelmezése ismeretében került bele az említett rendeletbe a „jogi vélemények” kifejezés.

27. Következésképpen, amint azt az Elsőfokú Bíróság helyesen megállapította¹³, mint-hogy a bírósági eljárások keretében készített jogi véleményekre már kiterjed a bírósági eljárások védelmét szolgáló, az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdésében foglalt kivétel, az ugyanezen rendelkezésben szabályozott jogalkotási javaslatokra vonatkozó kivételnek elkülönült hatállyal kell bírnia, és ki kell terjednie az intézmények jogi szolgáltatóinak

9 – A megtámadott ítélet 61. pontja.

10 – Lásd a Bizottság és a Tanács dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló 1993. december 6-án jóváhagyott 93/730/CE magatartási kódexet (HL L 340., 41. o.); az 1993. december 20-i 93/731/EK tanácsi határozatot (HL L 340., 43. o.), az 1994. február 8-i 94/90/ESZAK, EK, Euratom bizottsági határozatot (HL L 46., 58. o.) és az 1997. július 10-i 97/632/EK, ESZAK, Euratom európai parlamenti határozatot (HL L 263., 27. o.).

11 – Az Elsőfokú Bíróság által a T-92/98. sz. Interporc kontra Bizottság ügyben 1999. december 7-én hozott ítélet (EBHT 1999., II-3521. o.) 41. pontja.

12 – Az Elsőfokú Bíróság részben kifejezetten így ítélt az T-391/03. és T-70/04. sz., Franchet és Byk kontra Bizottság egyesített ügyekben 2006. július 6-án hozott ítéletének (EBHT 2006., II-2023. o.) 89. pontjában és a fent hivatkozott API kontra Bizottság ítélet 60. pontjában.

13 – A megtámadott ítélet 65. pontja.

a jogalkotási javaslatokra vonatkozó jogi véleményeire.

28. Maurizio Turco mégis azt állítja, hogy a „jogi vélemények” fogalmának az 1049/2001 rendeletbe történő beiktatása kifejezetten azt a célt szolgálja, hogy pontosítsa a bírósági eljárások védelmére vonatkozó kivétel terjedelmét az Interporc kontra Bizottság ügyben hozott ítéletben foglaltakkal megegyező értelemben. Ha azonban ez a helyzet állna fenn, az említett rendelet alkotóinak kétségkívül másik megfogalmazást, a korábban említett „bírósági eljárások, és különösen a jogi vélemények” kifejezéshez hasonlókat kellett volna alkalmazniuk. Emellett az 1049/2001 rendelet előkészítő anyagai is cáfolják ezt az állítást. Ezekből az anyagokból egyértelműen kitűnik, hogy a „jogi vélemények” fogalom beiktatásának célja nem e fogalom és a „bírósági eljárások” összekapcsolása, hanem a joggyakorlat által kínált megoldás jogszabályi megfogalmazása¹⁴, amely az intézmények jogi szolgálatait által a jogalkotási javaslatokra vonatkozóan készített jogi vélemények bizalmas kezelésének védelme érdekében a dokumentumokhoz való hozzáférést szabályozó hatályos jogszabályokban kifejezetten szereplő közérdekcsoportokat kiegészíti a „közösségi jogrend stabilitásának” és az „intézmények működőképességének” kategóriájával¹⁵. Amint arra a Tanács emlékeztetett, a Bizottság eredeti rendeletervezete ugyanis két különböző, a „közösségi jogrend stabilitásával” és a „bírósági eljárásokkal” kapcsolatos

kivételt tartalmazott¹⁶. Az első kivétel ezután újrafogalmazásra került annak érdekében, hogy átláthatóak legyenek „az intézmények számára a jogi szolgálataik véleményének kikérésére fennálló lehetőségek”¹⁷, majd a jogszabály vitáját követően végül a meghatározás lerövidült, és az 1049/2001 rendeletben szereplő jelenlegi formájában került megállapításra¹⁸.

B – Az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdése második francia bekezdésének alkalmazása

29. A két fellebbező, feltételezve, hogy az 1049/2001. rendelet 4. cikke (2) bekezdése második francia bekezdésében előírt bizalmas kezelésre irányuló kivétel az intézmények jogi szolgálatainak a jogalkotási javaslatokkal kapcsolatos jogi véleményeire vonatkozik, azt kifogásolta, hogy az Elsőfokú Bíróság ezt a kivételt – a dokumentumokhoz való lehető legszélesebb körű hozzáférés elvével ellentétes módon – kiterjesztően alkalmazta, amikor először is úgy ítélte meg, hogy minden jogi véleményre a természetüknél fogva vonatkozik e kivétel, ezt követően pedig túl szűken alkalmazta az e kivétel alóli alkivételt, amely a kért jogi vélemények közzétételének indoklására alkalmas

14 – Lásd az Elsőfokú Bíróság elnöke által a T-610/97. R. sz., Carlsen és társa kontra Tanács ügyben 1998. március 3-án hozott végzést (EBHT 1998., II-485. o.).

15 – A jogirodalom egyébként nem tévedett, amikor ezzel összefüggésben a Carlsen ítéletben alkalmazott megoldás átvételét vélte felfedezni: lásd különösen De Leeuw, M. E., „The regulation on public access to European Parliament, Council and Commission documents in the European Union: are citizens better off?”, ELR, vol. 28 (2003), 3. sz., 324. o., 334., és Peers, S., „The new regulation on access to documents: a critical analysis”, YEL, 2002., 385. o., 400.

16 – Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló európai parlamenti és tanács rendeletre irányuló 2000/C 177 E/10 javaslat (HL 2000., C 177 E., 70. o.).

17 – A francia elnökség által 2000. decemberében kidolgozott egyezségi javaslata (14938/00. sz. dokumentum, 2000. december 22.).

18 – Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló európai parlamenti és tanács rendelet módosítására irányuló javaslat [COM(2001) 299 végleges, HL 2001., C 240 E., 165. o.].

nyomós közérdekhez kapcsolódik. E két kérdést egymás után vizsgálom meg.

30. A feladat nehéznek tűnik. Az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdése egyike azoknak, amelyeknek alkalmazása lehetetlen feladatnak látszik. A jogalkotó ugyanis ugyanabban a jogszabályi környezetben próbált meg együtt alkalmazni két egymással tökéletesen ellentétes és nehezen összeegyeztethető előírást, ami óhatatlanul arra emlékeztet, amit Elizabeth Taylor Paul Newmannak mondott a Tennessee Williams darabjából készített „Cat on a Hot Tin Roof” („Macska a forró bádogtetőn”) című filmben: „I’m not living with you. We occupy the same cage, that’s all”. A Bíróság nem tehet mást, mint megkísérelti, hogy a két előírás „együttélése” a lehető legkevesebb kellemetlenséggel járjon.

1. A jogi vélemények vonatkozásában előírt, bizalmas kezelésre irányuló kivétel esetenkénti alkalmazása

31. A két fellebbező véleménye szerint az Elsőfokú Bíróság tévesen állapította meg a jogi vélemények tekintetében a bizalmas kezelés általános szükségességének fennállását, amelynek révén kizárhatóak ezek a jogi vélemények a hozzáférhető dokumentumok köréből. Ezáltal az Elsőfokú Bíróság megsértette az egyenkénti és konkrét vizsgálat követelményét, mivel a hozzáférés iránti kérelem csak az egyes kért dokumentumok tartalmának ismeretében utasítható el. Ez a kifogás nem elfogadható, mivel részben a megtámadott ítélet pontatlan olvasatán, részben pedig

a jogi véleményekre vonatkozó kivétel hatályának téves értelmezésén alapul.

a) Az esetenkénti vizsgálat elve

32. Az állandó ítélkezési gyakorlatból valóban kiderül, hogy a kért dokumentumokhoz való hozzáférést csak olyan mérlegelés alapján lehet megtagadni, amelynek célja minden egyes kért dokumentum vonatkozásában a tartalmuk figyelembevételével annak meghatározása, hogy a közzététel hátrányosan befolyásolná-e a bizalmas kezelésre vonatkozó kivétellel védett közérdeket. Az egyenkénti és konkrét vizsgálat ezen követelménye elsősorban a hozzáférési jog alóli kivételek szigorú értelmezésének és alkalmazásának elvéből¹⁹ ered. Ez a követelmény az arányosság elvéből is levezethető, amely arra kötelezi az intézményt, hogy a dokumentumban szereplő, de a dokumentumokhoz való hozzáférés alóli kivétellel nem érintett elemek közzététele céljából vegye fontolóra a dokumentumhoz való részleges hozzáférés megadását²⁰; ugyanis a bizalmas kezelés nem terjedhet túl az átláthatóság elvétől való eltérést megalapozó közérdek védelméhez szükséges mértéken. Ezek a megoldások, amelyek már az 1049/2001 rendelet megelőző jogi helyzetben is működtek a gyakorlatban, az említett rendelet hatálya

19 – Lásd különösen a C-174/98. P. és C-189/98. P. sz. Hollandia és van der Wal kontra Bizottság ügyben 2000. január 11-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-1. o.) 27. pontját, valamint az Elsőfokú Bíróság által a T-124/96. sz. Interporc kontra Bizottság ügyben 1998. február 6-án hozott ítélet (EBHT 1998., II-231. o.) 49–52. pontját; a T-174/95. sz. Svenska Journalistförbundet kontra Tanács ügyben 1998. június 17-én hozott ítélet (EBHT 1998., II-2289. o.) 110–112. pontját; a T-204/99. sz. Mattila kontra Tanács és Bizottság ügyben 2001. július 12-én hozott ítélet (EBHT 2001., II-2265. o.) 87. pontját és a T-211/00. sz. Kuijter kontra Tanács ügyben 2002. február 7-én hozott ítélet (EBHT 2002., II-485. o.) 55. és 56. pontját.

20 – Lásd különösen a C-353/99. P. sz., Tanács kontra Hautala ügyben 2001. december 6-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-9565. o.) 26–30. pontját és a T-123/99. sz. JT’s Corporation kontra Bizottság ügyben 2000. október 12-én hozott ítélet (EBHT 2000., II-3269. o.) 44. pontját, valamint a fent hivatkozott Kuijter kontra Tanács ügyben hozott ítélet 57. pontját.

idején még inkább érvényesülnek, mivel ez a rendelet olyan jog gyakorlását szándékozik szabályozni, amely az Amszterdami szerződésben történő megerősítéssel alapjogi státuszt szerzett²¹. Nem meglepő az sem, hogy az ítélkezési gyakorlat e megoldásokat átvette az 1049/2001 rendelet alkalmazásával kapcsolatos ügyekben. A közösségi bíróság szerint ez a rendelet, amelynek célja, hogy a legszélesebb hatályt biztosítsa az intézmények birtokában lévő dokumentumokhoz való hozzáférés iránti jognak, olyan, a bizalmas kezelésre vonatkozó kivételeket ír elő, amelyeket megszorítóan kell értelmezni és alkalmazni²². Mindebből következik, hogy dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmet konkrétan kell vizsgálni, mivel önmagában az a körülmény, hogy valamely dokumentum egy kivétellel védett érdeket érint, nem lehet elégséges indoka e kivétel alkalmazásának; a megkeresett intézménynek a dokumentumban található információk alapján előzetesen azt is értékelnie kell, hogy a dokumentumhoz való hozzáférés konkrétan és ténylegesen sérti-e a védett érdeket, valamint, hogy a védett érdek sérelmének kockázata ésszerűen előrelátható és nem pusztán hipotetikus-e. A vizsgálatnak egyedi jellegűnek is kell lennie, valamennyi dokumentum vonatkozásában el kell végezni, mivel egyedül e vizsgálat teheti lehetővé, hogy az intézmény a kérelmező részére részleges hozzáférés biztosításának lehetőségét mérlegelje²³.

33. A jelen ügyben ugyanakkor az Elsőfokú Bíróság, amely közel sem tette lehetővé a Tanácsnak, hogy – mint azt a fellebbezők kifogásolják – a jogi vélemények védelmének a kért dokumentum közzététele által esetlegesen előidézett veszélyeztetését elvont és átfogó értékelés során ítélje meg, eleget tett a fent említett elveknek. Az Elsőfokú Bíróság, miután kifejezetten emlékeztette a Tanácsot arra a kötelezésére, hogy „minden esetben mérlegelnie kell, hogy a dokumentum, amelynek közzétételét kérték, ténylegesen az 1049/2001 rendeletben felsorolt kivételek hatálya alá tartozik-e”²⁴, megvizsgálta, hogy az említett intézmény megfelelően teljesítette-e ezen kötelezettségét.

34. E tekintetben az Elsőfokú Bíróság először is meggyőződött arról, hogy a kért dokumentum valóban jogi vélemény-e, és arra a megállapításra jutott, hogy az „a Tanács jogi szolgálatának a menedékkérők tagállamokbeli befogadásának minimumszabályait megállapító tanácsi irányelvtervezettel kapcsolatos véleménye”²⁵. Azonban az Elsőfokú Bíróság nem elégedett meg az esetenkénti vizsgálattal. Azt is ellenőrizte, hogy „a Tanács nem követett-e el mérlegelési hibát, amikor [...] arra a következtetésre jutott, hogy a szóban forgó jogi vélemény közzététele hátrányosan befolyásolná az ilyen típusú dokumentumot megillető védelmet”. Mivel „önmagában az a körülmény, hogy a szóban forgó dokumentum jogi vélemény, nem indokolja a hivatkozott kivétel alkalmazását”²⁶. Emellett azt a kifogást, mely szerint az említett Tanács a vitatott hozzáférés iránti kérelem elbírálása érdekében nem vizsgálta meg a szóban forgó jogi véleményt, az Elsőfokú Bíróság csak annak megállapítását követően utasította el, hogy a Tanács végül közzétette az említett jogi vélemény bevezető bekezdését.

21 – A dokumentumokhoz való hozzáférés jogának ilyen „elmozdításával” kapcsolatban bátorodom hivatkozni a C-64/05. sz. Svédország kontra Bizottság ügyben (a Bíróság előtt még folyamatban) 2007. július 18-án általam ismertetett indítvány 37–40. pontjában előadott gondolatmenetre.

22 – Lásd különösen a fent hivatkozott Sison kontra Tanács ügyben hozott ítélet 61–63. pontját.

23 – Az egyenkénti és konkrét vizsgálat ezen követelményének felidézése érdekében lásd legutóbb a fent hivatkozott API kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 54–56. pontját; lásd korábban az Elsőfokú Bíróság által a T-2/03. sz. Verein für Konsumenteninformation kontra Bizottság ügyben 2005. április 13-án hozott ítélet (EBHT 2005., II-1121. o.) 69–74. pontját; a T-237/02. sz. Technische Glaswerke Ilmenau ügyben 2006. december 14-én hozott ítélet (EBHT 2006., II-5131. o.) 77–79. pontját és a fent hivatkozott Franchet és Byk kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 105. és 115–117. pontját.

24 – A megtámadott ítélet 69. pontja.

25 – A megtámadott ítélet 70. pontja.

26 – A megtámadott ítélet 71. és 72. pontja.

35. Az Elsőfokú Bíróság eljárását jóvá kell hagyni. A hozzáférés iránti kérelem sorsát meghatározó értékelést „a dokumentumokban foglalt konkrét adatok alapján”, nem pedig a dokumentumok kategóriája szerint kell elvégezni. Önmagában tehát azért, mert a dokumentum a Tanács Jogi Szolgálatának valamely jogalkotási javaslatra készített véleménye, illetve a „jogi vélemény” címet viseli, automatikusan nem részesülhet a jogi vélemények bizalmas kezelésének az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdése által biztosított védelmében. A kibocsátóján és elnevezésén túl azt is meg kell állapítani, hogy a dokumentum valóban jogi véleményt tartalmaz-e. Amennyiben igen, a véleményben külön kell választani az általános jogi megfontolásokra vonatkozó, a vélemény célját kijelölő fejtegetéseket és azokat, amelyek valóban a jogi szolgálat által a jogalkotási javaslatról kialakított véleményt fejezik ki. A részleges közzététel lehetőségének biztosítása vonatkozásában az Elsőfokú Bíróság megállapította, hogy a Tanács végül közölte Maurizio Turcóval a bevezető bekezdést, amelyben arra történik utalás, hogy a szóban forgó vélemény a Tanács jogi szolgálatának tanácsait tartalmazza a Közösségen kívüli országok állampolgárainak a munkaerőpiacra történő belépésével kapcsolatos közösségi hatáskör kérdésére vonatkozólag²⁷.

36. Igaz, hogy nem csak a konkrét és egyenként történő értékelést kell elvégezni, hanem az elutasítás indokolásából ki kell derülnie ezen kötelezettség tiszteletben tartásának is. Főszabályként tehát az intézmény által a hozzáférés elutasításának megalapozására előadott indokolás nem korlátozódhat a kért dokumentum jellegére vagy típusára vonatkozó általános megállapításokra, hanem

a dokumentumban ténylegesen szereplő információkon kell alapulnia²⁸. Ugyanakkor az ítélkezési gyakorlatból az derül ki, hogy megengedhető a dokumentumok egyik kategóriájára utaló általános indokolás, ha valamely dokumentum tartalmának vagy lényeges elemének hozzáférhetővé tétele nélkül nem lehet megjelölni a dokumentumhoz való hozzáférés iránti kérelem megtagadását megalapozó sajátos okokat, és ezért, mivel veszélybe kerül a bizalmas kezelésre vonatkozó kivétel által védendő érdek, a kivétel elveszti lényegi célját²⁹. Erre tekintettel Maurizio Turco jogosan nem kifogásolhatja az Elsőfokú Bírósággal szemben, hogy az nem követelte meg a Tanácstól a kért dokumentumra vonatkozó konkrét indokolást. Az Elsőfokú Bíróság valóban kifejezetten elismerte, hogy a Tanács által a hozzáférés megtagadásának alátámasztására előadott megfontolások a Tanács valamennyi jogalkotási javaslatra vonatkozó jogi véleményére alkalmazhatóak, nem csak kifejezetten a szóban forgó jogi véleményre. Az Elsőfokú Bíróság ugyanakkor úgy ítélte meg, hogy az indokolás általánosságára a jelen ügyben igazolható „azzal a ténnyel, hogy további – például a jogi vélemény tartalmára vonatkozó – információk szerepeltetése megfosztaná céljától a hivatkozott kivételt”³⁰.

b) Az esetenkénti vizsgálat korlátai

37. Az Elsőfokú Bíróság eljárását továbbá megfelelően kell értelmezni. A jelen ügyben

28 – Lásd különösen a fent hivatkozott JT's Corporation kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 46. és 65. pontját, a fent hivatkozott Franchet és Byk kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 130. pontját, a fent hivatkozott Technische Glaswerke Ilmenau kontra Bizottság ügyben 2006. december 14-én hozott ítélet 77. és 80–83. pontját és a fent hivatkozott API kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 66–68. pontját.

29 – Lásd különösen a fent hivatkozott Sison kontra Tanács ügyben hozott ítélet 83. pontját és a fent hivatkozott API kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 67. pontját.

30 – A megtámadott ítélet 74. pontja.

27 – Lásd a megtámadott ítélet 75. pontját.

a Tanács által a hozzáférés megtagadásának alátámasztására előadott indokolás általánosságát magyarázza az is, hogy a jogi véleményekhez való hozzáférésre irányuló kérelmek egyenkénti és konkrét vizsgálatának követelménye nem lehet korlátlan. A kért dokumentum minden eleme a jogi szolgáltatnak a jogalkotási javaslat jogszerűségére vonatkozó véleményét fejezi ki, más szóval főszabályként mindazt, ami a tulajdonképpeni értelemben vett jogi véleményt alkotja, védi az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdése. Ez a rendelkezés kizárólag a jogi véleményt, de annak egészét érinti. Az esetenkénti vizsgálat tehát kizárólag annak megállapítására irányul, hogy a kért dokumentumra milyen mértékben terjed ki a jogi vélemények vonatkozásában előírt, bizalmas kezelésre irányuló kivétel, azaz annak megjelölésére, hogy a dokumentum melyik része fejezi ki a jogi véleményt. Az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdése ugyanis – éppen a Tanács részéről a kért dokumentumhoz való hozzáférés iránti kérelmet megtagadó határozat alátámasztására a jelen ügyben is alkalmazott okokból – bevezette az intézmények jogi szolgálatai által a jogalkotási javaslatokkal kapcsolatban készített jogi vélemények bizalmas jellegének általános vélelmét.

38. Ennek megállapítására elegendő e rendelkezés rövid történeti áttekintése. Már Jacobs főtanácsnok javasolta, hogy a Tanács Jogi Szolgálatának jogi véleményére a Tanács kifejezett engedélye nélkül ne hivatkozhasanak a felek a Bíróság előtt, mivel e vélemény közzététele „nyilvánvalóan sértené a független jogi véleményhez fűződő közérdeket”³¹. Amint azt már említettem³², maga a közösségi bíróság volt az, amely kevesebb, mint három évvel később biztosította

a bizalmas kezelésre irányuló kivételt az intézmények jogi szolgálatainak a jogalkotási javaslatokra vonatkozó jogi véleményei vonatkozásában azzal az indokkal, hogy „az ilyen jellegű dokumentumok közzététele következtében nyilvánosságra kerülhetnek az elfogadásra váró jogi aktus törvényességére és hatályára vonatkozóan az intézményen belül folytatott viták és eszmecserék, és [...] mindez ahhoz vezethet, hogy az intézmény nem fogja kikérni jogi szolgálatainak írásbeli véleményét”, illetve azzal az indokkal, hogy „ezeknek a dokumentumoknak a közzététele bizonytalansághoz vezetne a közösségi jogi aktusok törvényességét illetően, és negatívan befolyásolhatja a közösségi intézmények működését”³³. Ezután a Bíróság ezt a kivételt az ahhoz fűződő közérdekkel indokolta, „hogy az intézmények támaszkodhassanak a jogi szolgálataik által teljesen függetlenül adott véleményekre”³⁴. Emellett már emlékeztettem arra is, hogy ezt a joggyakorlat által kínált megoldást hagyta jóvá a jogalkotó az 1049/2001 rendeletben.

39. Így jött létre a jogi vélemények közzététele tilalmának elve, amely az intézmények jogi szolgálatai által összeállított, a jogalkotási javaslatokra vonatkozó összes jogi értékelést lefedi. Bár néhány tagállam, mint például a Svéd Királyság, nemzeti jogában ezzel ellentétes megoldást alkalmaz, a közzététel tilalma elvének bevezetése a közösségi jogalkotó által a fent kifejtett meggyőző okok alapján meghozott politikai döntés eredménye.

33 – Lásd a fent hivatkozott Carlsen és társa ügyben hozott végzés 46. pontját.

34 – A C-445/00. sz. Ausztria kontra Tanács ügyben 2002. október 23-án hozott végzés (EBHT 2002., I-9151. o.) 12. pontja, az Elsőfokú Bíróság által a T-44/97. sz. Ghignone és társa kontra Tanács ügyben 2000. november 8-án hozott ítélet (T-KSZ 2000., I-A-223. és II-1023. o.) 48. pontja és az Elsőfokú Bíróság által a T-357/03. sz. Gollnisch és társa kontra Parlament ügyben 2005. január 10-én hozott végzés (EBHT 2005., II-1. o.) 34. pontja.

31 – A C-350/92. sz. Spanyolország kontra Tanács ügyben 1995. július 13-án előterjesztett indítvány (EBHT 1995., I-1988. o.) 35. pontja.

32 – A fenti indítvány 26. pontja.

40. A jogi vélemények vonatkozásában előírt, bizalmas kezelésre vonatkozó kivétellel védett érdek főszabályként ugyanis indokolja az intézmények jogi szolgálatait által készített, a jogalkotási javaslatokra vonatkozó összes jogi vélemény titkosítását. Ha bármilyen jellegű véleményhez hozzá lehetne férni, ez konkrétan és ténylegesen sérthetné az intézmények lehetőségét arra, hogy jogi szolgálataiktól őszinte, tárgyilagos és teljes, ennél fogva valamely jogalkotási szöveg jogszerűségének megítélésében az adott intézmény számára hasznos véleményt kapjanak. Az ilyen vélemény közzététele visszafogott és óvatos fogalmazásra készítetné a jogi szolgálatot annak elkerülése érdekében, hogy befolyásolja az intézmény döntésképeségét. Az ilyen vélemény haszna az intézmény számára jelentősen lecsökkenne. Ráadásul tartani lehetne attól is, hogy jogi véleményei közzétételének lehetősége miatt a jogi szolgálat mondanivalója lényegét inkább szóban fejt ki, ami még a közzététel tilalmára vonatkozó elvnel is jobban gyengíti az átláthatóságot. Kell-e emlékeztetni arra, hogy a jobb megoldás néha rosszabb, mint a jó megoldás. Másrészt, abban az esetben, ha az intézmény úgy dönt, hogy nem követi a jogi szolgálata kedvezőtlen véleményét, e vélemény közzététele egy későbbi per esetén megakadályozhatja az intézményt abban, hogy megvédhesse eljárását a bíróság előtt, annál is inkább, mivel ott a képviselőt a saját jogi szolgálata látná el.

41. A két felperes állításával ellentétben tehát nem lehet elválasztani a jogi véleményekben található, az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdése második francia bekezdésének védelmét igénylő jogi értékeléseket azoktól, amelyek ilyen védelmet

nem igényelnek. Különösen a közzétételre alkalmas „kedvező” vagy „ártalmatlan”, illetve a bizalmasan kezelendő „kedvezőtlen” vagy „érzékeny” vélemények közötti különbségtétel ellentétes a védett érdekekkel. A Tanács jogosan hozta fel ellenérvként azt, hogy a közzététel megtagadása arra utalna, hogy kedvezőtlen véleményről van szó, és ez kiváltaná a fentiekben előadott valamennyi káros hatást, amelyeket a bizalmas kezelésre vonatkozó kivétel éppen elkerülni szándékozik. Nem érthetünk egyet a svéd kormánnyal abban sem, hogy figyelembe kell venni, hogy a jogalkotási aktusra vonatkozó tárgyalások milyen szakaszban vannak. A Tanács ezzel szemben is joggal hivatkozott arra, hogy valamely jogalkotási aktus jogszerűsége előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés vagy jogellenességi kifogás formájában bármikor vitatható. E tekintetben egyet kell értenem az Elsőfokú Bírósággal, amely szerint „a jogi szolgálatok véleményeinek sajátos jellege miatt ezek a dokumentumok főszabály szerint az idő múlásával nem veszítik el bizalmas jellegüket”. Az Elsőfokú Bíróság az egyik korábbi végzésében hozzátette, hogy „e dokumentumok közzététele [ugyanis] mindig veszélyt jelenthet a közösségi jogrend stabilitásához és az intézmények működőképességéhez fűződő közérdekre, amennyiben az idő múlása nem változtatja meg a hozzáféréshez való jogra vonatkozó ilyen kivételt alátámasztó okokat [...]”³⁵. Az idő múlásával kapcsolatos megfontolások alapján tehát nem lehet hatékonyan vitatni azt az állítást, hogy az 1049/2001 rendelet valamennyi jogi vélemény vonatkozásában bevezette a közzététel tilalmának elvét. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy az idő múlásának nincs semmilyen hatása, hanem – amint látni fogjuk – ennek figyelembevételére csak a jogi véleményre vonatkozó, a főszabályként működő bizalmas kezelés elvétől eltérő közzétételét indokoló

35 – A fent hivatkozott Carlsen és társa kontra Bizottság ügyben hozott végzés 50. pontja.

nyomós közérdek mérlegelésének során kerülhet sor.

42. Láthatjuk, hogy a közérdek jellege maga az, amely alátámasztja az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdése második francia bekezdésében előírt, a jogalkotási javaslatokkal kapcsolatos valamennyi jogi vélemény bizalmas kezelésének védelmére vonatkozó kivételt. Az Elsőfokú Bíróság is megalapozottan ítélte jogszerűnek a vitatott hozzáférés megtagadását, „figyelemmel e dokumentumok sajátos természetére” és arra, „hogymint jogi szolgálat [a] [...] véleményeinek függetlenségének védendő érdek lehet”³⁶.

43. Ezért, jóllehet kétségtelen – mint azt az Elsőfokú Bíróság máshol megállapította –, hogy „az intézménynek főszabály szerint kötelessége a hozzáférés iránti kérelemben szereplő dokumentumok tartalmának konkrét és egyenkénti értékelése, amelyet alkalmazni kell az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (1)–(3) bekezdésében szereplő összes kivételre, függetlenül attól, hogy a kért dokumentum mely területhez tartozik”³⁷, azonban e kötelezettség mértéke változik a jogi vélemények bizalmas kezelésére vonatkozó kivétel megvalósítása és más kivételek alkalmazása folyamán. Ez utóbbi esetekben az, hogy valamely dokumentum közzététele ténylegesen veszélyezteti-e a védett érdeket, nem csak a dokumentum tárgyától, hanem a dokumentumban található információk jellegétől is függ. Például önmagában abból a tényből, hogy a dokumentum ellenőrzési

vagy vizsgálati tevékenységre vonatkozik, nem következik az, hogy a közzététele automatikusan veszélyeztetheti ezen tevékenység lefolytatását és hátrányosan befolyásolhatná az ellenőrzés vagy vizsgálati tevékenység céljának védelmét³⁸. Ugyanígy az a tény, hogy a dokumentum kedvezőtlen információkat vagy megállapításokat tartalmaz egy harmadik ország politikájával vagy az emberi jogok védelmének ezen országban fennálló helyzetével kapcsolatban, nem jelenti szükségszerűen azt, hogy e dokumentum közzététele kihat az Unió nemzetközi kapcsolataira³⁹.

44. Egyetértek azzal, hogy az általam javasolt elemzés súlyos korlátokat szab a jogi vélemények bizalmas kezelésére vonatkozó kivétel esetenkénti vizsgálatának. Ugyanakkor ez megint csak azon nehézségeknek a következménye, amelyekkel a tökéletesen ellentmondásos jogszabályszöveg hatékony érvényesülésének és a gyakorlatban értelmezhető jelentésének kidolgozása jár.

45. Az előzőekből következik, hogy az Elsőfokú Bíróság nem sértette meg a jogi vélemények bizalmas kezelésére vonatkozó kivétel alkalmazásához szükséges, a kért dokumentumokra vonatkozó egyenkénti és konkrét vizsgálat követelményét.

36 – A megtámadott ítélet 78. és 79. pontja.

37 – Az Elsőfokú Bíróság által a fent hivatkozott Technische Glaswerke Ilmenau kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 85. pontja és a fent hivatkozott API kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 57. pontja.

38 – Lásd a fent hivatkozott Franchet és Byk kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 104–134. pontját.

39 – Lásd a fent hivatkozott Kuijer kontra Tanács ügyben hozott ítéletet.

2. A nyomós közérdek fennállására alapított, a kivétel alóli alkivétel
- a) A nyomós közérdek azonosítása

46. A jogi vélemények bizalmas kezelése ugyanakkor nem érvényesülhet korlátlanul. Az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdésében bevezetett, az említett vélemények közzétételére vonatkozó tilalom elvétől e rendelkezés szerint el kell tekinteni, ha „nyomós közérdek” indokolja mégis a kért dokumentum közzétételét. Ugyanígy kell eljárni, ha a jogi vélemények vonatkozásában előírt, a hozzáférési jog alóli kivétel által védett érdek és az esetleges nyomós közérdek összeméréséhez szükséges a kért dokumentum konkrét vizsgálata⁴⁰.

47. E tekintetben Maurizio Turco azt kifogásolta, hogy az Elsőfokú Bíróság tévesen döntött úgy, hogy valamely dokumentum közzétételének indoklására alkalmas nyomós közérdeknek főszabályként különböznie kell az 1049/2001 rendelet alapját képező, az átláthatósággal, a nyitottsággal és a demokráciával, illetve a polgároknak a döntéshozatali folyamatban való részvételével kapcsolatos elvektől, amelyek hiányában a kérelmező kötelessége annak bizonyítása, hogy tekintettel az adott ügy sajátos körülményeire, az ugyanezen elvekre való hivatkozás különös indokoltsága meghaladja a vitás dokumentum védelmének szükségességét.

48. A fent említett első kifogás felveti a jogi véleményeknek az ilyen típusú dokumentumok számára főszabályként biztosított bizalmas kezeléstől eltérő közzétételét indokoló, az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdése szerinti „nyomós közérdek” természetének kényes kérdését. Vajon olyan közérdekről van szó, amely a dokumentumok hozzáférhetővé tételéhez fűződik, és amely a jelen ügy sajátos körülményei között fontosabb a jogi vélemények védelmét megkövetelő közérdeknél, vagy pedig olyanról, amely különbözik ettől, és nagyobb jelentőséggel bír?

49. Az Elsőfokú Bíróság a második változatot részesítette előnyben, és a kérelmezőre hárította az átláthatóság, a nyitottság, a demokrácia és a polgárok jogalkotási folyamatban való részvételének elvétől különböző és jelentősebb közérdek azonosításának feladatát. Ez a feladat annyira nehéz, hogy nagyon csekély a valószínűsége, hogy a dokumentumhoz való hozzáférést jelentősebb közérdekre hivatkozva valaha is engedélyezni lehessen⁴¹. Az átláthatósághoz fűződő „egyszerű” közérdekeknél jelentősebb közérdekek azonosítása leküzdhetetlen nehézséget jelent.

40 – Lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott API kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 54. pontját.

41 – Amint arra az elmélet helyesen rámutatott: lásd különösen Kranenborg, H. R., „Is it time to revise the European regulation on public access to documents?”, *European public law*, vol. 12, 2006, 2. sz., 251. o., különösen a 259., 261. és a 262. o.

50. Márpedig az 1049/2001 rendelet ilyen értelmezése nem állja meg a helyét. Számomra nem meggyőző az Elsőfokú Bíróság azon érve, mely szerint, mivel az átláthatóság, a nyitottság, a demokrácia és a polgárok jogalkotási folyamatban való részvételének elve teljesen áthatja az 1049/2001 rendelet valamennyi rendelkezését, a jogi vélemény közzétételét indokoló nyomós közérdeknek különböznie kell ezektől az elvektől. Véleményem szerint az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (2) bekezdéséből valójában az a kötelezettség származik az érintett intézmény számára, hogy egyensúlyt teremtsen a bizalmas kezelésre vonatkozó kivétellel védeni kívánt közérdek, valamint a dokumentumok hozzáférhetővé tételéhez fűződő közérdek között. Más szóval a rendelkezés értelme a jogi vélemények bizalmas kezelésére irányuló kivétel vonatkozásában az, hogy jóllehet a jogi vélemények védelmét átható közérdek főszabály szerint fontosabb, mint a dokumentumok hozzáférésehez fűződő közérdek, előfordulhat, hogy az ügy körülményeinek és a kért jogi vélemény tartalmának elemzése a mérleg nyelvét a másik irányba mozdítja.

51. Ezt az értelmezést képviselte Geelhoed főtanácsnok is, amikor úgy vélte, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) és (3) bekezdésének „szövegéből kifejezetten kitűnik az”, hogy ezen rendelkezések szerint „az intézményeknek annak megítélésénél, hogy a dokumentumhoz való hozzáférést megtagadják-e, a különös érdekeket, amelyeket a közzététel megtagadásával védeni kívánnak (pl. a kereskedelmi érdekek védelme, a bírósági eljárások védelme vagy az intézmények döntéshozatali eljárásának védelme), az érintett dokumentum hozzáférhetővé tétele iránti

közérdekkel szemben mérlegelniük kell”⁴². Az Elsőfokú Bíróságnak a megtámadott ítéletet követő ítélkezési gyakorlata is inkább ebben az irányban halad. A 4. cikk (3) bekezdésben szabályozott kivételekről az Elsőfokú Bíróság megállapítja, hogy széles körű mérlegelési jogkört biztosítanak az intézmények számára, „lehetővé téve számukra egyrészt a tárgyalásaik bizalmasságának megőrzéséhez, másrészt a polgárok e dokumentumokhoz való hozzáférésehez fűződő érdekek mérlegelését”⁴³.

52. Számomra ugyanis úgy tűnik, hogy ez az egyetlen olyan olvasat, amely alkalmas arra, hogy hatékonysággal ruházza fel a nyomós közérdeken alapuló, a bizalmas kezelésre irányuló kivétel alóli alkívételt. Ezt támasztják alá a tárgyaláson a Tanács által a nyomós közérdek bemutatására szolgáltatott példák. Jóllehet a Tanács egyetért az Elsőfokú Bíróság elemzésével, mely szerint ezeknek a közérdeknek különbözniük kell az 1049/2001 irányelvet átható elvektől, az általa felhozott példák rávilágítottak a különbségtétel voltaképpen áthidalhatatlan nehézségére. Így a nem vitatott jogi vélemények vonatkozásában a közzététel hivatkozott lehetősége azzal a ténnyel magyarázható, hogy a jogi vélemények védelmének célja – amely arra irányul, hogy az intézmények számára biztosítsa annak lehetőségét, hogy őszinte és független véleményekhez jussanak, valamint gondoskodják arról, hogy ne merüljön fel kétség a jogalkotói aktusok törvényességére vonatkozóan – nem követeli meg az említett vélemények bizalmas kezelését, vagyis a dokumentumokhoz való hozzáféréshez fűződő közérdek elsőbbséget

42 – A fent hivatkozott Sison kontra Bizottság ügyben előterjesztett főtanácsnoki indítvány 27. pontja.

43 – Az Elsőfokú Bíróság által a T-264/04. sz., WWF European Policy Programme kontra Tanács ügyben 2007. április 25-én hozott ítélet (EBHT 2007., II-911. o.) 40. pontja.

élvez. Ugyanez a helyzet a közzététel céljából kibocsátott jogi vélemények esetében, ahol a kibocsátás azért történik, mert a nyilvánosságra hozatalnak éppen az a célja, hogy elejét vegye az intézmény eljárásának jogszerűségére vonatkozó minden vitának.

53. Ugyanígy az érintett intézménynek azt is figyelembe kell vennie, ha az idő múlásával oly mértékben csökkenhet a jogi vélemények bizalmas kezeléséhez fűződő közérdekű megfontolások intenzitása, hogy ezáltal a mérleg nyelve az átláthatóságra vonatkozó közérdek felé mozdul. Erre különösen akkor kerülhet sor, ha a kért jogi vélemény tárgyát képező jogalkotói aktust időközben hatályon kívül helyezték.

54. A jelen ügyben tehát a Tanácsnak meg kellett volna teremtenie az egyensúlyt a közösségi jogrend stabilitásával összefüggő, a jogi vélemények védelmére vonatkozó igény és a Tanács Jogi Szolgálatá által készített jogi vélemények függetlenségéhez, valamint az átláthatósághoz fűződő közérdek között. Az érintett intézmények ezen egyensúly megteremtésére irányuló kötelezettsége pedig – ellentétben az Elsőfokú Bíróság által a megtámadott ítéletben tett megállapítással⁴⁴ – nem korlátozható arra az esetre, ha a felperes előzetesen bizonyítja, hogy az adott ügy sajátos körülményeire tekintettel az átláthatóság elvének különös indokoltsága meghaladja a vitás dokumentum védelmének szükségességét. Ezzel megfelelkezni arról, hogy az intézménnyel szemben előírt konkrét és egyenkénti vizsgálat indokainak egyikét a különböző közérdekek közötti egyensúly megteremtésére vonatkozó kötelezettség képezi⁴⁵. Ez főleg azt jelentené, hogy a

felperesre túlságosan súlyos bizonyítási teher hárulna: hogyan tudná bizonyítani, hogy a jogi vélemény bizalmas kezeléséhez fűződő, főszabályként érvényesülő érdek ellenére fennáll a vélemény nyilvánosságra hozatalához fűződő érdek, ha egyszer nem ismeri annak tartalmát? A jelen üggyhöz hasonlóan az esetek többségében a felperesnek csupán arra lesz lehetősége, hogy általánosságban hivatkozzék a nyomós közérdekre. Ennek mérlegelését csak a Tanács képes – és köteles – a szóban forgó dokumentum tartalma és az ügy sajátos körülményei alapján elvégezni. Ráadásul az Elsőfokú Bíróság által a jelen fellebbezés tárgyát képező ítéletet követően meghozott határozatában láthatóan már nem kívánta ezt a bizonyítási terhet a felperesre hárítani. Úgy ítélte meg ugyanis, hogy az a tény, mely szerint a hozzáférést kérő nem hivatkozik az átláthatóság és a demokrácia elvétől eltérő egyetlen érdekre sem, „nem jár automatikusan azzal, hogy nem szükséges a felmerülő érdekek összemérése”, mivel „ugyanazeknek az elveknek a felhívása ugyanis, tekintettel az ügy sajátos körülményeire, olyan élességgel vetődhet fel, amely meghaladhatja a vitás dokumentumok védelmének szükségét”⁴⁶.

55. Az Elsőfokú Bíróság tehát annak megállapításával, hogy a dokumentum hozzáférhetővé tételéhez fűződő nyomós közérdeknek főszabály szerint különböznie kell az átláthatóság, a nyitottság és a demokrácia vagy a polgárok jogalkotási folyamatban való részvételének elvétől, amelyek az 1049/2001 rendelet alapjául szolgálnak, azzal, hogy a kérelmező kötelessége annak bizonyítása, hogy tekintettel az adott ügy sajátos körülményeire, az ugyanezen elvekre való hivatkozás olyan élességgel vetődhet fel, amely meghaladhatja a vitás dokumentumok védelmének szükségét, pontatlanul értelmezte az

44 – Lásd a megtámadott ítélet 83. pontját.

45 – Lásd a fent hivatkozott API kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 54. pontját.

46 – Ugyanott, 97. pont.

1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének utolsó mondatát, és így tévesen alkalmazta a jogot.

Mivel a jelen ügyben – amint azt már megállapítottam – az Elsőfokú Bíróság tévesen értelmezte a jogi vélemények bizalmas kezelésének elvétől való eltérést megalapozó nyomós közérdek fogalmát, nem szükséges, és még csak nem is lehetséges állást foglalni a Maurizio Turco által erre vonatkozóan hivatkozott jogalap megalapozottságáról.

b) A közérdekek összemérésének vizsgálata

56. Maurizio Turco – a holland kormány támogatásával – kifogásolta azt is, hogy az Elsőfokú Bíróság nem adott helyt a pervezető intézkedések iránti kérelmének, amely arra irányult, hogy kötelezzék a Tanácsot a szóban forgó jogi véleménynek az Elsőfokú Bíróság részére való megküldésére. Az Elsőfokú Bíróság így nem vizsgálta meg, hogy a Tanács megfelelően értékelte-e az ügyben szereplő közérdekeket. Valójában az Elsőfokú Bíróság feladata – az érintett intézmény széles mérlegelési jogkörének tiszteletben tartása mellett – annak vizsgálata, hogy ez az intézmény mérlegelte-e a közérdekeket, ami szükséges a jogi vélemények bizalmas kezelésére vonatkozó kivétel alkalmazásához. A hatékony bírói felülvizsgálat általában azt feltételezi, hogy az Elsőfokú Bíróság – eljárási szabályzata 67. cikkének 3. §-ában foglalt jogával élve – megismeri a szóban forgó jogi vélemény tartalmát, miközben biztosítja ezen dokumentumok bizalmas kezelését a felperessel szemben. Ráadásul e tekintetben az Elsőfokú Bíróság általában felhívja az érintett intézményt arra, hogy a szóban forgó jogi véleményt nyújtsa be⁴⁷. Az ilyen pervezető intézkedés haszna ugyanakkor minden esetben az Elsőfokú Bíróság mérlegelésétől függ.

III – Az ügy érdemében történő eldöntése

57. A Bíróság alapokmánya 61. cikkének első bekezdése szerint, ha a fellebbezés megalapozott, és a per állása megengedi, a Bíróság maga hoz a jogvita kapcsán végleges határozatot. Jelen esetben ez a helyzet áll fenn. A megtámadott ítélet indokolásából kiderül, a Tanács azért utasította el a szóban forgó jogi véleménynek a Maurizio Turco által hivatkozott nyomós közérdeken alapuló közzétételét, mert úgy ítélte meg, hogy a döntéshozatali folyamat átláthatóságára és nyitottságára vonatkozó közérdek nem képez az 1049/2001 rendelet 4. cikk (2) bekezdés utolsó mondata szerinti nyomós közérdeket. E téves jogi elemzésből kiindulva a Tanács nem vizsgálta meg, hogy az átláthatósághoz fűződő közérdek a jelen ügyben nem erősebb-e a jogi vélemények bizalmas kezelését főszabályként indokoló védelem szükségességénél, és így indokolhatja-e a kért jogi vélemény közzétételét. Ennélfogva megalapozott a Maurizio Turco által az elsőfokú eljárásban felhozott jogalap, mely szerint a Tanács nem vizsgálta meg a Turco által hivatkozott nyomós közérdek fennállását. Ezért a közzétételt megtagadó vitatott határozatot meg kell semmisíteni.

47 – Lásd a fent hivatkozott Mattila kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 18. pontját, a fent hivatkozott Kuijer kontra Tanács ügyben hozott ítélet 21. pontját és a fent hivatkozott Franchet és Byk kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 36. pontját.

IV – Véggövetkeztetések

58. A fentiekben kifejtett okokból indítványozom, hogy a Bíróság:

- helyezze hatályon kívül az Európai Közösségek Elsőfokú Bíróságának a T-84/03. sz., Turco kontra Tanács ügyben 2004. november 23-án hozott ítéletét, mivel az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 4. cikke (2) bekezdése utolsó mondatának téves értelmezésével és alkalmazásával az Elsőfokú Bíróság megsértette a közösségi jogot;

- semmisítse meg a Tanács 2002. november 19-i, a Tanács Jogi Szolgálatának a menedékkérők tagállamokbeli befogadásának minimumszabályait megállapító tanácsi irányelvtervezettel kapcsolatos véleményéhez való hozzáférést Maurizio Turcóval szemben megtagadó határozatát.