



## Határozatok Tára

**T-796/14. sz. ügy**

**Philip Morris Ltd  
kontra  
Európai Bizottság**

„A dokumentumokhoz való hozzáférés — 1049/2001/EK rendelet — A dohánytermékek és kapcsolódó termékek gyártására, kiszerezésére és értékesítésére vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről szóló irányelv elfogadásának előkészítő munkái keretében készített dokumentumok — A hozzáférés megtagadása — A bírósági eljárások és a jogi vélemények védelmére vonatkozó kivétel — A döntéshozatali eljárás védelmére vonatkozó kivétel — Nyomós közérdek”

Összefoglaló – A Törvényszék ítélete (nyolcadik tanács), 2016. szeptember 15.

- 1. Megsemmisítés iránti kereset — Jogalapok — Az indokolás hiánya vagy elégtelensége — Az érdemi jogszerűsége vonatkozó jogalaptól elkülönülő jogalap*  
*(EUMSZ 263. cikk és EUMSZ 296. cikk)*
- 2. Az Európai Unió intézményei — A dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés joga — 1049/2001 rendelet — A dokumentumokhoz való hozzáférés joga alóli kivételek — Indokolási kötelezettség — Terjedelem*  
*(EUMSZ 296. cikk; 1049/2001 európai parlamenti és tanácsi rendelet, 4. cikk)*
- 3. Az Európai Unió intézményei — A dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés joga — 1049/2001 rendelet — A dokumentumokhoz való hozzáférés joga alóli kivételek — Szigorú értelmezés és alkalmazás — A valamely kivétel hatálya alá tartozó dokumentumok konkrét és egyedi vizsgálatára vonatkozó kötelezettség — Terjedelem*  
*(1049/2001 európai parlamenti és tanácsi rendelet, (1), (2) és (4) preambulumbekzdés, 1. és 4. cikk)*
- 4. Az Európai Unió intézményei — A dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés joga — 1049/2001 rendelet — A dokumentumokhoz való hozzáférés joga alóli kivételek — A szóban forgó érdekek mérlegelésére vonatkozó kötelezettség — Terjedelem a jogalkotási eljárás alapját képező dokumentumok tekintetében*  
*(1049/2001 európai parlamenti és tanácsi rendelet, (2) és (6) preambulumbekzdés, és 4. cikk)*
- 5. Az Európai Unió intézményei — A dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés joga — 1049/2001 rendelet — A dokumentumokhoz való hozzáférés joga alóli kivételek — A jogi vélemények védelme — Az intézmény azon kötelezettsége, hogy megvizsgálja a jogi aktus jogi vélemény jellegét és a jogi vélemény védelme sérelmének konkrét lehetőségét, valamint hogy ellenőrizze a*

*hozzáférhetővé tételt igazoló nyomós közérdek hiányát — A jogalkotási eljárásra vonatkozó jogi vélemények hozzáférhetővé tétele — Az intézmény azon kötelezettsége, hogy részletesen megindokoljon minden, hozzáférést megtagadó határozatot*

*(1049/2001 európai parlamenti és tanácsi rendelet, 4. cikk, (2) bekezdés, második francia bekezdés)*

6. *Az Európai Unió intézményei — A dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés joga — 1049/2001 rendelet — A dokumentumokhoz való hozzáférés joga alóli kivételek — A jogi vélemények védelme — Terjedelem — A nemzeti bírósághoz és az uniós bírósághoz benyújtott kereset tárgyát képező jogalkotási aktusra vonatkozóan valamely intézmény jogi szolgálata által készített vélemény hozzáférhetővé tételének megtagadása — Megengedhetőség*

*(1049/2001 európai parlamenti és tanácsi rendelet, 4. cikk, (2) bekezdés, második francia bekezdés)*

7. *Az Európai Unió intézményei — A dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés joga — 1049/2001 rendelet — A dokumentumokhoz való hozzáférés joga alóli kivételek — A bírósági eljárások védelme — Terjedelem — Az uniós bíróság előtt folyamatban lévő ügyekben a Bizottság által benyújtott beadványok — A hozzáféréshez való jog alóli kivétel alkalmazására vonatkozó általános vélelem — A befejezett ügyekre való alkalmazás — Feltételek*

*(1049/2001 európai parlamenti és tanácsi rendelet, 4. cikk, (2) bekezdés, második francia bekezdés)*

8. *Az Európai Unió intézményei — A dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés joga — 1049/2001 rendelet — A dokumentumokhoz való hozzáférés joga alóli kivételek — A bírósági eljárások védelme — Hatály — Olyan dokumentumok, amelyeket nem kizárólag bírósági eljárás céljából készítettek, de amelyek alkalmasak arra, hogy az említett eljárásban korlátozzák az érintett intézmény védekezésre való képességét — Bennfoglaltság — Feltételek*

*(1049/2001 európai parlamenti és tanácsi rendelet, 4. cikk, (2) bekezdés, második francia bekezdés)*

9. *Az Európai Unió intézményei — A dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés joga — 1049/2001 rendelet — A dokumentumokhoz való hozzáférés joga alóli kivételek — A bírósági eljárások védelme — Terjedelem — Az érintett intézmény helyzetét és a fegyveregyenlőség elvét folyamatban lévő eljárásban veszélyeztető dokumentumok hozzáférhetővé tételének megtagadása — Megengedhetőség*

*(1049/2001 európai parlamenti és tanácsi rendelet, 4. cikk, (2) bekezdés, második francia bekezdés)*

1. Lásd a határozat szövegét.

(lásd 28. pont)

2. Lásd a határozat szövegét.

(lásd 29–31. pont)

3. Lásd a határozat szövegét.

(lásd 50–54. pont)

4. Ha valamely intézmény az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló 1049/2001 rendelet 4. cikkében meghatározott egyik kivételt alkalmazza, akkor ezen intézmény feladata, hogy mérlegeljen az érintett dokumentum hozzáférhetővé tételének megtagadásával védeni kívánt konkrét érdek, valamint különösen az e dokumentum hozzáférhetővé

tételéhez fűződő közérdek között, tekintettel azokra az előnyökre, amelyek – amint azt az 1049/2001 rendelet (2) preambulumbekzdése megállapítja – a nagyobb átláthatóságból származnak, vagyis hogy a polgárok még inkább részt vehetnek a döntéshozatali eljárásban, valamint biztosítva van a polgárok irányában az igazgatás nagyobb legitimációja, hatékonysága és felelőssége a demokratikus rendszerben.

Ezek a megfontolások nyilvánvalóan rendkívüli jelentőséggel bírnak a Bizottság által jogalkotási eljárás keretében készített dokumentumok esetében. Amint ugyanis az 1049/2001 rendelet (6) preambulumbekzdéséből következik, pontosan az ilyen esetekben szélesebb körű hozzáférést kell biztosítani a dokumentumokhoz. Az átláthatóság ebből a szempontból hozzájárul a demokrácia megerősítéséhez, mivel lehetővé teszi a polgárok számára mindazon információk ellenőrzését, amelyek valamely jogalkotási aktus alapjául szolgáltak. Annak lehetősége ugyanis, hogy az állampolgárok megismerjék a jogalkotási tevékenységek alapjait, a demokratikus jogaik tényleges gyakorlásának feltételét képezi.

(lásd 55., 56. pont)

5. Ami a jogi véleményekre vonatkozó, az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdése szerinti kivételt illeti, ha kérelmet nyújtanak be valamely dokumentum hozzáférhetővé tétele iránt, az intézmény által elvégzendő vizsgálatnak az e rendelkezésben szereplő három kritériumnak megfelelően szükségképpen három lépésben kell történnie. Így az intézménynek az első lépésben arról kell meggyőződnie, hogy a hozzáférhetővé tenni kért dokumentum valóban jogi véleményre vonatkozik-e. A második lépésben azt kell megvizsgálnia, hogy a kérdéses dokumentum jogi véleményekre vonatkozóként azonosított részeinek hozzáférhetővé tétele sérti-e a jogi vélemények védelmét, abban az értelemben, hogy a hozzáférhetővé tétel sértené valamely intézménynek azt az érdekét, hogy jogi véleményeket kérhessen, valamint őszinte, objektív és teljes körű véleményeket kaphasson. Ahhoz, hogy ezen érdek sérelmének kockázatára hivatkozni lehessen, e kockázatnak észszerűen előre láthatónak, és nem pusztán feltételezésen alapulónak kell lennie. Harmadik és utolsó lépésként, amennyiben az intézmény úgy ítéli meg, hogy valamely dokumentum hozzáférhetővé tétele sértené a jogi véleményeknek a fentiekben meghatározott védelmét, meg kell bizonyosodnia arról, hogy nem áll fenn olyan nyomós közérdek, amely a hozzáférhetővé tételből eredő, az intézmény azon képessége vonatkozásában felmerülő sérelem ellenére is igazolná a hozzáférhetővé tételt, hogy jogi véleményeket kérhessen, valamint őszinte, objektív és teljes körű véleményeket kaphasson.

Amennyiben a jogalkotási eljárások keretében valamely intézmény jogi szolgálata által készített vélemények hozzáférhetővé tétele hátrányosan befolyásolhatná az e jogi szolgálat függetlenségének védelméhez fűződő érdeket, ezt a kockázatot olyan nyomós közérdekeknek kell ellensúlyozniuk, amelyek áthatják az 1049/2001 rendeletet. Ilyen nyomós közérdeket képez az a körülmény, ha az intézmény jogi szolgálatának a jogalkotási kezdeményezésekről szóló vita során felmerülő jogi kérdésekkel kapcsolatos véleményét tartalmazó dokumentumok hozzáférhetővé tétele növelheti a jogalkotási eljárás átláthatóságát és nyitottságát, valamint megerősítheti az európai polgárok azon demokratikus jogát, hogy ellenőrizzék mindazon információkat, amelyek valamely jogalkotási aktus alapjául szolgáltak, amint azt különösen az említett rendelet (2) és (6) preambulumbekzdése megállapítja. Következésképp az említett rendelet főszabály szerint kötelezővé teszi az intézmény jogi szolgálata által a jogalkotási eljárásra vonatkozóan készített vélemények hozzáférhetővé tételét. Ez a megállapítás ugyanakkor nem képezi akadályát annak, hogy a jogi vélemények védelmére hivatkozva megtagadassák az olyan egyedi jogi vélemény hozzáférhetővé tételét, amelynek összeállítása jogalkotási eljárás keretében történt, viszont különösen érzékeny kérdésre vonatkozik, vagy a szóban forgó jogalkotási eljárás túlmutató, különösen széles terjedelemmel bír. Ilyen esetben az érintett intézmény feladata, hogy a hozzáférhetővé tétel megtagadását részletesen megindokolja.

(lásd 58–62. pont)

6. Kétségtelen, hogy valamely jogi vélemény hozzáférhetővé tételének azzal az indokkal való megtagadása, hogy az említett hozzáférhetővé tétel hátrányosan befolyásolhatja az intézmény azon képességét, hogy valamely jogalkotási aktus érvényességét később bíróság előtt megvédje, mint általános jellegű érv nem igazolhat valamely, az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló 1049/2001 rendeletben előírt átláthatóság alóli kivételt.

Nem erről van szó azonban akkor, amikor a jogalkotási eljárás keretében adott konkrét jogi vélemény hozzáférhetővé tételét megtagadó határozat elfogadásának időpontjában egyrészt az érintett jogi aktus érvényességét vitató, előzetes döntéshozatal iránti kérelem benyújtását nagyban valószínűvé tevő kereset van folyamatban valamely tagállam bíróságai előtt, másrészt pedig valamely tagállam keresetet nyújtott be az uniós bírósághoz, amelyben arra hivatkozva vitatja ugyanezen jogi aktus néhány rendelkezésének érvényességét, hogy azok sértik az EUM-Szerződést és az arányosság elvét. Amennyiben ugyanis a kért dokumentum olyan kitakart részeket tartalmaz, amelyek az érintett intézmény jogi szolgálata által adott véleményre hivatkoznak, amely vélemény szerint az Uniónak nincs jogalkotási hatásköre, és nem tartották tiszteletben az arányosság elvét, e részek hozzáférhetővé tétele veszélyeztethetné a jogi vélemények védelmét, azaz az intézmény azon érdekének védelmét, hogy jogi véleményeket kérhessen, és őszinte, objektív és teljes körű véleményeket kaphasson, valamint veszélyeztethetné az említett jogi szolgálat helyzetét abban a tekintetben, hogy az uniós bíróság előtt a szóban forgó jogalkotási aktus érvényességét a többi féllel azonos feltételek mellett védhesse meg. Márpedig az ilyen hozzáférhetővé tétel még azelőtt feltárná az érintett intézmény jogi szolgálatának álláspontját, hogy annak alkalma lett volna azt a bírósági eljárás során előterjeszteni, míg az eljárásban részt vevő másik felet egyáltalán nem terhelte hasonló kötelezettség.

(lásd 65–67., 69., 70. pont)

7. Lásd a határozat szövegét.

(lásd 77–83. pont)

8. A bírósági eljárások védelmére vonatkozó, az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdése szerinti kivétel középpontjában a fegyveregyenlőség elve és a megfelelő igazságszolgáltatás elve áll. Márpedig a fegyveregyenlőség bíróság előtti biztosításának szükségessége nemcsak a kizárólag egy adott jogvita céljából készített dokumentumok – úgymint a beadványok – védelmét, hanem azon dokumentumok védelmét is igazolja, amelyek hozzáférhetővé tétele egy adott jogvita keretében veszélyeztetheti a szóban forgó egyenlőséget, amely szorosan hozzátartozik a tisztességes eljárás fogalmához. Mindazonáltal ahhoz, hogy ez a kivétel alkalmazható legyen, arra van szükség, hogy a kért dokumentumok az azokhoz történő hozzáférést megtagadó határozat meghozatalának időpontjában releváns kapcsolatban álljanak az uniós bíróság előtt folyamatban lévő azon jogvitával, amely vonatkozásában az érintett intézmény a kivételre hivatkozik, és hogy a hozzáférhetővé tételük – annak ellenére, hogy az említett dokumentumokat nem valamely folyamatban lévő bírósági eljárás keretében készítették – sértse a fegyveregyenlőség elvét és potenciálisan az érintett intézménynek az említett eljárásban való védekezési képességét. Más szavakkal: arra van szükség, hogy a dokumentumok feltárják az érintett intézménynek a hivatkozott bírósági eljárás során felhozott vitatott kérdésekre vonatkozó álláspontját.

E megfontolások a kért dokumentumokhoz való hozzáférést megtagadó határozat elfogadásának időpontjában a nemzeti bíróság előtt folyamatban lévő eljárásokra is alkalmazhatók azzal a feltétellel, hogy azok valamely uniós jogi aktus értelmezéséhez vagy érvényességéhez kapcsolódó kérdést vetnek fel, ezért – az ügy összefüggéseire tekintettel – az előzetes döntéshozatali eljárás különösen valószínűnek tűnik. Jóllehet az említett dokumentumokat nem egy adott bírósági eljárás keretében készítették, az érintett bírósági eljárás integritása és a felek közötti fegyveregyenlőség mindkét esetben

súlyosan sérülhetne, ha a felek kiváltságos hozzáférést kapnának a másik fél olyan belső információihoz, amelyek szoros kapcsolatban állnak valamely folyamatban lévő vagy potenciális, de küszöbön álló jogvita jogi vonatkozásaival.

(lásd 88–90. pont)

9. A fegyveregyenlőség elve megköveteli, hogy az az intézmény, amelytől a megtámadott aktus származik, képes legyen az eljárásának jogszerűségét a bíróság előtt hatékonyan megvédeni. Márpedig ezt a lehetőséget komolyan veszélyeztetné, ha a szóban forgó intézménynek nemcsak a felperes által vagy egy jövőbeli előzetes döntéshozatali eljárás keretében felhozott jogalapokkal és érvekkel szemben kellene védekeznie, hanem a kérdéses aktus előkészítése keretében tervezett különböző döntések jogszerűségére vonatkozó belső álláspontok tekintetében is. Különösen a dokumentumokhoz való hozzáférés területén az ilyen típusú álláspontokat tartalmazó dokumentumok hozzáférhetővé tétele az érintett intézményt ténylegesen arra kötelezheti, hogy a saját személyi állományának olyan értékeléseivel szemben védekezzen, amelyeket végül nem fogadtak el. Ez a körülmény megbonthatja a bírósági eljárásban részt vevő felek közötti egyensúlyt, mivel a felperest nem lehetne ilyen típusú belső értékelések hozzáférhetővé tételére kötelezni.

Következésképpen az ilyen dokumentumok nyilvánosság számára történő hozzáférhetővé tétele addig, amíg a szóban forgó aktus értelmezésére és jogszerűségére vonatkozó bírósági eljárás folyamatban van, veszélyeztetheti az érintett intézmény védekezési pozícióját, valamint a fegyveregyenlőség elvét, mivel már ekkor ismertetésre kerülnének az intézmény szervezeti egységeinek a vitatott kérdésekre vonatkozó jogi jellegű belső álláspontjai, míg a másik felet egyáltalán nem terhelné hasonló kötelezettség.

(lásd 97., 98. pont)