



Határozatok Tára

PRIIT PIKAMÄE
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2020. július 9.¹

C-342/19. P. sz. ügy

**Fabio De Masi,
Yanis Varoufakis
kontra**

Európai Központi Bank (EKB)

„Fellebbezés – Az Európai Központi Bank (EKB) dokumentumaihoz való hozzáférés – Az EKB fő tevékenységével kapcsolatos dokumentum – 2004/258/EK határozat – A 4. cikk (2) és (3) bekezdése – Hatály – Belső használatra rendelt dokumentumhoz való hozzáférés megtagadása – Dokumentum folyamatban lévő vagy lezárult döntéshozatali eljáráshoz való kapcsolódása”

I. Bevezetés

1. Fellebbezésében Fabio De Masi és Yanis Varoufakis az Európai Unió Törvényszéke 2019. március 12-i Masi és Varoufakis kontra EKB ítéletének² hatályon kívül helyezését kéri, amelyben a Törvényszék elutasította az EKB azon 2017. október 16-i határozatának a megsemmisítése iránti keresetét, amelyben a fellebbezőkkel szemben megtagadta „A KBER és az EKB alapokmányáról szóló jegyzőkönyv 14.4. cikkének értelmezését érintő kérdésekre adott válaszok” című, 2015. április 23-i dokumentumhoz való hozzáférést.

2. Az EKB birtokában lévő dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó jogvita tárgyában – az 1049/2001 rendelet³ alkalmazásáról szóló jogvitákkal ellentétben – a Bíróság kevés ítéletet hozott, ezért a jelen ügy lehetőséget nyújt számára, hogy pontosítsa az e különleges területre vonatkozó ítélkezési gyakorlatát.

3. A Bíróság kérésének megfelelően a jelen indítvány a fellebbezés harmadik jogalapjára összpontosít, amely különösen a 2004/258/EK határozatban⁴ előírt, a hozzáférési jog alóli kivételek és az e határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése szerinti, a belső használatra rendelt dokumentumokra vonatkozó kivétel hatálya közötti kapcsolatra vonatkozik.

¹ Eredeti nyelv: francia.

² T-798/17 ítélet, nem tették közzé; a továbbiakban: megtámadott ítélet, EU:T:2019:154.

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

⁴ A 2015. január 21-i (EU) 2015/529 európai központi banki határozattal módosított, az Európai Központi Bank dokumentumaihoz való nyilvános hozzáféréséről szóló, 2004. március 4-i európai központi banki határozat (HL 2004. L 80., 42. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 5. kötet, 51. o.).

II. Jogi háttér

A. Az *elsődleges jog*

4. Az EUMSZ 15. cikk a következőképpen rendelkezik:

„(1) A jó kormányzás előmozdítása és a civil társadalom részvételének biztosítása céljából az Unió intézményei, szervei és hivatalai munkájuk során a nyitottság elvének lehető legnagyobb mértékű tiszteletben tartásával járnak el.

(2) Az Európai Parlament ülései nyilvánosak, valamint a Tanács ülései, amikor azokon jogalkotási aktus tervezetéről tanácskoznak, illetve szavaznak, szintén nyilvánosak.

(3) Bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult az Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak dokumentumaihoz hozzáférni az e bekezdésnek megfelelően meghatározandó elvek és feltételek szerint.

Az e dokumentumokhoz való hozzáférési jog általános elveit és köz- vagy magánérdeken alapuló korlátozásait rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács határozza meg.

A második albekezdésben említett rendeleteknek megfelelően valamennyi intézmény, szerv és hivatal gondoskodik tevékenységének átláthatóságáról és saját eljárási szabályzatában rögzíti a dokumentumaihoz való hozzáférésre vonatkozó különös rendelkezéseket.

E bekezdést az Európai Unió Bíróságára, az Európai Központi Bankra és az Európai Beruházási Bankra csak annyiban kell alkalmazni, amennyiben igazgatási feladatokat látnak el.

A második albekezdésben említett rendeletekben megállapított feltételek szerint az Európai Parlament és a Tanács biztosítja a jogalkotási eljárásokhoz kapcsolódó dokumentumok nyilvánosságát.”

B. A 2004/258 határozat

5. A 2004/258 határozat (1)–(3) preambulumbekkezdésének szövege a következő:

„(1) Az Európai Unióról szóló szerződés 1. cikkének második albekezdése kiemeli a nyitottság elvét, megállapítva, hogy a Szerződés új szakaszt jelent az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozásának folyamatában, amelyben a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg. A nyitottság biztosítja a közigazgatás nagyobb legitimitációját, hatékonyságát és felelősségét, így erősítve a demokrácia alapelveit.

(2) Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK rendelettel kapcsolatos együttes nyilatkozatban az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság felhívják az Unió többi intézményeit és szerveit arra, hogy fogadjanak el a nyilvánosságnak a dokumentumokhoz történő hozzáféréséről szóló belső szabályokat, amelyek figyelembe veszik a rendeletben meghatározott alapelveket és korlátozásokat. Az EKB dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférés szabályait megállapító, az Európai Központi Bank dokumentációjához és irattárához való nyilvános hozzáférésről szóló, 1998. november 3-i határozatot megfelelően módosítani kell.

(3) Szélesebb körű hozzáférést kell biztosítani az EKB dokumentumaihoz, ugyanakkor védeni kell az EKB-nak és a nemzeti központi bankoknak (NKB-k) [az EUMSZ] 108. [cikkben] és [a Központi Bankok Európai Rendszere és az EKB alapokmányáról szóló jegyzőkönyv] 7. cikkében meghatározott függetlenségét, valamint az EKB feladatainak ellátásával kapcsolatos meghatározott ügyek titkosságát. A hatékony döntéshozatali eljárás (ideértve a belső konzultációkat és előkészítő munkálatokat) védelmének biztosítása érdekében, az EKB döntéshozó szerveinek ülésein elhangzottak bizalmasak, kivéve amennyiben az érintett szerv a tanácskozása eredményeinek nyilvánosságra hozatala mellett dönt”.

6. E határozat 2. cikke így rendelkezik:

„(1) Bármely uniós polgár, valamint valamely tagállam területén lakóhellyel, illetve székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult az EKB dokumentumaihoz hozzáférni az e határozatban meghatározott feltételek és korlátozások szerint.

(2) Ugyanezen feltételek és korlátozások betartásával az EKB hozzáférést biztosíthat a dokumentumaihoz a tagállamok területén lakóhellyel, illetve székhellyel nem rendelkező természetes vagy jogi személyek számára.

[...]”

7. A 2004/258 határozat 4. cikke ekként rendelkezik:

„[...]

(2) Az EKB megtagadja az adott dokumentumhoz való hozzáférést, ha a nyilvánosságra hozatal veszélyeztetné az alábbiak védelmét:

[...]

– bírósági eljárások és jogi tanácsadás,

[...]

kivéve, ha a nyilvánosságra hozatalhoz nyomós közérdek fűződik.

(3) Az EKB által belső használatra, az EKB-n belüli tárgyalások és előzetes konzultációk, vagy az EKB és az NKB-k, [az illetékes nemzeti hatóságok (INH)] vagy [a kijelölt nemzeti hatóságok (KNH)] közötti véleménycsere részeként készített vagy kapott dokumentumokhoz való hozzáférést elutasítják a döntés meghozatalát követően is, kivéve, ha a nyilvánosságra hozatalhoz nyomós közérdek fűződik.

Az EKB és az egyéb érintett hatóságok és szervek közötti véleménycsere tükröző dokumentumokhoz való hozzáférést elutasítják a döntés meghozatalát követően is, amennyiben a dokumentum nyilvánosságra hozatala súlyosan veszélyeztetné az EKB hatékonyságát feladatai ellátása terén, kivéve, ha a nyilvánosságra hozatalhoz nyomós közérdek fűződik.

[...]

(5) Ha a kivételek bármelyike a kért dokumentumnak csak bizonyos részeit érinti, a dokumentum fennmaradó részeit közzé kell tenni.

[...]”

III. A jogvita előzményei

8. A jogvita előzményeit a Törvényszék a megtámadott ítélet 1–6. pontjában ismertette, és azok, amennyiben a jelen eljáráshoz szükséges, a következőképpen foglalhatók össze.

9. F. De Masi és Y. Varoufakis (a továbbiakban: fellebbezők), miután az EKB tájékoztatta őket az „A KBER és az EKB alapokmányáról szóló jegyzőkönyv 14.4. cikkének értelmezését érintő kérdésekre adott válaszok” című, 2015. április 23-i külső jogi véleményről (a továbbiakban: vitatott dokumentum) 2017. július 7-i levelükben hozzáférést kértek az EKB-tól e dokumentumhoz.

10. Az EKB a 2017. augusztus 3-i levélben megtagadta az említett dokumentumhoz való hozzáférést, egyrészt a 2004/258 határozat 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdésében foglalt, a jogi tanácsadás védelmére vonatkozó kivétel, és másrészt az ugyanezen határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében foglalt, a belső használatra rendelt dokumentumok védelmére vonatkozó kivétel alapján.

11. A fellebbezők a 2017. augusztus 30-i levélben a vitatott dokumentumhoz való hozzáférés iránt megerősítő kérelmet terjesztettek elő az említett határozat 7. cikkének (2) bekezdése alapján.

12. Az EKB a 2017. október 16-i határozatban megerősítette a vitatott dokumentumhoz való hozzáférést megtagadó határozatát, ugyanazon kivételek alapján, mint amelyeket a 2017. augusztus 3-i határozatában megjelölt.

IV. A Törvényszék előtti eljárás és a megtámadott ítélet

13. A Törvényszék Hivatalához 2017. december 8-án benyújtott keresetlevelükkel a fellebbezők keresetet indítottak a 2017. október 16-i határozat megsemmisítése iránt.

14. A fellebbezők e keresetük alátámasztása érdekében lényegében két jogalapra hivatkoztak, amelyeket a 2004/258 határozat 4. cikke (2) bekezdése második francia bekezdésének a megsértésére, a másodikat pedig ugyanezen határozat 4. cikke (3) bekezdése első albekezdésének a megsértésére alapítottak.

15. Az EKB a kereset elutasítását kérte.

16. A Törvényszék a megtámadott ítélettel a fellebbezők keresetét mint megalapozatlant elutasította. A fellebbezők második jogalapjának vizsgálata alapján a Törvényszék a megtámadott ítélet 74. pontjában úgy ítélte meg, hogy az EKB jogosan alapíthatta a vitatott dokumentumhoz való hozzáférés megtagadását a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt kivételre. Ezért megállapította, hogy nem szükséges megvizsgálni az első jogalapot, amely az e határozat 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdésében előírt, hozzáféréshez való jog alóli kivételt érinti.

17. Ennek érdekében a Törvényszék kizárta azt, hogy az említett határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése keretében a döntéshozatali eljárás súlyos sérelmének a bizonyítása követelmény lenne, és a megtámadott ítélet 30. pontjában rámutatott, hogy a vitatott dokumentumhoz való hozzáférésnek az e rendelkezés alapján való megtagadása kizárólag annak bizonyítását feltételezi, hogy egyrészt e dokumentumot az EKB-n belüli tárgyalások és előzetes egyeztetések vagy az EKB és az érintett nemzeti hatóságok közötti véleménycsere keretében belső használatra rendelték, és másrészt nem áll fenn az e dokumentumok hozzáférhetővé tételét igazoló nyomós közérdek. Így megállapította, hogy az EKB jogosan vélhette úgy, hogy a vitatott dokumentum az ugyanezen határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése értelmében belső használatra rendelt, mivel az EKB-nak az volt az

álláspontja, hogy e dokumentumnak az a célja, hogy információkat és támogatást nyújtson a Kormányzótanács tanácskozásaihoz azon hatáskörök keretében, amelyeket a számára a Központi Bankok Európai Rendszere és az EKB alapokmányáról szóló 4. sz. jegyzőkönyv (a továbbiakban: a KBER-ről és az EKB-ról szóló jegyzőkönyv) 14.4. cikke előír.

18. A fellebbezők által előadott érvek értékelése keretében a Törvényszék először is elutasította azt az állítást, amely szerint a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt kivétel nem alkalmazandó a vitatott dokumentumra, mivel az jogi véleményt képez, amely az ezen határozat 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdésében előírt, a jogi tanácsadás védelmére vonatkozó kivétel hatálya alá tartozik.

19. Másodszor elutasította a fellebbezők azon érvét, amely szerint az említett határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt feltételek nem teljesülnek, mivel a vitatott dokumentum egyrészt nem belső jellegű, másrészt pedig nem kapcsolódik egy konkrét eljáráshoz.

20. Harmadszor, a Törvényszék elemezte és elutasította az indokolási kötelezettség megsértésére alapított kifogást.

21. A megtámadott ítélet 62–73. pontjában a Törvényszék a második jogalap második részét vizsgálta, amely a vitatott dokumentum hozzáférhetővé tételét igazoló nyomós közérdek fennállásán alapul, és elutasította azt.

V. A felek kérelmei

22. Fellebbezésükben a fellebbezők azt kérik, hogy a Bíróság:

- teljes egészében helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet, és adjon helyt az első fokon benyújtott kérelemnek, és
- az eljárási szabályzatának 137. és azt követő cikkeivel összefüggésben értelmezett 184. cikke alapján az eljárás másik felét kötelezze a költségek viselésére.

23. Az EKB azt kéri, hogy a Bíróság:

- utasítsa el a fellebbezést, és
- a fellebbezőket kötelezze a költségek viselésére.

VI. Jogi értékelés

24. Fellebbezésük alátámasztására a fellebbezők négy jogalapra hivatkoznak, amelyek először az EUSZ 10. cikk (3) bekezdésének, az EUMSZ 15. cikk (1) bekezdésének és az EUMSZ 298. cikk (1) bekezdésének, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája 42. cikkének a megsértésén, másodszor az indokolási kötelezettség megsértésén, harmadszor a 2004/258 határozat 4. cikke (2) és (3) bekezdésének a megsértésén, negyedszer az elsődleges jog megsértésén alapulnak annyiban, amennyiben a Törvényszék megtagadta a vitatott dokumentum hozzáférhetővé tételét igazoló nyomós közérdek fennállásának elismerését.

25. A jelen indítvány kizárólag a harmadik jogalapra vonatkozik, amely két részre oszlik. E szerint a Törvényszék egyrészt figyelmen kívül hagyta a 2004/258 határozat 4. cikke (2) és (3) bekezdésének alkalmazási körét, másrészt tévesen alkalmazta a jogot, amikor a hozzáférés megtagadását az említett határozat 4. cikkének (3) bekezdése értelmében megalapozottnak tekintette annak ellenére, hogy a vitatott dokumentumot nem az e rendelkezés értelmében vett belső használatra szánták.

26. A fent említett jogalap elemzése előtt szükségesnek látom ezen elemzés jogi hátterének pontosítását, tekintve, hogy mind a Törvényszék a megtámadott ítéletben, mind a fellebbezők a fellebbezésükben a Bíróság által a 1049/2001 rendeletre vonatkozó ítélkezési gyakorlatában elfogadott megoldásokra hivatkoztak.

A. Az elemzés jogi hátteréről

27. Kétségtelen, hogy az EKB dokumentumaihoz való hozzáférés iránti kérelmeket kizárólag a 2004/258 határozat alkalmazásával lehet benyújtani, amely határozat alapján a fellebbezők kérelmét elutasították.

28. Meg kell jegyezni, hogy a 2004/258 határozatot az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK rendelettel kapcsolatos együttes nyilatkozatot⁵ követően fogadták el, amelyben az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság felhívta az Unió többi intézményeit és szerveit arra, hogy fogadjanak el a nyilvánosságnak a dokumentumokhoz történő hozzáféréséről szóló olyan belső szabályokat, amelyek figyelembe veszik az említett rendeletben meghatározott alapelveket és korlátozásokat.

29. A 2004/258 határozat – amint arra a (3) preambulumbekkezdése rámutat – arra irányul, hogy az Európai Központi Bank dokumentációjához és irattárához való nyilvános hozzáférésről szóló, 1998. november 3-i 1999/284/EK európai központi banki határozat⁶ (EKB/1998/12) rendszere által biztosítottnál szélesebb körű hozzáférést biztosítson az EKB dokumentumaihoz, ugyanakkor védje az EKB-nak és az NKB-knak az EUMSZ 108. cikkben és a KBER-ről és az EKB-ről szóló jegyzőkönyv 7. cikkében előírt függetlenségét, valamint az EKB feladatainak ellátásával kapcsolatos meghatározott ügyek titkosságát.⁷

30. A 2004/258 határozat 3. cikkének a) pontja alapján az ez utóbbi rendelkezés értelmében vett dokumentumnak kell tekinteni az EKB által készített vagy az EKB birtokában lévő és „annak politikáival, tevékenységeivel és döntéseivel kapcsolatos” általános megfogalmazású dokumentumokat. Így – amint arra az EKB a Törvényszékhez és a Bírósághoz benyújtott írásbeli beadványaiban kifejezetten rámutat – az e határozatban biztosított hozzáférési jog nem csak azokra a dokumentumokra vonatkozik, amelyek az igazgatási feladataival kapcsolatosak, hanem általában valamennyi „EKB-dokumentumra” kiterjednek.

31. A 2004/258 határozat elfogadása tehát megelőzte a Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jei hatálybalépését, amely az elsődleges jogban megváltoztatta az Unió intézményeinek dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférés jogi hátterét, és bevezette az EK 255. cikk helyébe lépő EUMSZ 15. cikket, amely kiterjesztette az átláthatóság elvének hatályát az uniós jogban. Ugyanis az EK 255. cikktől

⁵ HL 2001. L 73., 5. o.

⁶ HL 1999. L 110., 30. o.

⁷ A 2004/258 határozatot az EKB 2011. május 9-i 2011/342/EU határozata (EKB/2011/6) (HL 2011. L 158., 37. o.) és 2015. január 21-i (EU) 2015/529 határozata (EKB/2015/1) (HL 2015. L 84., 64. o.) módosította. Ez utóbbi jogi aktus vezette be a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdése első albekezdésének módosítását, amely alapján a hozzáférés sérelmezett megtagadását elfogadták, és egy második albekezdést illesztettek be az említett bekezdésbe.

eltérően, amelynek hatálya a Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaira korlátozódott, az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdése már az uniós intézmények, szervek és hivatalok – beleértve az Európai Unió Bíróságát, az EKB-t és az Európai Beruházási Bankot, ha ezek igazgatási feladatokat látnak el – dokumentumaihoz való hozzáférés jogát írja elő.⁸

32. Az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdésének negyedik albekezdése szerint az első albekezdésben említett intézmények csak annyiban tartoznak az ugyanezen rendelkezés első albekezdésében szereplő, az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférésre irányadó szabályok alá, amennyiben igazgatási feladatokat látnak el. Ebből következik, hogy az ezen intézménynél lévő és annak fő tevékenységéhez kapcsolódó dokumentumokhoz való hozzáférésre irányadó feltételeket nem lehet az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdésének második albekezdése alapján elfogadott rendeletekkel meghatározni.⁹

33. Ennélfogva úgy tűnik, hogy az EKB fő tevékenységével kapcsolatos dokumentumhoz való hozzáférésre vonatkozó kérelem és annak megtagadása esetében a Bíróság által az 1049/2001 rendeletre vonatkozó ítélkezési gyakorlatában elfogadott megoldások nem vehetők át az ezen ítélkezési gyakorlat analógia útján történő alkalmazása keretében,¹⁰ mivel az EKB-t nem köti ez a rendelet. Márpedig úgy látom, hogy ez a helyzet áll fenn a vitatott dokumentum esetében, amellyel kapcsolatban az e dokumentumhoz való hozzáférést megtagadó határozat indokolásából kitűnik, hogy e dokumentumot egy olyan jogi vélemény alkotja, amely értékeli azokat a hatásköröket, amelyek a KBER-ről és az EKB-ről szóló jegyzőkönyv 14.4. cikke alapján a Kormányzótanácsot megilletik, és megvizsgálja azokat az intézkedéseket, amelyeket e tanácsnak meg kell hoznia, ha az NKB-k által a KBER-en kívül gyakorolt feladatok tekintetében fennáll annak a veszélye, hogy azok ellentétesek a KBER céljaival és feladataival. A dokumentum célja a leírása szerint a döntéshozó szervek belső mérlegelésének gazdagítása, és a sürgősségi likviditási támogatás nyújtására vonatkozó mérlegelések és konzultációk támogatása. Ezért megállapítható, hogy a vitatott dokumentum az EKB fő tevékenységének gyakorlásához kapcsolódik, különös tekintettel a monetáris politikára és a pénzügyi rendszer stabilitására vonatkozó felelősségére.¹¹

B. A 2004/258 határozat 4. cikke (2) és (3) bekezdése hatályának téves értelmezéséről

34. Emlékeztetni kell arra, hogy a hozzáférés sérelmezett megtagadásának alapja egyrészt a 2004/258 határozat 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdésében foglalt, a jogi tanácsadások védelmére vonatkozó kivétel, és másrészt az ugyanezen határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében foglalt, a belső használatra rendelt dokumentumok védelmére vonatkozó kivétel. A Törvényszék a megtámadott ítéletben a hozzá intézett két megsemmisítési jogalapból csak az egyiket, vagyis a második hivatkozott rendelkezés megsértésére vonatkozó jogalapot vizsgálta, és mivel megállapította, hogy az EKB jogosan alapíthatta a vitatott dokumentumhoz való hozzáférés megtagadását a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt kivételre, úgy vélte, nem szükséges megvizsgálni az első jogalapot, amely az említett határozat 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdésének megsértésén alapul.¹²

⁸ Lásd: 2017. július 18-i Bizottság kontra Breyer ítélet (C-213/15 P, EU:C:2017:563, 50. és 51. pont).

⁹ Lásd analógia útján: 2017. július 18-i Bizottság kontra Breyer ítélet (C-213/15 P, EU:C:2017:563, 48. pont).

¹⁰ Ez a helyzet többek között a hozzáféréshez való jog alóli kivételek szigorú értelmezésére vonatkozó elv esetében, amelyet a Bíróság az 1049/2001 rendelet (4) preambulumbekzdésének és 1. cikkének figyelembevételével vizsgált, amelyek értelmében e rendelet célja, hogy a lehető legteljesebb érvenyt szerezzen az érintett intézmények birtokában lévő dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés jogának (2017. július 13-i Saint-Gobain Glass Deutschland kontra Németország ítélet, C-60/15 P, EU:C:2017:540, 63. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

¹¹ Megemlítem, hogy bár a Törvényszék kifejezetten nem állapította meg, hogy a vitatott dokumentum az EKB fő tevékenységéhez kapcsolódik, ez a minősítés a megtámadott ítélet 33., 34. és 36. pontjában foglalt értékelési szempontokból egyértelműen következik.

¹² A megtámadott ítélet 4., 18. és 74. pontja.

35. E következtetést megelőzően a Törvényszék az 1049/2001 rendelkezéseit értelmező két bírósági ítéletre hivatkozással rámutatott, hogy az EKB a birtokában lévő dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelem értékelése céljából a 2004/258 határozat 4. cikkében szereplő több megtagadási indokot is figyelembe vehet, és megállapította, hogy azok a kivételek, amelyek a vitatott dokumentumhoz való hozzáférés megtagadását indokolták, „mindketten önálló megtagadási indokok”, mivel a jogi tanácsadás védelmére vonatkozó kivétel nem *lex specialis* a belső használatra rendelt dokumentumok védelmére vonatkozó kivételhez képest.¹³

36. A fellebbezők először is azt állítják, hogy a Törvényszék tévesen értelmezte a jogot, amikor megállapította, hogy a 2004/258 határozat 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdése, amely a jogi tanácsadás védelmére vonatkozik, nem minősül különös rendelkezésnek (*lex specialis*) az e határozat 4. cikkének (3) bekezdéséhez képest. E rendelkezések közül az első kizáró hatással bír, amely a második rendelkezés alkalmazhatatlanságát eredményezi. A fellebbezők megelégednek azzal, hogy e jogalap alátámasztásául azt állítják, hogy a 2004/258 határozat 4. cikkének (3) bekezdésében szereplő „belső használatra rendelt vélemények” kifejezés kizárólag nem jogi véleményekre vonatkozhat, ellenkező esetben ez megfosztaná az értelmétől az e határozat 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdésében foglalt, a jogi tanácsadás védelméről szóló kivételt.

37. Amint arra a Törvényszék a megtámadott ítéletben helyesen rámutat,¹⁴ a 2004/258 határozat 2. cikkének (1) bekezdésében valamennyi uniós polgár, valamint a valamely tagállam területén lakóhellyel, illetve székhellyel rendelkező valamennyi természetes vagy jogi személy számára biztosított, EKB-dokumentumokhoz való hozzáférés bizonyos köz- vagy magánérdekű okokon alapuló korlátozásoknak van alávetve. Konkrétabban és a (4) preambulumbekkezdésével összhangban a 2004/258 határozat a 4. cikkében a kivételek olyan rendszerét írja elő, amely lehetővé teszi az EKB számára, hogy megtagadja a dokumentumokhoz való hozzáférést abban az esetben, ha annak hozzáférhetővé tétele sértene az e cikk (1) és (2) bekezdésében védett érdekek valamelyikét, vagy ha a dokumentumot belső használatra rendelték az EKB-n belüli tárgyalások és előzetes konzultációk, vagy az EKB és az NKB-k, az INH-k vagy a KNH-k közötti véleménycsere keretében, vagy ha az az EKB és az egyéb érintett hatóságok és szervek közötti véleménycserét tükrözi.

38. Meg kell állapítani, hogy a 2004/258 határozat 4. cikkének (1)–(3) bekezdése formálisan a hozzáférés megtagadása különböző indokainak az egymást követő megemlékezésének felel meg, amelyben ezen indokokat egyszerűen egymás mellé helyezték annak feltüntetése nélkül, hogy a szóban forgó rendelkezések milyen kapcsolatban állnak egymással. A 2004/258 határozat 4. cikke (1)–(3) bekezdésének formája alátámasztja a Törvényszéknek mindazon indokok önálló és független jellegére vonatkozó megállapítását, amelyekre az EKB egyenként vagy halmozottan hivatkozhat. A 2004/258 határozat 4. cikkének rendszere szerint valamely hozzáférés iránti kérelem elutasítása akkor igazolt, ha fennállnak az e cikkben előírt kivételek valamelyike által megkövetelt feltételek. Hasonlóképpen, e határozatnak sem a 4. cikke (2) bekezdése második francia bekezdésének, sem pedig a 4. cikke (3) bekezdésének szövege nem támasztja alá a fellebbezők azon állítását, amely szerint az előbbi rendelkezés *lex specialis* minősül a második rendelkezéshez képest.

39. Ezen túlmenően és főképp, a 2004/258 határozat 4. cikkének (5) bekezdése a következőképpen határozza meg a kért dokumentum részleges hozzáférhetőségét: „ha a kivételek bármelyike a kért dokumentumnak csak bizonyos részeit érinti, a dokumentum fennmaradó részeit közzé kell tenni”. Ez a megfogalmazás kétségtelenül annak lehetőségét tükrözi, hogy az említett cikk (1)–(3) bekezdésében meghatározott kivételeket egyetlen dokumentum vonatkozásában halmozottan alkalmazzák.

¹³ A megtámadott ítélet 44. és 45. pontja.

¹⁴ A megtámadott ítélet 16. és 17. pontja.

40. Ez a lehetőség azzal a nehézségekkel magyarázható, amelyekbe a hozzáférés iránti kérelemmel megkeresett intézmények ütközhetnek, amikor a kért dokumentumot a tartalma, valamint a hozzáférés megtagadásának elfogadott indokai alapján minősítik. Összetett jellege miatt egyazon dokumentum *a priori* több hozzáférési jog alóli kivétel hatálya alá tartozhat,¹⁵ és indokolatlannak tartom ezt az intézményt egyetlen választásra kötelezni, miközben elemzését valószínűleg vitatni, és jogszerűségét vizsgálni fogják. Ezáltal semmiképpen sem sérül a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés joga és annak hatékony érvényesülése, mivel a hozzáférés kérelmezője békéltetési, majd bírósági eljárásban vitathatja a hozzáférés megtagadását, amelynek megalapozottságát végső soron a bíróság értékeli.

41. A jelen ügyben a vitatott dokumentum tökéletesen szemlélteti ezt a helyzetet, mivel az EKB által belső tanácskozáshoz harmadik féltől kért jogi állásfoglalásról van szó, amellyel kapcsolatban a fellebbezők egyaránt kifogásolják annak belső használatra rendelt véleményként és jogi véleményként való minősítését, amint az alábbiakban látható.

42. A fellebbezők azon állítása szerint, hogy a Törvényszék által elfogadott értelmezés megakadályozná a 2004/258 határozat 4. cikke (2) bekezdése második francia bekezdésének hatékony érvényesülését, hangsúlyozni kell, hogy nem rendszerek az olyan helyzetek, amelyekben a hozzáférés megtagadásának indokai átfedik egymást, így a jogi tanácsadás védelme egy adott helyzetben tartozhat egyetlen, e rendelkezésben előírt kivétel hatálya alá. Emellett abban az esetben, ha a belső használatra rendelt dokumentumok védelméről alapuló kivétel a Törvényszék megalapozatlannak ítélte volna, ez utóbbinak a 2004/258 határozat 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdésében előírt, a jogi tanácsadás védelméhez kapcsolódó indok alapján meg kellett volna vizsgálnia a hozzáférés megtagadásának érvényességét.

43. Végül hasznosnak látom megemlíteni a Bíróság által a 2019. december 19-i EKB kontra Espírito Santo Financial (Portugália) ítéletben (C-442/18 P, EU:C:2019:1117) elfogadott megoldást. Ebben az ügyben a Bíróság érvénytelennek nyilvánította az EKB azon határozatát, amelyben - különösen az érintett hitel összegére vonatkozó információkat illetően - megtagadta az azon jegyzőkönyvekhez való teljeskörű hozzáférést, amelyek a Kormányzótanácsnak az egyik portugál bank részére nyújtott sürgősségi likviditási támogatásról szóló határozatairól készültek. Miután megállapította, hogy a Törvényszék az indokolási kötelezettség értékelése során tévesen alkalmazta a jogot, és ezt követően hatályaon kívül helyezte a megtámadott ítéletet, a Bíróság a fent említett eljárási jogalap és a fellebbező által hivatkozott anyagi jogalapok közül csak az egyik, nevezetesen a 2004/258 határozat 4. cikke (1) bekezdésének az EKB döntéshozó testületei eljárásainak a titkosságára vonatkozó a) pontja megsértésén alapuló jogalap vizsgálatával maga bírálta el jogerősen a jogvitát. A Bíróság elutasította ezt a két jogalapot, mivel úgy vélte, hogy a hozzáférést megtagadó határozatot a jogilag megkövetelt módon indokolták, és az érvényesen alapul a fent említett rendelkezésen. Tehát nem vette figyelembe és nem értékelte a fellebbező által felhozott második, a 2004/258 határozat 4. cikke (2) bekezdése első francia bekezdésének a megsértésére alapított jogalapot, és ezáltal megállapította, hogy a hozzáférés megtagadásának e határozatban meghatározott valamennyi indoka egyedi és jogilag önálló.¹⁶

¹⁵ 2011. július 28-i Office of Communications ítéletében (C-71/10, EU:C:2011:525), amely a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályaon kívül helyezéséről szóló, 2003. január 28-i 2003/4/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvre (HL 2003. L 41., 26. o.; magyar nyelvű kiadás 15. fejezet, 7. kötet, 375. o.) vonatkozik, a Bíróság ezen irányelv 4. cikkének (2) bekezdését értelmezte, amely felsorolja azokat az információk nyilvánosság számára hozzáférhetővé tételére vonatkozó általános szabály alóli, a tagállamok által alkalmazható kivételeket, amelyek lehetővé teszik a címzett hatóságok számára, hogy az e rendelkezésben meghatározott megtagadási indokok közül többet halmozottan figyelembe vegyenek. E tekintetben a Bíróság ezen ítélet 30. pontjában megállapította, hogy az, hogy a hozzáférhetővé tétel megtagadása által és a hozzáférhetővé tétel által szolgált érdekeket a 2003/4 irányelv 4. cikkének (2) bekezdése külön-külön említi, nem képezi akadályát a hozzáférhetővé tétel főszabálya alóli ezen kivételek halmozódásának, mivel a hozzáférhetővé tétel megtagadásában álló érdekek néha ugyanazon helyzet vagy ugyanazon tényállás keretében átfedhetik egymást.

¹⁶ Azt is meg kell jegyezni, hogy a Bíróság az 1049/2001 rendelet – amely szintén tartalmaz egy, a hozzáférési jog alóli kivételekről szóló, és a 2004/258 határozat megfelelő rendelkezéséhez hasonló felépítésű 4. cikket – értelmezésének keretében kifejezetten foglalkozott a megtagadási indokok halmozott alkalmazásának kérdésével (lásd: a Bíróságnak a megtámadott ítélet 44. pontjában hivatkozott ítéletei). Azonban a jelen indítványnak az elemzés jogi háttéréről szóló részében említett megfontolások vonatkozásában ezen ítélkezési gyakorlat a jelen ügyben analógia útján nem alkalmazható.

44. Másodszor, a fellebbezők arra hivatkoznak, hogy bár a vitatott dokumentum valóban olyan jogi állásfoglalásnak felel is meg, amely a 2004/258 határozat 4. cikke (2) bekezdése második francia bekezdésének hatálya alá tartozik, nem teljesíti a védelemben való részesülés feltételeit, mivel az e rendelkezés értelmében vett jogi tanácsadásnak nem minősülő, egy adott szöveg értelmezéséről szóló elvont és tudományos jogi szakvéleményről van szó. A Törvényszék tévedett, amikor nem bírálta el a fellebbezők ezen érvét.

45. Meg kell állapítani, hogy ennek a kifogásnak nincs ténybeli alapja, mivel a Törvényszék megállapította, hogy a fellebbezők érvelése eredendően ellentmondásos, és elutasította azt,¹⁷ tekintve, hogy a fellebbezők egyszerre hivatkoztak arra, hogy a vitatott dokumentum a 2004/258 határozat 4. cikke (2) bekezdése második francia bekezdésében foglalt kivétel alkalmazásában jogi tanácsadásnak minősül, miközben vitatták is ezt a minősítést. Mindenesetre, mivel a Törvényszék anélkül erősítette meg a hozzáférés EKB általi, kizárólag az e határozat 4. cikkének (3) bekezdésén alapuló megtagadását, hogy a vitatott dokumentumnak az említett határozat 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdése értelmében vett jogi tanácsadásként történő minősítéséről határozott volna, nem szükséges a fellebbezők hatástalan érvét elbírálni.

C. A 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdése első albekezdésének megsértéséről

46. A harmadik jogalap második részében a fellebbezők arra hivatkoznak, hogy a 2004/258 határozat 4. cikkének (3) bekezdésében előírt és a 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdésében meghatározott védelemnek azonos a célja, nevezetesen a konkrét igazgatási eljáráshoz kapcsolódó belső döntéshozatali folyamat sértetlenségének védelme.

47. Márpedig az olyan elvont jogi kérdésről szóló külső szakvélemény, mint amelyet az EKB kért, és amelyhez megtagadták a hozzáférést, nem minősül döntéshozatali folyamathoz vagy végleges határozathoz kapcsolódó dokumentumnak. Inkább olyan dokumentumról van szó, amely meghatározza az intézmény döntéshozatali szabadságának külső keretét, és ezért nem része a védett döntéshozatali folyamatnak.

48. Ezenkívül a fellebbezők azt állítják, hogy a 2004/258 határozat 4. cikkének (3) bekezdésében szereplő, „a döntés meghozatalát követően is” kitétel azt támasztja alá, hogy az érintett dokumentumnak egy konkrét igazgatási eljárás keretén belüli belső használatra kell szolgálnia, amit a Bíróságnak egy felépítésében hasonló rendelkezésre, az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdésére vonatkozó, a Törvényszék által a megtámadott ítéletben figyelmen kívül hagyott ítélkezési gyakorlata is megerősített.

49. Az EKB a harmadik jogalap második részének mind az elfogadhatóságát, mind a megalapozottságát vitatja.

1. Az elfogadhatóságról

50. Emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel sem a tényállás megállapítására, sem – főszabály szerint – a Törvényszék által az e tényállás alátámasztására elfogadott bizonyítékok vizsgálatára. Amennyiben a bizonyítékok megszerzése szabályszerűen történt, valamint az általános jogelveket, valamint a bizonyítási teherre és a bizonyításfelvételre vonatkozó eljárási szabályokat tiszteletben tartották, kizárólag a Törvényszék feladata annak mérlegelése, hogy a hozzá benyújtott bizonyítékoknak milyen bizonyító erőt tulajdonít. E mérlegelés, eltekintve e bizonyítékok elferdítésétől, nem minősül tehát a Bíróság felülvizsgálata alá tartozó jogkérdésnek.¹⁸

¹⁷ Lásd a megtámadott ítélet 47. pontját.

¹⁸ Lásd: 2005. május 26-i Tralli kontra EKB ítélet (C-301/02 P, EU:C:2005:306, 78. pont).

51. Ezen állandó ítélkezési gyakorlat alapján az EKB megállapítja, hogy elfogadhatatlan az a kifogás, amely szerint a vitatott jogi vélemény nem minősülhet belső döntéshozatali eljáráshoz kapcsolódó dokumentumnak, mivel az említett kifogás lényegében a bizonyítékok Törvényszék általi értékelésére vonatkozik anélkül, hogy a fellebbezők bizonyítanák e bizonyítékok elferdítését.

52. Ez az érvelés véleményem szerint téves előfeltevésen, azaz a harmadik jogalap félreértelmezésén alapul; ez a jogalap valójában egyáltalán nem vonatkozik a tények vagy bizonyítékok Törvényszék általi értékelésének vitatására.

53. A Törvényszék, miután hivatkozott az EKB hozzáférést megtagadó határozatának indoklására, és megállapította, hogy a vitatott dokumentum tartalmának vizsgálata nem jutott azzal ellentétes eredményre, azt a következtetést vonta le, hogy ez utóbbi egy külső jogi tanácsadónak a KBER-ről és az EKB-ról szóló jegyzőkönyv 14.4. cikke alapján a Kormányzótanácsot megillető hatáskörre vonatkozó jogi szakvéleményéből áll, és tekintve, hogy e dokumentum nem kapcsolódik egy konkrét eljáráshoz, nem vezetett az EKB konkrét esetben elfogadott végleges állásfoglalásához.¹⁹

54. Márpedig hangsúlyozni kell, hogy a vitatott dokumentumnak a Törvényszék általi ezen értelmezését a fellebbezők nem vonják kétségbe a harmadik fellebbezési jogalap keretében. Ellenben a fellebbezők kifejezetten azt kifogásolják, hogy a Törvényszék jogilag ezt a szakvéleményt a 2004/258 határozat 4. cikkének a megtámadott ítéletben értelmezett (3) bekezdése értelmében vett belső használatra rendelt dokumentumként minősítette, ami a Bíróság felülvizsgálata alá tartozó jogi értékelésnek felel meg.

55. Ennélfogva az EKB által felhozott elfogadhatatlansági kifogást el kell utasítani.

2. Az ügy érdeméről

56. A fellebbezők, először is arra való hivatkozással, hogy a vitatott dokumentum külső eredete és tartalma alapján, mint különös rendelkezések értelmezésével kapcsolatos elvont jogkérdésre vonatkozó szakvélemény, nem tekinthető úgy, hogy egy belső határozathozatali eljáráshoz kapcsolódik, azt állítják, hogy a 2004/258 határozat 4. cikkének (3) bekezdése a jelen ügyben nem alkalmazható.

57. Ez az érv, amely kizárólag a vitatott dokumentum belső természetére vonatkozik, véleményem szerint nem fogadható el, mivel nem veszi figyelembe a 2004/258 határozat 4. cikkének az érintett dokumentum rendeltetésére vonatkozó (3) bekezdésében előírt kivétel tárgyát magát, emlékeztetve arra, hogy az EKB által készített, vagy egyszerűen csak „kapott” dokumentumról lehet szó.

58. *A priori* sem az a körülmény, hogy a vitatott dokumentum egy külső jogi tanácsadótól származik, akit az EKB kifejezetten erre a feladatra kért fel, sem az a tény, hogy e dokumentum az EKB hatásköreinek jogi háttérét pontosító szabály értelmezésére vonatkozó szakvéleményből áll, elvben nem összeegyeztethetetlen az említett dokumentum belső felhasználásra szolgáló rendeltetésével. Emellett az e szakvéleményben vizsgált jogi kérdés nyilvánvalóan nem minősíthető „külső jogi helyzetnek”, amint azt a fellebbezők tévesen teszik.

59. Másodszor, a fellebbezők azt állítják, hogy a vitatott dokumentum egy konkrét döntéshozatali eljárással fennálló kapcsolat hiányában nem tartozik a 2004/258 határozat 4. cikkének (3) bekezdésében meghatározott kivétel hatálya alá; ez az érvelés az említett kivétel hatályának kérdését veti fel.

¹⁹ Lásd a megtámadott ítélet 33., 34., 36. és 50. pontját.

60. A Bíróság állandó ítélezési gyakorlata értelmében valamely uniós jogi rendelkezés értelmezéséhez nemcsak annak szövegét, hanem annak szöveghelyzetét, és annak a szabályozásnak a célkitűzéseit is figyelembe kell venni, amelynek az részét képezi.²⁰

a) A „belső használatra rendelt dokumentum” fogalmának értelmezéséről

61. A 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének szövegére vonatkozóan meg kell említeni, hogy noha ez utóbbi a „tárgyalások” során belső használatra szánt dokumentumokra vonatkozik, e rendelkezés az EKB és más szervek közötti „konzultációk” vagy akár egyszerű „véleménycserék” esetére is hivatkozik, és úgy tűnik, hogy ez a két utóbbi fogalom eltér a döntéshozatali folyamatra való hivatkozástól. Ebből következően ezt a rendelkezést teljes egészében kell értelmezni, amelynek így magában kell foglalnia a „döntés meghozatalát követően is” kifejezés használatát is, ami nyilvánvalóan a hozzáférés iránti kérelem benyújtásának időpontjában folyamatban lévő, vagy lezárt „döntéshozatali folyamat” fogalmára utal.

62. Felmerül a kérdés, hogy ez a kifejezés a 2004/258 határozat 4. cikkének (3) bekezdésében szereplő valamennyi helyzetre vonatkozik-e, vagy csak a „tárgyalások” esetére, vagy akár csak az EKB és más szervek közötti „véleménycserékre” utal-e, teljeskörűen elkülönítve így az EKB-n belül tisztán belső használatra rendelt dokumentumokhoz kapcsolódó ügyeket. Márpedig a fent említett első eset teljes mértékben összhangban áll az említett kifejezés első albekezdésben elfoglalt helyével, amit a francia nyelvtől eltérő nyelvű változatok is megerősítenek.²¹ Ez a „konzultációk” kifejezéshez kapcsolt „előzetes” melléknév jelentésével is összhangban áll, mivel ez utóbbi egy olyan dologra utal, ami megelőz vagy előkészít valami más, fontosabbnak ítélt eseményt vagy cselekményt.

63. Feltehetjük a kérdést, hogy „a döntés meghozatalát követően is” kifejezés tekinthető-e a kívánt védelem időbeli „távlatát” illető egyszerű pontosításnak, amely szerint e védelem nem ér véget a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének megfelelő határozat meghozatalával – hallgatólagosan arra utalva, hogy – amennyiben e határozat elfogadásra kerül. Ennek a hallgatólagos jelentésre vonatkozó érvelésnek, amellyel, hogy nehezen összeegyeztethető az „a” névelőnek a fent említett kifejezésben szereplő használatával, a tényleges gyengése véleményem szerint nem vonhatja kétségbe az azon értelmezésen alapuló elemzés eredményét, amely feltárja a vitatott dokumentumnak a döntéshozatali folyamattal való szükségesség, a rendszertani és teleologikus értelmezés által is alátámasztott kapcsolatát.

64. A rendszertani értelmezést illetően meg kell állapítani, hogy a 2004/258 határozat 4. cikkének (3) bekezdése két albekezdésből áll, a második „[a]z EKB és az egyéb érintett hatóságok és szervek közötti véleménycserét tükröző [dokumentumok készítésére vonatkozik] a döntés meghozatalát követően is, amennyiben a dokumentum nyilvánosságra hozatala súlyosan veszélyeztetné az EKB hatékonyságát feladatai ellátása terén”.

²⁰ Lásd: 2014. szeptember 10-i Ben Alaya ítélet (C-491/13, EU:C:2014:2187, 22. pont, valamint az ott hivatkozott ítélezési gyakorlat).

²¹ Példaként említem az angol változatot: „Access to a document drafted or received by the ECB for internal use as part of deliberations and preliminary consultations within the ECB, or for exchanges of views between the ECB and NCBs, NCAs or NDAs, shall be refused even after the decision has been taken, unless there is an overriding public interest in disclosure”; a spanyol változatot: „El acceso a documentos redactados o recibidos por el BCE para su uso interno en el marco de deliberaciones y consultas previas en el BCE o para intercambios de opinión entre el BCE y los BCN, las ANC o las AND, se denegará incluso después de adoptada la decisión de que se trate, salvo que la divulgación de los documentos represente un interés público superior”; az olasz változatot: „L'accesso a un documento elaborato o ricevuto dalla BCE per uso interno, come parte di deliberazioni e consultazioni preliminari in seno alla BCE stessa, o per scambi di opinioni tra la BCE e le BCN, le ANC o le AND, viene rifiutato anche una volta adottata la decisione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione”; valamint az észt változatot: „Juurdepäasust EKP koostatud või saadud sisekasutuses olevale dokumendile, mis on osa EKP-sisestest arutlustest või eelkonsultatsioonidest ning EKP seisukohtade vahetusest RKP-dega, riiklike pädevate asutustega või riiklike määratud asutustega, tuleb keelduda ka pärast otsuse vastuvõtmist, kui puudub üheleale avalik huvi avalikustamiseks”.

65. A második albekezdését a 2004/258 határozat 4. cikkének (3) bekezdésébe az e bekezdést módosító 2015/529 határozat illesztette be, amelynek (8) preambulumbekkezdése kimondta, hogy az EKB-nak kommunikálnia kell a nemzeti hatóságokkal és szervezetekkel, az uniós intézményekkel, szervezetekkel és hivatalokkal, érintett nemzetközi szervezetekkel, harmadik országok felügyeleti hatóságaival és közigazgatásával, mégpedig az EUMSZ 127. cikk (1) és (5) bekezdése és az Európai Központi Banknak a hitelintézetek prudenciális felügyeletére vonatkozó politikákkal kapcsolatos külön feladatokkal történő megbízásáról szóló, 2013. október 15-i 1024/2013/EU tanácsi rendelet²² alapján. Ezt követően az alábbiakat állapítja meg: „[a]hhoz, hogy az EKB hatékonyan tudjon együttműködni, lényeges teret biztosítani és fenntartani a megfontolásra (»space to think«) a fent említett hatóságok, intézmények és egyéb szervek közötti szabad és konstruktív vélemény- és információcsere érdekében. Ennek alapján az EKB-nak jogosultnak kell lennie arra, hogy védje a nemzeti központi bankokkal, illetékes nemzeti hatóságokkal, kijelölt nemzeti hatóságokkal és egyéb érintett hatóságokkal és szervezetekkel folytatott együttműködése részeként kicserélt dokumentumokat”.

66. Jóllehet, kizárólag az EKB és a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében nem említett bizonyos szervek közötti „véleménycserére” vonatkozó dokumentumok védelme volt a cél, meg kell állapítani, hogy az említett határozat 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdése kiegészült a „döntés meghozatalát követően is” kifejezéssel, amely megegyezik az első albekezdésben alkalmazottal, és amely egyértelműen a döntéshozatali eljárással való kapcsolatra utal. Ilyen körülmények között felmerül a kérdés, hogy az első albekezdésben említett, az EKB és az NKB-k, INH-k vagy KNH-k közötti „véleménycserek” mennyiben igazolhatnak egy, a fent említett kapcsolatról szólótól eltérő értelmezést, és ez utóbbi milyen mértékben irreleváns az említett rendelkezés egészének viszonylatában.²³

67. A teleologikus értelmezésre vonatkozóan, és amint azt a Törvényszék helyesen hangsúlyozta, a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdése első albekezdésének célja többek között az EKB belső mérlegelési terének a védelme, amely lehetővé teszi a bizalmas eszmecserét az intézmény döntéshozó szervein belül a tárgyalásaik és előzetes konzultációik keretében. Azonban – hogy a mértani terminológiánál maradjunk – meg kell még határozni az említett tér kerületét is.

68. Ezzel összefüggésben emlékeztetni kell a 2004/258 határozat (3) preambulumbekkezdésének szövegére, amely szerint ez utóbbi határozat célja, hogy „szélesebb körű hozzáférést” biztosítson „az EKB dokumentumaihoz”, ugyanakkor védje az EKB függetlenségét, valamint a feladatainak ellátásával kapcsolatos meghatározott ügyek titkosságát. Az említett preambulumbekkezdés a második részében az e jogi aktus céljának megértése szempontjából lényeges iránymutatást nyújt, amikor megállapítja, hogy „[a] hatékony döntéshozatali eljárás (ideértve a belső konzultációkat és előkészítő munkálatokat) védelmének biztosítása érdekében, az EKB döntéshozó szerveinek ülésein elhangzottak bizalmasak, kivéve amennyiben az érintett szerv a tanácskozása eredményeinek nyilvánosságra hozatala mellett dönt”. Jóllehet, az említett preambulumbekkezdés a hozzáféréshez való jog fokozatait juttatja kifejezésre, az alkalmazott megfogalmazás az EKB „döntéshozatali eljárása” hatékonyságának a megőrzésére irányuló célkitűzésre helyezi a hangsúlyt, és a belső előkészítő eljárást kifejezetten a döntéshozatali eljáráshoz kapcsolja. Úgy tűnik, hogy a konzultációs és az előzetes megfontolásra irányuló eljárás védelme nem választható külön a tárgyalásos eljárás, és annak a konkrét ügyre vonatkozó érdemi határozat elfogadásából álló végső szakasza védelmétől.

²² HL 2013. L 287., 63.o.

²³ Végül megemlítem, hogy a 2004/258 határozat 4. cikkének (3) bekezdésében említett két helyzet közötti eltérés abban nyilvánul meg, hogy a második albekezdésben említett dokumentumok titkosságának feltétele annak bizonyítása, hogy az említett dokumentumok hozzáférhetővé tétele negatívan befolyásolja az EKB-nak a feladatai ellátásával kapcsolatos hatékonyságát.

69. Ezért a 2004/258 határozat (3) preambulumbekzdése alapján kell értelmezni ugyanezen határozat 4. cikke (3) bekezdésének az EKB belső használatra rendelt dokumentumaihoz való hozzáféréshez való jog alóli kivételre vonatkozó első albekezdését, amely véleményem szerint kizárólag egy meghatározott, a hozzáférés iránti kérelem benyújtásának időpontjában folyamatban lévő vagy lezárult döntéshozatali eljárásban készített vagy kapott dokumentumokról szól.

70. Megjegyzem továbbá, hogy az EKB-nak az ellenkérelmében található különböző állításai teljes egészben megfelelnek a fent említett teleologikus értelmezésnek. Az EKB így azt állítja, hogy a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése egy általános (vélelemre vonatkozó) szabályon alapul, amely szerint a belső használatra rendelt dokumentumokhoz való hozzáférés engedélyezése megalapozza „az EKB döntéshozatali eljárása veszélyeztetésének” kockázatát, és ennek következtében a mérlegelési tér védelme érdekében ezek a dokumentumok főszabály szerint bizalmasak. Ugyanígy megjegyzi, hogy a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése az EKB belső mérlegelési terét védi a „harmadik személyeknek címzett határozatok előkészítése” vonatkozásában, és hogy a 2004/258 határozat elismeri, hogy az „EKB harmadik személyeknek címzett határozatait” megelőzően egy olyan belső mérlegelési térnek kell fennállnia, amely lehetővé teszi a tényleges, informális és főként bizalmas vélemény- és eszmecserét, illetve az értelmezésekre vagy megoldásjavaslatokra vonatkozó megbeszélést”²⁴.

71. A javasolt értelmezés nem alkalmas arra, hogy megfossza az érintett kivételt a hatékony érvényesülésétől, és olyan hatályt biztosít a számára, amely véleményem szerint megfelel a 2004/258 határozat által az EKB dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférés iránti jog és ezen intézmény – amelynek az EUMSZ 130. cikk alapján képesnek kell lennie arra, hogy a feladatai által kijelölt célokat hatékonyan tudja megvalósítani Szerződés és a KBER alapokmánya által e célból biztosított különleges jogkörei független gyakorlásának köszönhetően – sajátos jellegének figyelembevételével között elérni kívánt egyensúlynak.²⁵

72. Az átláthatóság és a bizalmas jelleg közötti egyensúly ilyen megteremtésének keretében ez utóbbi megfontolás valóban meghatározó jellegű lehet, különösen a Kormányzótanács tanácskozásainak eredménye vonatkozásában, amint az a 2019. december 19-i EKB kontra Espirito Santo Financial (Portugália) ítéletből (C-442/18 P, EU:C:2019:1117) következik.

73. Ebben az ítéletben a Bíróság a 2004/258 határozat 4. cikke (1) bekezdésének a) pontjában foglalt, az EKB döntéshozó szervei eljárásainak titkosságára vonatkozó kivételt értelmezte a KBER-ről és az EKB-ról szóló jegyzőkönyv 10.4. cikkének második mondata alapján, amely előírja, hogy a Kormányzótanácsra hárul annak eldöntése, hogy tanácskozásainak eredményét nyilvánosságra kell-e hozni, és ezzel kapcsolatban abból az állandó ítélkezési gyakorlatból indult ki, amely szerint valamely másodlagos uniós jogszabályt – amennyiben lehetséges – úgy kell értelmezni, hogy összhangban legyen a Szerződések rendelkezéseivel. A Bíróság így megállapította, hogy a 2004/258 határozatnak a – KBER-ről és az EKB-ról szóló jegyzőkönyv 10.4. cikkének második mondatával összhangban értelmezett – 4. cikke (1) bekezdésének a) pontját úgy kell értelmezni, hogy az védi a Kormányzótanács tanácskozásai eredményének titkosságát, anélkül hogy szükséges lenne, hogy az említett eredményt tartalmazó dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadása ahhoz a feltételhez legyen kötve, hogy a hozzáférhetővé tétele sértené a közérdek védelmét.²⁶

74. A megtámadott ítéletben²⁷ a Törvényszék a KBER-ről és az EKB-ról szóló jegyzőkönyv 10.4. cikkének második mondatára, valamint az említett jegyzőkönyv 14.4. cikkére is hivatkozott, amely hatáskörrel ruházta fel a Kormányzótanácsot arra, hogy fellépjen a nemzeti feladatok NKB-k általi gyakorlásával szemben, értelmezze a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első

24 Lásd az EKB ellenkérelmének 48., 59. és 78. pontját.

25 Lásd ebben az értelemben: 2003. július 10-i Bizottság kontra EKB ítélet (C-11/00, EU:C:2003:395, 134.pont).

26 Lásd: 2019. december 19-i EKB kontra Espirito Santo Financial (Portugália) ítélet (C-442/18 P, EU:C:2019:1117, 40. és 43. pont).

27 Lásd a megtámadott ítélet 38–41. pontját.

albekezdését, és megállapítsa, hogy a vitatott dokumentum valóban belső használatra rendelt dokumentum, amennyiben „e dokumentumnak az a célja, hogy információkat és támogatást nyújtson a Kormányzótanács tanácskozásaihoz” azon hatáskörök keretében, amelyeket a számára a KBER-ről és az EKB-ról szóló jegyzőkönyv 14.4. cikke előír. Véleményem szerint az érintett rendelkezéseknek a Törvényszék általi ilyen értelmezése azáltal, hogy a vitatott dokumentum céljaként a Kormányzótanács tanácskozásaira helyezi a hangsúlyt, megerősíti a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdése első albekezdésének azon értelmezését, amely szerint az érintett dokumentumnak egy konkrét ügyre vonatkozó, folyamatban lévő vagy lezárt döntéshozatali folyamathoz kell kapcsolódnia.

75. Ezen a ponton, és ebben az összefüggésben a vitatott dokumentumnak a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése értelmében vett belső használatra rendelt dokumentumként történő minősítését kell értékelni.

b) A vitatott dokumentum minősítéséről

76. Előzetesen emlékeztetni kell az EKB-nak a vitatott dokumentumhoz való hozzáférést megtagadó határozatában foglalt indokolás egyik részére, amelynek a szövege a következő:

„Mivel a jogi vélemény a KBER alapokmánya 14.4. cikkének alkalmazásával és értelmezésével kapcsolatos általános kérdésekkel foglalkozik, nem vizsgálja a görög bankoknak nyújtott sürgősségi likviditási támogatás (SLT) konkrét esetét, ahogy nem értékeli az EKB Kormányzótanácsa által a KBER alapokmányának 14.4. cikke alapján hozott egyéb konkrét határozatok jogszerűségét sem, ideértve azokat a határozatokat is, amelyek az NKB-k sürgősségi likviditási támogatásra vonatkozó javaslatának az ellenzéséről vagy támogatásáról szólnak. [...]

Az igazgatóság rá kíván mutatni arra, hogy a jelen ügyben előterjesztett kérelem tárgya egy olyan jogi vélemény, amelyet annak érdekében kértek, hogy az EKB döntéshozó szervei megfelelőbb jogi információkban részesülhessenek a belső tanácskozásukhoz és mérlegelésükhöz, és ezért e véleményt a [2004/258] határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése is védi [...].

A jogi vélemény tekintetében az volt a cél, hogy olyan jogi szakvéleményt szolgáltatassanak, amely lehetővé teszi a jogi háttér pontosítását, a döntéshozó szervek belső mérlegelésének gazdagítását, és a [sürgősségi likviditási támogatás nyújtására] vonatkozó mérlegelések és konzultációk támogatását nem csak a 2015-ben nyújtott támogatásokat érintően, hanem a jövőbeni alkalmakra vonatkozóan is. A jogi vélemény önmagában hasznos a KBER alapokmánya 14.4. cikkének (az NKB-k nemzeti funkcióira, például sürgősségi likviditási támogatás megelőzésére és az ezzel összefüggésben az EKB által az NKB-kal szemben előírható jogi szabályokra és feltételekre vonatkozó rendelkezés) hatálya alá tartozó helyzetek mindenfajta jelenlegi vagy jövőbeni vizsgálatához [...]”.

77. Ezen indokolás és a vitatott dokumentum tartalmának a vizsgálata alapján a Törvényszék megállapította, hogy a vitatott dokumentum nem kapcsolódik egy konkrét eljáráshoz, és így nem képez olyan dokumentumot, amely alapján az EKB egy bizonyos esetben véglegesen állást foglalt, ami azonban nem zárja ki az említett dokumentumot a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt kivétel hatálya alól, és ennek két oka van.²⁸

²⁸ Rá kell mutatnom, hogy az ellenkérelme 76. pontjában, miután emlékeztetett a Törvényszék által elfogadott értékelési szempontokra, az EKB jelezte, hogy a Törvényszék megállapításai „jogilag vitathatatlanok”, amivel tehát kifejezte, hogy fenntartás nélkül egyetért az e bíróság által végzett elemzéssel.

78. A 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdését és az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (3) bekezdését összehasonlító értelmezése alapján a Törvényszék először is rámutatott, hogy az idézett első rendelkezésben előírt kivétel alkalmazása nem követeli meg, hogy az EKB bizonyítsa azt, hogy a vitatott dokumentum hozzáférhetővé tétele súlyosan sértene a döntéshozatali eljárást, és így az, hogy a vitatott dokumentum nem kapcsolódik egy konkrét eljáráshoz, nem elég e kivétel alkalmazásának a kizárásához.

79. Nem tűnik relevánsnak ezen értékelés, amely az EKB fő tevékenységének gyakorlásához kapcsolódó vitatott dokumentum jellegére tekintettel alkalmazandó jogi keretből kizárt szabályozáshoz képest eltérő megfogalmazáson alapul.²⁹ Meg kell jegyezni, hogy a Törvényszék nem végezte el a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdése első albekezdésének és különösen „a döntés meghozatalát követően is” kifejezésnek a szó szerinti értelmezését, ahogy nem vette figyelembe e jogi aktus (3) preambulumbekkezdésének tartalmát sem. Az a megállapítás, amely szerint a fent említett rendelkezésben előírt, a hozzáférési jog alóli kivételnek nem feltétele az érintett dokumentum hozzáférhetővé tételével kapcsolatos káros hatások bizonyítása, nem ad választ arra a kérdésre, hogy ez utóbbi dokumentum a döntéshozatali eljáráshoz való kapcsolódása tekintetében megfelel-e a belső használatra rendelt dokumentum meghatározásának, és ezáltal az említett kivétel hatálya alá tartozik-e.

80. Másodszor a Törvényszék megállapította, hogy a vitatott dokumentum célja az, hogy általánosságban támogatást biztosítson azokhoz a tanácskozáshoz, amelyekre a Kormányzótanács a KBER-ről és az EKB-ről szóló jegyzőkönyv 14.4. cikke alapján köteles a 2015-ös évben, valamint azt követően, továbbá azt, hogy ennek következtében „az EKB szervei határozatainak esetleges elfogadásához használt előkészítő dokumentumról” van szó.

81. Ezen indokolásból következik, hogy a szóban forgó dokumentum belső használata arra tekintettel értelmezhető, hogy valamely jogi aktust egy meghatározott helyzethez kapcsolódó eljárás keretében a távolabbi vagy a közeli jövőben elfogadják. A Törvényszék szerint tehát a dokumentum jövőbeli és elméleti igazgatási eljáráshoz való kapcsolódásának egyszerű lehetősége elegendő ahhoz, hogy az említett dokumentumot „előkészítőnek” lehessen minősíteni, és ahhoz, hogy a dokumentum a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt, a hozzáféréshez való jog alóli kivétel alá tartozzon.

82. Úgy vélem, hogy ez a megállapítás az „előkészítő” kifejezés, és ezáltal e kivétel olyan túlzottan tág értelmezésének minősül, amely lehetővé teszi az EKB számára, hogy e dokumentum jövőbeni belső felhasználásának lehetőségére tekintettel bármilyen dokumentumhoz való hozzáférés iránti kérést elutasítson. Így ez a megközelítés tette lehetővé a jelen ügyben egy olyan dokumentum bizalmassá tételét, amelynek egyetlen rendeltetése, hogy egy általános jellegű jogi témára vonatkozó mérlegelés alapjául szolgáljon.

83. Minden bizonnyal vitát lehetne folytatni a dokumentumnak a folyamatban lévő vagy lezárt igazgatási eljáráshoz történő „kapcsolódása” fogalmának hatályáról. Vajon olyan dokumentumról van szó, amely egyértelműen az ilyen eljárással kapcsolatos iratokhoz való tartozásával írható le, vagy egy tökéletesen elképzelhető, kevésbé szűk értelemben ez egy olyan dokumentum, amely egyszerűen az ezen eljárásban tárgyalt kérdésekhez kapcsolódik, vagyis az említett kérdések szempontjából bír jelentőséggel anélkül azonban, hogy kifejezetten az említett eljárás keretében készítették vagy kapták volna?

²⁹ Ugyanez a helyzet a fellebbezőknek a 2017. július 13-i Saint-Gobain Glass Deutschland kontra Bizottság ítéletre (C-60/15 P, EU:C:2017:540) vonatkozó hivatkozásával is, amely az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt, a döntéshozatali eljárás védelmével kapcsolatos hozzáféréshez való jog alóli kivételnek egy környezeti információkhoz való hozzáférés iránti kérelem különleges kontextusában történő alkalmazásáról szól.

84. Ezen nem változat az, hogy e vita egy olyan belső tanácskozási eljárás fennállását feltételezi, amely végül egy meghatározott helyzetre vonatkozó egyedi érdemi határozat elfogadásához vezet. Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy az EKB a Törvényszékhez benyújtott ellenkérelmének 28. pontjában egyértelműen jelezte, hogy a sürgősségi likviditási támogatást nyújtó NKB-kal fennálló kapcsolataira vonatkozóan az „EKB által a KBER alapokmányának 14.4. cikke alapján hozott határozatok mindig egyedi határozatok”.

85. Márpedig, jóllehet az EKB a hozzáférést megtagadó határozatát 2017. október 16-án, tehát több mint két évvel a vitatott dokumentum 2015. április 23-i elkészítését követően fogadta el, annak indoklásában nem utal egyetlen folyamatban lévő tanácskozási eljárásra sem, amely olyan meghatározott helyzetre vagy egyedi határozatra vonatkozik, amelyhez az említett dokumentum közvetlenül kapcsolódik, mivel tartalma révén az ezekben felmerült kérdésekre vonatkozik. Amint arra emlékeztettem, a hozzáférést megtagadó határozat minden további pontosítás nélkül annak említésére szorítkozik, hogy a dokumentum célja „a sürgősségi likviditási támogatás nyújtására vonatkozó mérlegelések és konzultációk támogatása nem csak a 2015-ben nyújtott támogatásokat érintően, hanem a jövőbeni alkalmakra vonatkozóan”, és hasznos a KBER alapokmánya 14.4. cikkének hatálya alá tartozó helyzetek „jelenlegi vagy jövőbeni” vizsgálatához.

86. Összegzésként, noha az EKB belső mérlegelési terét kétségtelenül védeni kell, ennek összhangban kell lennie a céljával, vagyis a különös igazgatási eljárásokban hozandó, harmadik személyeknek címzett határozatok előkészítésének céljával, ami ténylegesen biztosítja ezen intézmény függetlenségét a feladatai ellátása során.

87. Következésképpen véleményem szerint a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor úgy vélte, hogy az EKB ilyen körülmények között megtagadhatja a vitatott dokumentumhoz való hozzáférést.

88. Ha a Bíróság a javaslatomnak megfelelően elfogadhatónak és megalapozottnak nyilvánítja a harmadik jogalap második részét, a fellebbezésnek helyt kell adni, és a megtámadott ítéletet hatályon kívül kell helyezni. Véleményem szerint az ügyet az Európai Unió Bíróságának alapokmánya 61. cikkének első bekezdése alapján határozathozatalra vissza kell utalni a Törvényszékhez, mivel az ügy állása nem teszi lehetővé az elbírálását. Tekintve ugyanis, hogy a Törvényszék a hozzáférést megtagadó határozat megsemmisítése iránti keresetet kizárólag a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt kivétel megalapozottságának a megállapítása alapján utasította el, az ügyet vissza kell utalni Törvényszék elé a fellebbezők által megfogalmazott azon első megsemmisítési jogalap elbírálása céljából, amely az említett határozat 4. cikke (2) bekezdése jogi tanácsadás védelméről szóló második francia bekezdésének a megsértésén alapul.

VII. Végkövetkeztetés

89. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a harmadik jogalap második részét nyilvánítsa elfogadhatónak és megalapozottnak, és a fellebbezésnek adjon helyt.