

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2008. július 1-je *

A C-39/05. P. és C-52/05. P. sz. egyesített ügyekben,

a Bíróság alapokmányának 56. cikke alapján 2005. január 31-én és február 4-én benyújtott két fellebbezése tárgyában,

a **Svéd Királyság** (képviselik: K. Wistrand és A. Falk, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg),

Maurizio Turco (lakóhelye: Pulsano [Olaszország], képviselik: O. Brouwer és C. Schillemans advocaten)

fellebbezőknek,

támogatja őket:

a **Holland Királyság** (képviselik: H. G. Sevenster, C. M. Wissels és M. de Grave, meghatalmazotti minőségben)

beavatkozó a fellebbezési eljárásban,

* Az eljárás nyelve: angol.

a többi fél az eljárásban:

az **Európai Unió Tanácsa** (képviselik: J.-C. Piris, M. Bauer és B. Driessen, meghatalmazotti minőségben)

alperes az elsőfokú eljárásban,

a **Dán Királyság** (képviseli: B. Weis Fogh, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg),

a **Finn Köztársaság** (képviselik: A. Guimaraes-Purokoski és J. Heliskoski, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg),

Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága (képviselik: V. Jackson, S. Nwaokolo és T. Harris, meghatalmazotti minőségben, segítőjük: J. Stratford barrister, kézbesítési cím: Luxembourg),

az **Európai Közösségek Bizottsága** (képviselik: M. Petite, C. Docksey és P. Aalto, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

beavatkozók az elsőfokú eljárásban,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: V. Skouris elnök, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, A. Tizzano, G. Arestis és U. Löhmus tanácselnökök, K. Schiemann (előadó), A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský és J. Klučka bírák,

főtanácsnok: M. Poiares Maduro,
hivatalvezető: M.-A. Gaudissart egységvezető,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2007. szeptember 26-i tárgyalásra,

a főtanácsnok indítványának a 2007. november 29-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

- ¹ Fellebbezésükben a Svéd Királyság (C-39/05. P. sz. ügy) és Maurizio Turco (C-52/05. P. sz. ügy) az Európai Közösségek Elsőfokú Bírósága T-84/03. sz., Turco kontra Tanács ügyben 2004. november 23-án hozott ítéletének (EBHT 2004., II-4061. o., a továbbiakban: megtámadott ítélet) annyiban történő hatályon kívül helyezését kérik, amennyiben ezen ítélettel az Elsőfokú Bíróság elutasította a

Maurizio Turco által az Európai Unió Tanácsa 2002. december 19-i, a Tanács Jogi Szolgálatának a menedékkérők tagállamokbeli befogadásának minimumszabályait megállapító tanácsi irányelvtervezettel kapcsolatos véleményéhez való hozzáférést megtagadó határozatának (a továbbiakban: vitatott határozat) megsemmisítése iránt előterjesztett keresetet. A Svéd Királyság ezenkívül azt is kéri, hogy a Bíróság az ügyet érdemben maga döntse el, és semmisítse meg a vitatott határozatot.

- 2 A fellebbezők által a fellebbezésekben felhozott jogalapok arra irányulnak, hogy a Bíróság határozzon 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 (HL L 145., 43. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 331. o.) 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdésében előírt, a jogi vélemények védelmének hátrányos befolyásolása esetén a dokumentumok közzétételének kötelezettsége alóli kivétel terjedelméről és alkalmazásáról.

Jogi háttér

- 3 Az EK 255. cikk többek között bármely uniós polgár számára biztosítja az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Közösségek Bizottsága dokumentumaihoz való hozzáférés jogát, a Tanács által a köz- vagy magánérdek védelme céljából meghatározott elveknek és feltételeknek megfelelően.

- 4 A Tanács az 1049/2001 rendeletet az EK 255. cikk (2) bekezdése alapján fogadta el.

- 5 A fenti rendelet (1)–(4), (6) és (11) preambulumbekzdésének 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.
- (2) A nyitottság lehetővé teszi a polgárok számára, hogy még inkább részt vegyenek a döntéshozatali eljárásban, és biztosítja a polgárok irányában a közigazgatás nagyobb legitimációját, hatékonyságát és felelősségét a demokratikus rendszerben. A nyitottság hozzájárul a demokrácia elvei és az alapvető jogok tiszteletben tartásának erősítéséhez, ahogyan azt az EU-Szerződés 6. cikke és az Európai Unió alapjogi chartája megállapítja.
- (3) Az Európai Tanács Birminghamban, Edinburghban és Koppenhágában tartott üléseinek határozatai megerősítik annak szükségességét, hogy az Unió intézményeinek munkája átláthatóbbá váljon. 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 magánérdekeknek kivételek útján védelmet kell biztosítani. Az intézményeket fel kell jogosítani belső konzultációik és tanácskozásaik védelmére, ha az feladataik ellátása érdekében szükséges. [...]"

6 Az 1049/2001 rendelet „Cél” című 1. cikke kimondja, hogy e rendelet célja, hogy „a köz- vagy magánérdek alapján olyan módon határozza meg az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság (a továbbiakban: intézmények) dokumentumaihoz való, az EK-Szerződés 255. cikkében előírt hozzáférési jogra irányadó elveket, feltételeket és korlátozásokat, hogy a dokumentumokhoz a lehető legszélesebb körű hozzáférést biztosítsa”.

7 Ugyanezen rendelet „Kedvezményezettek és hatály” című 2. cikkének (1) bekezdése bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy számára biztosítja az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférés jogát, „az e rendeletben meghatározott elvek, feltételek és korlátok szerint”.

8 Az 1049/2001 rendelet „Kivételek” című 4. cikke a következőképpen rendelkezik:

„[...]

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

[...]

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

[...]

kivéve, ha a közzétételhez nyomós közérdek fűződik.

(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.

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

[...]

(6) Ha a kivételek bármelyike a kért dokumentumnak csak részeit érinti, a dokumentum fennmaradó részei közzétehetők.

(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. [...]"

- 9 Az 1049/2001 rendelet 12. cikkének (2) bekezdése akként rendelkezik, hogy ugyan ezen rendelet 4. és 9. cikkének figyelembevételével különösen a jogalkotási dokumentumokat, vagyis a tagállamokban vagy azok számára törvényileg kötelező jogi aktusok elfogadására irányuló eljárások folyamán összeállított vagy megküldött dokumentumokat kell közvetlenül hozzáférhetővé tenni.

A jogvita alapját képező tényállás

- 10 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 irányelvtervezettel kapcsolatos véleménye.

- 11 E vélemény vonatkozásában a Tanács 2002. november 5-én, az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (2) bekezdése alkalmazásával elutasította a felperes hozzáférését. Az elutasítást a következőképpen indokolta:

„A 9077/02. [sz.] dokumentum a Tanács Jogi Szolgálatának a menedékkérők tagállamokbeli befogadásának minimumszabályait megállapító tanácsi irányelvtervezettel kapcsolatos véleménye.

E dokumentum közzététele – tartalmára tekintettel – hátrányosan befolyásolná a Tanács belső jogi véleményeinek az [1049/2001] rendelet 4. cikkének (2) bekezdésében foglalt védelmét. Minthogy hiányzik bármiféle különleges, e dokumentum közzétételehez fűződő különös nyomós közérdekre alapított indok, a főtikárság – az érdekek mérlegelését követően – arra a következtetésre jutott, hogy a jogi vélemények védelméhez fűződő érdek elsődlegességet élvez a közérdekkel szemben, ezért [e] rendelet 4. cikkének (2) bekezdése alapján megtagadta a hozzáférést e dokumentumhoz. Ez a kivétel lefedi a dokumentum teljes tartalmát. Következésképpen nincs lehetőség [az említett] rendelet 4. cikkének (6) bekezdése alapján a dokumentumhoz való részleges hozzáférés biztosítására.”

- 12 Maurizio Turco 2002. november 22-én – abból a célból, hogy a Tanácsot az álláspontjának felülvizsgálatára kérje – 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 többek között a szóban forgó jogi vélemény közzétételét.
- 13 A Tanács a vitatott határozatban 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 vélemény ezt meghaladó része tekintetében viszont nem volt hajlandó felülvizsgálni az álláspontját. A Tanács a hozzáférés megtagadásának megerősítését

lényegében azzal a tényezővel indokolta, hogy egyrészt, a Jogi Szolgálatának 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. Másrészt, 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 a Maurizio Turco által hivatkozott nyomós közérdek fennállásáról a következőket írta:

„A Tanács úgy véli, hogy önmagában az a tény, hogy a Jogi Szolgálatnak a jogalkotási kezdeményezések vitája idején felmerülő jogi kérdésekkel kapcsolatos véleményét tartalmazó dokumentumok közzététele az intézmény döntéshozatali folyamata átláthatóságának és nyitottságának növelése vonatkozásában közérdek, nem képez ilyen nyomós közérdeket. Ez a követelmény ugyanis a Jogi Szolgálat minden írásbeli véleményére vagy más hasonló dokumentumára alkalmazható, ami gyakorlatilag lehetetlenné tenné a Tanács számára, hogy a Jogi Szolgálat bármely véleményéhez való hozzáférést az 1049/2001 rendelet alapján megtagadja. A Tanács úgy véli, hogy egy ilyen eredmény nyilvánvalóan ellentétes lenne az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (2) bekezdésében kinyilvánított jogalkotói akarattal, mivel e rendelkezést bármiféle hatékony érvényesüléstől megfosztaná.”

Az Elsőfokú Bíróság előtti eljárás és a megtámadott ítélet

- 14 Az Elsőfokú Bíróság Hivatalához 2003. február 28-án benyújtott keresetlevelével Maurizio Turco keresetet indított a vitatott határozat megsemmisítése iránt. Keresetének alátámasztása érdekében a szóban forgó jogi véleményhez való hozzáférés megtagadása vonatkozásában egyetlen, az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének megsértésére alapított jogalpra hivatkozott, amely három részből áll.
- 15 A felperes egyrészt – elsődlegesen – a vitatott határozat jogalapjával kapcsolatban fennálló hibára hivatkozott, amennyiben a jogalkotási javaslatok tárgyalása során készített jogi vélemények szerinte az 1049/2001 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 eljárások keretében készített jogi véleményekre vonatkozik.

16 Ezt az értelmezést nem fogadta el az Elsőfokú Bíróság, amely úgy ítélte meg, hogy ez az értelmezés ellentétben áll a rendelet szóban forgó 4. cikkének (2) bekezdésével, 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 e rendelkezésben a jogi véleményekre nézve a bírósági eljárásokra vonatkozótól eltérő kivételt kívánt biztosítani. A Tanács Jogi Szolgálatá 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 francia bekezdésében előírt kivételre annak meghatározásakor, hogy engedélyeznie kell-e a felperes számára a szóban forgó jogi véleményhez való hozzáférést.

17 Maurizio Turco másrészt – másodlagosan – az említett 4. cikk (2) bekezdésének téves alkalmazására hivatkozott, amennyiben a Tanács tévesen állapította meg, hogy a Jogi Szolgálatá által összeállított vélemények a természetüknél fogva azt a védelmet igénylik, amelyet e rendelkezés biztosít. Ezenkívül a Tanács nem alapíthatná az álláspontját általános vélelmekre, az érintett kivétel alkalmazásáról pedig csak eseti jelleggel, minden egyes közzétenni kért jogi vélemény konkrét vizsgálata után határozhatna. Maurizio Turco a szóban forgó jogi vélemény védelmének a Tanács által a vitatott határozatban állított szükségessége helytállóságát is megkérdőjelezte.

18 Az Elsőfokú Bíróság ezzel kapcsolatban úgy ítélte meg, hogy a szóban forgó jogi véleményhez hasonló vélemények közzététele egyrészt azon jogalkotási aktusok törvényességének kétségbe vonásához vezethetne, amelyekre e vélemények vonatkoznak, másrészt pedig megkérdőjelezhetné a Tanács Jogi Szolgálatá véleményeinek függetlenségét, vagyis a Tanács nem követett el mérlegelési hibát, amikor arra a következtetésre jutott, hogy a szóban forgó jogi véleményhez hasonló jogi vélemények védelme vonatkozásában megállapítható a közérdek fennállása. Ezenkívül az Elsőfokú Bíróság kiemelte, hogy a szóban forgó jogi véleményhez való hozzáférés részleges

megtagadásának indokolása, valamint a vélemény bevezető bekezdésének közzétételéről szóló határozat azt bizonyítja, hogy a Tanács megvizsgálta az említett vélemény tartalmát. Az Elsőfokú Bíróság ezzel kapcsolatban a megtámadott ítélet 69–80. pontjában a következő megállapításokat tette:

„69 Meg kell állapítani, hogy az intézménynek minden esetben mérlegelnie kell, hogy a dokumentum, amelynek közzétételét kérték, ténylegesen az 1049/2001 rendeletben felsorolt kivételek hatálya alá tartozik-e (lásd, értelemszerűen, a 94/90. sz. határozattal kapcsolatban, a Bíróságnak a C-174/98. P. sz. és C-189/98. P. sz., Hollandia és van der Wal kontra Bizottság ügyben 2000. január 11-én hozott ítélete [EBHT 2000., I-1. o.] 24. pontját).

70 Jelen esetben meg kell állapítani, hogy a vitás dokumentum a Tanács Jogi Szolgálatának a menedékkérők tagállamokbeli befogadásának minimumszabályait megállapító tanácsi iránylevéltervezettel kapcsolatos vélemény.

71 Mindazonáltal önmagában az a körülmény, hogy a szóban forgó dokumentum jogi vélemény, nem indokolja a hivatkozott kivétel alkalmazását. Valójában, amint arra már az előzőekben utalás történt, az intézmények dokumentuma-ihoz való hozzáférési jog alóli, az 1049/2001 rendelet alá tartozó összes kivételt szigorúan kell értelmezni és alkalmazni (lásd, ilyen értelemben, az Elsőfokú Bíróságnak a T-20/99. sz., Denkavit Nederland kontra Bizottság ügyben 2000. szeptember 13-án hozott ítélete [EBHT 2000., II-3011. o.] 45. pontját).

72 Következésképpen az Elsőfokú Bíróságra tartozik annak megítélése, hogy jelen esetben a Tanács nem követett-e el mérlegelési hibát, amikor – az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdése alkalmazásával – arra a következtetésre jutott, hogy a szóban forgó jogi vélemény közzététele hátrányosan befolyásolná az ilyen típusú dokumentumot megillető védelmet.

73 A szóban forgó jogi vélemény teljes anyaga közzététele megtagadásának indoklására a Tanács – a [vitatott] határozatban – lényegében arra hivatkozik, hogy Jogi Szolgálatának véleményei fontos eszközt jelentenek, amely lehetővé teszi

számára, hogy meggyőződjék aktusainak a közösségi joggal való összeegyeztethetőségéről, és előrevigye a szóban forgó jogi szempontokkal kapcsolatos vitát. Előadja továbbá, hogy egy ilyen közzététel bizonytalansághoz vezetne a vélemény nyomán elfogadott jogalkotási aktusok törvényességét illetően. A Tanács utal Jacobs főtanácsnoknak a [Bíróság C-350/92. sz.], Spanyolország kontra Bizottság ügyben [1995. július 13-án hozott ítéletére (EBHT 1995., I-1985. o.) vonatkozóan előterjesztett] indítványára, valamint [az Elsőfokú Bíróság elnökének a T-610/97. R. sz.], Carlsen és társai kontra Tanács ügyben [1998. március 3-án] hozott [...] végzés[é]re [(EBHT 1998., II-485. o.)], továbbá [az Elsőfokú Bíróság T-44/97. sz.], Ghignone és társai kontra Tanács ügyben [2000. november 8-án] hozott [...] ítélet[é]re [(EBHT-KSZ 2000., I-A-223. és II-1023. o.)] is.

- 74 Igaz, hogy ez a – hivatkozott védelem szükségességére alapított – indokolás a Tanács jogalkotási aktusait érintő összes jogi véleményre vonatkozik, és nem kifejezetten a szóban forgó jogi véleményre. Mindazonáltal a Tanács indokolásának általánossága igazolható azzal a ténnyel, hogy további – például a jogi vélemény tartalmára vonatkozó – információk szerepeltetése megfosztaná céljától a hivatkozott kivételt.
- 75 Ezen túlmenően, jöllehet a Tanács először megtagadta a felperes hozzáférését a kérdéses jogi véleményhez, a [vitatott] határozatból kitűnik, hogy a Tanács végül hozzájárult az említett vélemény bevezető bekezdésének közzétételéhez. E bevezető bekezdésben 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 vonatkozólag.
- 76 Ebből az következik, hogy nem alapos az a kifogás, miszerint a Tanács nem vizsgálta volna meg a szóban forgó jogi vélemény tartalmát a vitatott döntéshez való hozzáférés iránti kérelemről történő döntéshez.
- 77 Ami a vélemény védelmének a Tanács által a [vitatott] határozatában megjelölt szükségességének helytállóságát illeti, az Elsőfokú Bíróság úgy ítéli meg, hogy a szóban forgó jogi vélemény közzététele arra vezetne, hogy nyilvánosságra

kerülnének a Tanácsnak a harmadik országok állampolgárainak a munkaerő-piacra történő belépésével kapcsolatos közösségi hatáskör kérdésére, és – ezen túlmenően – a véleménnyel érintett jogalkotási aktus törvényességére vonatkozó belső vitái.

78 Egy ilyen jogi vélemény közzététele – figyelemmel e dokumentumok sajátos természetére – esetleg az illető jogalkotási aktus törvényességének kétségbe vonásához vezethetne.

79 Ezenkívül fontos megállapítani, hogy a Tanács alappal ítélte úgy, hogy Jogi Szolgálatának ugyanezen intézmény más szolgálatai kérésére készített, vagy legalábbis azoknak szánt véleményeinek függetlensége védendő érdek lehet. E tekintetben a felperes nem tette világossá, hogy – az ügy körülményei között – a jogi vélemény közzététele mennyiben járulna hozzá a Tanács Jogi Szolgálatának a törvénytelen külső befolyás elleni védelméhez.

80 Az előbbiekre figyelemmel, a Tanács nem követett el mérlegelési hibát, amikor úgy vélte, hogy létezik a szóban forgó jogi vélemény védelmével kapcsolatos érdek.”

19 Maurizio Turco harmadrészt – továbbra is másodlagos érvként – azt állította, hogy az átláthatóság elve az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (2) bekezdése értelmében vett „nyomós közérdeket” képez, a szóban forgó jogi véleményt pedig ezen elv alapján mindenképpen közzé kellett volna tenni.

20 Az Elsőfokú Bíróság a jogalap e részével kapcsolatban a megtámadott ítélet 82–85. pontjában úgy ítélte meg, hogy a Tanács megalapozottan jutott arra a következtetésre, hogy a nyomós közérdeknek, amely indokolhatja valamely dokumentum

közzétételét, főszabályként különböznie kell az 1049/2001 rendelet egészét átható, Maurizio Turco által hivatkozott elvektől; az Elsőfokú Bíróság a következőképpen fogalmazta meg az álláspontját:

„82 [...] le kell szögezni, hogy ezen elvek érvényre juttatását célozza az 1049/2001 rendelet összes rendelkezése, amint azt a rendelet (1) és (2) preambulumbekzdése bizonyítja; ezekben kifejezett utalás található a nyitottság, a demokrácia és a polgároknak a döntéshozatali folyamatban való hangsúlyosabb részvétele elveire [...]

83 Az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (2) bekezdésében szereplő nyomós közérdeknek, amely indokolhatja egy dokumentumnak a jogi vélemények védelmére nézve sérelmes közzétételét, főszabályként különböznie kell a rendeletet átható, előbbieken hivatkozott elvektől. Ennek hiányában a kérelmező kötelessége legalábbis annak bizonyítása, hogy tekintettel az adott ügy sajátos körülményeire, az ugyanezen elvekre való hivatkozás különös indokoltsága meghaladja a vitás dokumentum védelmének szükségességét. Jelen esetben azonban nem ez a helyzet.

84 Ezenkívül, bár lehetőség van arra, hogy a szóban forgó intézmény saját maga határozzon meg olyan nyomós közérdeket, amelynek felmerülése indokolná az efféle dokumentum közzétételét, az azt érvényesíteni kívánó kérelmező köteles arra kérelmében hivatkozni, ezzel kezdeményezve, hogy az intézmény e kérdésről nyilatkozzék.

85 Minthogy jelen esetben a Tanács nem követett el mérlegelési hibát, amikor úgy ítélte meg, hogy a felperes által hivatkozott nyomós érdekek nem indokolták a kérdéses jogi vélemény közzétételét, ezért nem róható a terhére az, hogy nem azonosított más nyomós közérdekeket.”

21 Következésképpen az Elsőfokú Bíróság a keresetet a szóban forgó jogi véleményhez való hozzáférés megtagadására vonatkozó részében elutasította.

A Bíróság előtti eljárás és a felek kérelmei

- 22 Fellebbezésükben a Svéd Királyság és Maurizio Turco a megtámadott ítélet annyiban történő hatályon kívül helyezését kérik, amennyiben az megtagadta Maurizio Turco hozzáférését a szóban forgó jogi véleményhez. A Svéd Királyság ezenkívül indítványozza, hogy a Bíróság az ügyet érdemben maga döntse el, és semmisítse meg a vitatott határozatot. Maurizio Turco ezzel szemben azt kéri, hogy amennyiben szükséges, a Bíróság az ügyet újabb határozat hozatala céljából utalja vissza az Elsőfokú Bíróság elé.
- 23 A Bíróság elnökének 2005. április 19-i végzésével a két fellebbezést az írásbeli és a szóbeli szakasz lefolytatása, valamint az ítélet meghozatala céljából egyesítették.
- 24 A Bíróság elnöke 2005. október 5-i végzésével megengedte, hogy a Holland Királyság a fellebbezők kérelmeinek támogatása végett beavatkozzék.
- 25 A Dán Királyság, a Holland Királyság és a Finn Köztársaság azt kéri, hogy a Bíróság adjon helyt a fellebbezéseknek.
- 26 Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, valamint a Tanács és a Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság a fellebbezéseket utasítsa el.

A fellebbezésekről

- 27 A fellebbezésekben öt jogalap előterjesztésére kerül sor, amelyek közül az első három a Maurizio Turco által az elsőfokú eljárás során hivatkozott jogalap három részére utal.
- 28 Maurizio Turco először is – a Holland Királyság támogatásával – az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdése második francia bekezdésének 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.
- 29 Másodszor, a Svéd Királyság és Maurizio Turco – a Holland Királyság és a Finn Köztársaság támogatásával – arra hivatkozik, hogy az Elsőfokú Bíróság tévesen alkalmazta az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdését, amennyiben úgy ítélte meg, hogy a Tanács Jogi Szolgálatára által összeállított, a jogalkotási javaslatokra vonatkozó jogi véleményekre természetüknél fogva vonatkozik az e rendelkezésben előírt kivétel.
- 30 Harmadszor, Maurizio Turco – a Holland Királyság és a Finn Köztársaság támogatásával – azt kifogásolja, hogy az Elsőfokú Bíróság pontatlanul értelmezte és alkalmazta a nyomós közérdek fogalmát, amely az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (2) bekezdése értelmében igazolhatja az olyan dokumentum közzétételét, amelyre főszabályként az ugyanezen rendelkezés által a jogi vélemények vonatkozásában előírt, bizalmas kezelésre irányuló kivétel vonatkozik.
- 31 A Maurizio Turco által hivatkozott két utolsó jogalap egyrészt a jogállamiságra épülő közösségi jogrend elvére, másrészt pedig az indokolás elégtelenségére vonatkozik.

Előzetes észrevételek

32 A fellebbezések alátámasztása érdekében felhozott jogalapok vizsgálata előtt emlékeztetni kell azokra a releváns szabályokra, amelyek egyrészt a Tanács Jogi Szolgálatára által valamely jogalkotási folyamatra vonatkozóan készített vélemény közzététele iránti kérelem előterjesztése esetén a Tanács által lefolytatandó vizsgálatra, másrészt pedig a közzététel esetleges megtagadásának igazolása érdekében a Tanács által nyújtandó indokolásra vonatkoznak.

Az intézmény által lefolytatandó vizsgálat

33 Az 1049/2001 rendelet célja – mint azt a (4) preambulumbekkezdése és az 1. cikke kimondja –, hogy a lehető legszélesebb körű hozzáférési jogot biztosítsa a nyilvánosság számára az intézmények dokumentumaihoz.

34 Ez a rendelet az (1) preambulumbekkezdése szerint illeszkedik az EU-Szerződésnek az Amszterdami Szerződés által beiktatott 1. cikke második bekezdésében kifejezett azon szándékhoz, hogy az Európai Unióról szóló szerződés új szakaszt jelentsen az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozásának folyamatában, amelyben a döntéseket a lehető legnyilvánosabb és az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg. Mint e rendelet (2) preambulumbekkezdése emlékeztet rá, az intézmények dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférés joga az intézmények demokratikus jellegéhez kapcsolódik.

35 Ha a Tanácstól valamely dokumentum közzétételét kérik, a Tanács minden egyes esetben köteles megvizsgálni, hogy e dokumentum az 1049/2001 rendelet 4. cikkében felsorolt, a nyilvánosságnak az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférési joga alóli kivételek alá tartozik-e.

- 36 Figyelembe véve az e rendelet által elérni kívánt célokat, e kivételeket megszorítóan kell értelmezni és alkalmazni (lásd a C-64/05. P. sz., Svédország kontra Bizottság és társai ügyben 2007. december 18-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-11389. o.] 66. pontját).
- 37 Ha kérelmet nyújtanak be valamely dokumentum közzététele iránt, a Tanács által lefolytatandó vizsgálatnak – a jogi véleményekre vonatkozó, az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdésében előírt kivétel kapcsán – az e rendelkezésben szereplő három kritériumnak megfelelően szükségképpen három lépésben kell történnie.
- 38 A Tanácsnak először arról kell meggyőződnie, hogy a közzétetni kért dokumentum valóban jogi véleményt érint-e, igenlő válasz esetén pedig meg kell határoznia, hogy annak melyek azok a részei, amelyek ténylegesen érintettek, vagyis az említett kivétel hatálya alá tartozhatnak.
- 39 Önmagában ugyanis abból a körülményből, hogy valamely dokumentum a „jogi vélemény” címet viseli, nem következik, hogy e dokumentumnak automatikusan az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdése szerinti védelemben kell részesülnie. A megnevezés vizsgálatán kívül az intézménynek meg kell győződnie róla, hogy e dokumentum valóban véleményt érint-e.
- 40 A Tanácsnak másodszor azt kell megvizsgálnia, hogy a kérdéses dokumentum jogi véleményeket érintőként azonosított részeinek közzététele „hátrányosan befolyásolná-e a jogi vélemények védelmét”.
- 41 Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy a jogi vélemények „védelme” fogalmának pontos terjedelmére vonatkozóan sem az 1049/2001 rendelet, sem pedig annak előkészítő dokumentumai nem nyújtanak tájékoztatást. Ezért a védelem fogalmát azon szabályozás általános rendszerére és céljára tekintettel kell értelmezni, amelynek az a részét képezi.

42 Következésképpen a jogi véleményekre vonatkozó, az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdésében előírt kivételt úgy kell értelmezni, hogy az az intézmények ahhoz fűződő érdekének védelmére irányul, hogy adott kérdésekről jogi véleményeket kérhessenek, valamint őszinte, objektív és teljes körű véleményeket kaphassanak.

43 Ahhoz, hogy a fenti érdek sérelmének kockázatára hivatkozni lehessen, e kockázatnak ésszerűen előreláthatónak, és nem pusztán feltételezésen alapulónak kell lennie.

44 Harmadik és utolsó lépésként, amennyiben a Tanács úgy ítéli meg, hogy valamely dokumentum közzététele hátrányosan befolyásolná a jogi véleményeknek a fentiekben meghatározott védelmét, meg kell bizonyosodnia arról, hogy nem áll fenn olyan nyomós közérdek, amely a közzétételből eredő, a Tanács azon képessége vonatkozásában felmerülő hátrány ellenére is igazolná a közzétételt, hogy adott kérdésekről jogi véleményeket kérhessen, valamint őszinte, objektív és teljes körű véleményeket kaphasson.

45 Ebben az összefüggésben a Tanács feladata, hogy egyensúlyt teremtsen az érintett dokumentum közzétételének mellőzésével védeni kívánt különleges érdek, valamint különösen az e dokumentum hozzáférhetővé tételéhez fűződő közérdek között, tekintettel azokra az előnyökre, amelyek – mint azt az 1049/2001 rendelet (2) preambulumbekzdése megállapítja – a nagyobb nyitottságból származnak, vagyis hogy a polgárok még inkább részt vehetnek a döntéshozatali eljárásban, valamint biztosítva van a polgárok irányában a közigazgatás nagyobb legitimitációja, hatékonysága és felelőssége a demokratikus rendszerben.

46 Nyilvánvaló, hogy ezek a megfontolások rendkívüli jelentőséggel bírnak abban az esetben, ha a Tanács jogalkotói minőségében jár el, mint az az 1049/2001 rendelet (6) preambulumbekzdéséből is következik, mely szerint pontosan az ilyen esetekben szélesebb körű hozzáférést kell biztosítani a dokumentumokhoz. A nyitottság 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.

47 Ezenkívül meg kell állapítani, hogy az EK 207. cikk (3) bekezdésének második albekezdése értelmében a Tanács köteles meghatározni azokat az eseteket, amikor jogalkotói minőségében eljárónak kell tekinteni, abból a célból, hogy ezekben az esetekben a dokumentumokhoz való hozzáférést szélesebb körűvé tegye. Hasonlóképp, az 1049/2001 rendelet 12. cikkének (2) bekezdése is elismeri a jogalkotási folyamat sajátos jellegét, amennyiben akként rendelkezik, hogy a tagállamokban vagy azok számára törvényileg kötelező jogi aktusok elfogadására irányuló eljárások folyamán összeállított vagy megküldött dokumentumokat közvetlenül hozzáférhetővé kell tenni.

A szükséges indokolás

48 Az 1049/2001 rendelet 4. cikkében felsorolt kivételek alapján meghozott valamennyi tanácsi határozatot indokolni kell.

49 Ha a Tanács úgy dönt, hogy megtagadja a hozzáférést az olyan dokumentumhoz, amelynek a közzétételét kérték tőle, magyarázatot kell adnia egyrészt arra a kérdésre, hogy az e dokumentumhoz való hozzáférés konkrétan és ténylegesen hogyan sérthetné az 1049/2001 rendeletnek az intézmény által hivatkozott 4. cikkében előírt kivétellel védett érdeket, másrészt pedig – az e cikk (2) és (3) bekezdése szerinti esetekben – arra a kérdésre, hogy nem áll-e fenn olyan nyomós közérdek, amely mindezek ellenére indokolja az érintett dokumentum közzétételét.

50 Elvileg helyénvaló, hogy a Tanács ezzel kapcsolatban a dokumentumok bizonyos kategóriáira alkalmazandó általános vélelmekre alapítsa az álláspontját, mivel az azonos természetű dokumentumok közzétételére irányuló kérelmek esetében egymáshoz hasonló általános megfontolások alkalmazhatók. A Tanácsnak ugyanakkor minden egyes esetben vizsgálnia kell, hogy a valamely meghatározott dokumentumtípusra főszabályként irányadó általános megfontolások ténylegesen alkalmazandók-e arra az adott dokumentumra is, amelynek a közzétételét kérik.

51 Ezek azok a jogi elemek, amelyek alapján a fellebbezők által a fellebbezéseikben felhozott jogalapokat vizsgálni kell.

52 Először a második jogalapot kell megvizsgálni.

A második jogalapról

53 A második jogalap három részből áll, amelyek mindegyike az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdése második francia bekezdésének az Elsőfokú Bíróság általi téves értelmezésén alapul. A fellebbezők e jogalap első részében azt állítják, hogy az Elsőfokú Bíróság megsértette e rendelkezést, mivel nem bizonyosodott meg szabályosan arról, hogy a Tanács megfelelő részletességgel vizsgálta-e a szóban forgó dokumentumot, mielőtt megtagadta annak közzétételét. A fellebbezők e jogalap második részében azt kifogásolják, hogy az Elsőfokú Bíróság a megtagadás alapjaként olyan általánosan megfogalmazott indokolást minősített elfogadhatónak, amely a Tanács jogalkotási aktusait érintő összes jogi véleményre vonatkozik, és nem kifejezetten a szóban forgó jogi véleményre. A fellebbezők az említett jogalap harmadik részében azt állítják, hogy az Elsőfokú Bíróság megsértette az említett rendelkezést azáltal, hogy a jogalkotási kérdésekre vonatkozó jogi vélemények tekintetében elismerte a bizalmas kezelés általános szükségességének fennállását.

54 A Tanács úgy véli, hogy a jelen jogalap első és második része egyfelől azon elvnek, mely szerint minden egyes dokumentumot a tartalma szerint kell vizsgálni, másfelől pedig az általános indokokra hivatkozás lehetőségének az összezavarásán alapul. E jogalap harmadik részével kapcsolatban a Tanács fenntartja az Elsőfokú Bíróság előtt képviselt álláspontját, mely szerint a jogalkotási kérdésekre vonatkozó jogi vélemények tekintetében fennáll a bizalmas kezelés általános szükségessége, amennyiben egyrészt az ilyen vélemények közzététele az illető jogalkotási aktus törvényességének kétségbe vonásához vezethetne, másrészt pedig e vélemények rendszeres közzététele megkérdőjelezné a Tanács Jogi Szolgálatának függetlenségét.

- 55 A jelen jogalap első részével kapcsolatban meg kell állapítani, hogy az Elsőfokú Bíróság azon tény alapján, hogy a Tanács egyrészt hozzájárult a szóban forgó jogi vélemény bevezető bekezdésének közzétételéhez, másrészt pedig a jogi vélemények védelmére hivatkozva megtagadta a hozzáférést e vélemény többi részéhez, jogszerűen jutott arra a következtetésre, hogy a Tanács az említett jogi vélemény tartalmára tekintettel ténylegesen megvizsgálta az e vélemény közzétételére irányuló kérelmet, vagyis a jelen ítélet 37–47. pontjában ismertetett vizsgálatnak legalábbis az első szakaszát lefolytatta. Következésképpen a jelen jogalap első részét el kell utasítani.
- 56 E jogalap második részével kapcsolatban az a tény, hogy az Elsőfokú Bíróság elfogadhatónak minősítette, hogy a Tanács a szóban forgó jogi véleményhez való hozzáférés részleges megtagadásának alátámasztásaként általános jellegű indokokat vegyen figyelembe, önmagában – mint az a jelen ítélet 50. pontjából következik – nem érvénytelenítheti e megtagadásnak az Elsőfokú Bíróság általi vizsgálatát.
- 57 Meg kell azonban állapítani, hogy az Elsőfokú Bíróság egyrészt nem követelte meg a Tanácstól annak vizsgálatát, hogy azok az általános jellegű indokok, amelyekre a Tanács hivatkozott, vajon ténylegesen alkalmazhatók voltak-e arra a jogi véleményre is, amelynek a közzétételét kérték tőle. Másrészt, mint az a jelen jogalap harmadik részére vonatkozó alábbi megfontolásokból következik, az Elsőfokú Bíróság tévesen ítélte úgy, hogy a Tanács Jogi Szolgálatának a jogalkotási kérdésekre vonatkozó véleményei tekintetében fennáll a bizalmas kezelés általános szükségessége.
- 58 A Tanács által ezzel kapcsolatban felhozott és az Elsőfokú Bíróság által a megtámadott ítélet 78. és 79. pontjában megalapozottnak talált két érv közül ugyanis egyik sem támaszthatja alá ezt az állítást.
- 59 Először is, a Tanács által kifejezésre juttatott azon aggodalommal kapcsolatban, mely szerint a Jogi Szolgálat által valamely jogalkotási javaslatra vonatkozóan készített vélemény közzététele az illető jogalkotási aktus törvényességének kétségbevonásához vezethetne, meg kell állapítani, hogy épp az ezzel kapcsolatos átláthatóság az, amely – a különböző álláspontok nyílt megvitatását lehetővé téve – hozzájárul az intézményeknek az európai polgárok vonatkozásában fennálló nagyobb legitimitásához, valamint az európai polgárok bizalmának növeléséhez. Valójában sokkal inkább az információ és a vita hiánya az, amely kételyeket ébreszthet a polgárokban, nem csupán

valamely egyedi aktus jogszerűségét illetően, hanem az egész döntéshozatali eljárás legitimitásával kapcsolatban is.

- 60 Ezenkívül annak kockázata, hogy a közösségi jogalkotó által elfogadott valamely jogalkotási aktus törvényességével kapcsolatban kételyek fogalmazódhatnak meg az európai polgárok számára azon ténynél fogva, hogy a Tanács Jogi Szolgálat a ezen aktusra vonatkozóan kedvezőtlen véleményt adott, a legtöbb esetben nem merülnének fel, ha az említett aktus megerősített indokolást tartalmazna, bizonyítva ezáltal azokat az okokat, amelyek miatt e kedvezőtlen véleményt nem vették figyelembe.
- 61 Következésképpen meg kell állapítani, hogy az annak kockázatára történő általános és elvont hivatkozás, hogy a jogalkotási folyamatra vonatkozó jogi vélemények közzététele kételyeket ébreszthet a jogalkotási aktusok törvényességével kapcsolatban, nem elegendő annak alátámasztásához, hogy fennáll a jogi vélemények védelmének az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdése értelmében vett hátrányos befolyásolása, ennek következtében pedig nem indokolhatja e vélemények közzétételének megtagadását.
- 62 Másodszor, a Tanács azon érveléssel kapcsolatban, mely szerint a Jogi Szolgálat által a jogalkotási eljárások keretében megfogalmazott jogi vélemények közzétételének lehetősége megkérdőjelezné a Jogi Szolgálat függetlenségét, meg kell állapítani, hogy ez az aggodalom áll az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdésében előírt kivétellel védeni kívánt érdekek középpontjában is. Ez a kivétel ugyanis – mint az a jelen ítélet 42. pontjából következik – az intézmények ahhoz fűződő érdekének védelmére irányul, hogy adott kérdésekről jogi véleményeket kérhessenek, valamint őszinte, objektív és teljes körű véleményeket kaphassanak.
- 63 Hangsúlyozni kell azonban, hogy a Tanács ezzel kapcsolatban mind az Elsőfokú Bíróság, mind pedig a Bíróság előtt egyszerű állításokra hagyatkozott, amelyeket semmilyen módon nem támasztott alá részletes érvelés. Márpedig az alábbi megfontolásokra tekintettel nem állapítható meg, hogy az említett érdek sérelmének bármilyen – ésszerűen előrelátható, és nem pusztán feltételezésen alapuló – valódi kockázata állna fenn.

- 64 A Tanács Jogi Szolgálata által megfogalmazott vélemények tartalmának befolyásolására irányuló esetleges nyomásgyakorlással kapcsolatban elegendő megállapítani, hogy még ha fel is tételeznénk, hogy a Jogi Szolgálat tagjai e célból törvénytelen nyomásgyakorlásnak lennének kitéve, akkor is maga a nyomásgyakorlás lenne az – nem pedig a jogi vélemények közzétételének lehetősége –, ami veszélyeztethetné ezen intézmény ahhoz fűződő érdekét, hogy őszinte, objektív és teljes körű véleményeket kaphasson, és nyilvánvalóan a Tanács feladata lenne az ennek megszüntetéséhez szükséges intézkedések meghozatala.
- 65 A Bizottság azon érvével kapcsolatban, mely szerint ha valamely intézmény Jogi Szolgálata az épp elfogadás alatt álló jogalkotási aktus vonatkozásában először negatív véleményt fogalmaz meg, e vélemény nyilvánosságra hozatala esetén utóbb nehezebb bizonyulna számára e jogalkotási aktus törvényességének védelme, meg kell állapítani, hogy az ilyen általános jellegű érv nem igazolhatja az 1049/2001 rendeletben előírt átláthatóság alóli kivétel alkalmazását.
- 66 A fenti megfontolásokra tekintettel nem állapítható meg, hogy bármilyen – ésszerűen előrelátható, és nem pusztán feltételezésen alapuló – valódi kockázat állna fenn arra vonatkozóan, hogy a Tanács Jogi Szolgálata által a jogalkotási eljárások keretében megfogalmazott vélemények közzététele az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdése értelmében hátrányosan befolyásolhatja a jogi vélemények védelmét.
- 67 Mindenesetre, amennyiben e közzététel hátrányosan befolyásolhatná a Tanács Jogi Szolgálata függetlenségének védelméhez fűződő érdeket, ezt a kockázatot olyan nyomós közérdekeknek kell ellensúlyozniuk, amelyek áthatják az 1049/2001 rendeletet. Mint az a jelen ítélet 45–47. pontjában megállapítást nyert, ilyen nyomós közérdeket képez az a körülmény, ha a Jogi Szolgálatnak a jogalkotási kezdeményezések vitája idején felmerülő jogi kérdésekkel kapcsolatos véleményét tartalmazó dokumentumok közzététele növelheti az átláthatóságot és a jogalkotási folyamat nyitottságát, valamint megerősítheti az európai polgárok azon demokratikus jogát, hogy ellenőrizzék mindazon információkat, amelyek valamely jogalkotási aktus alapjául szolgáltak, mint azt különösen a rendelet (2) és (6) preambulumbekkezdése megállapítja.

68 A fenti megfontolásokból következik, hogy az 1049/2001 rendelet főszabályként kötelezővé teszi a Tanács Jogi Szolgálatát által a jogalkotási folyamatra vonatkozóan összeállított vélemények közzétételét.

69 Ez a megállapítás ugyanakkor nem képezi akadályát annak, hogy a jogi vélemények védelmére hivatkozva megtagadják az olyan egyedi jogi vélemény közzétételét, amelynek összeállítása jogalkotási folyamat keretében történt, viszont különösen érzékeny kérdésre vonatkozik, vagy a szóban forgó jogalkotási folyamat keretein túlmutató, különösen széles terjedelemmel bír. Ilyen esetben az érintett intézmény feladata, hogy a közzététel megtagadását részletesen megindokolja.

70 A fentiekkel összefüggésben ezenkívül emlékeztetni kell arra, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (7) bekezdése értelmében a kivételek csak azon időtartam során érvényesek, amely során a védelem a dokumentum tartalma alapján indokolt.

71 Mindezen megfontolásokra tekintettel úgy tűnik, hogy az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 77–80. pontjában tévesen állapította meg, hogy a vitatott határozatot megfelelően indokolhatta és igazolhatta a jogalkotási kérdésekre vonatkozó jogi vélemények bizalmas kezelésének általános szükségessége.

72 Ebből következik, hogy a jelen jogalap második és harmadik része megalapozott. E feltételek mellett a megtámadott ítéletet hatályon kívül kell helyezni annyiban, amennyiben a szóban forgó jogi véleményhez való hozzáférés megtagadására vonatkozik, valamint amennyiben kötelezi Maurizio Turcót és a Tanácsot a költségek fele-fele részben történő viselésére.

A harmadik jogalapról

73 A második jogalapra vonatkozó megfontolásokból következik, hogy a harmadik jogalap is megalapozott, amely szintén indokoltá teszi a megtámadott ítélet annyiban történő hatályon kívül helyezését, amennyiben az az említett véleményhez való hozzáférés megtagadására vonatkozik, valamint amennyiben kötelezi Maurizio Turcót és a Tanácsot a költségek fele-fele részben történő viselésére.

74 Mint az a jelen ítélet 44–47., valamint 67. pontjában megállapítást nyert, az Elsőfokú Bíróság tévesen értelmezte az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (2) bekezdését, amennyiben akként határozott, hogy a nyomós közérdeknek, amely indokolhatja valamely dokumentum közzétételét, főszabályként különböznie kell e rendeletet átható elvektől.

75 A valamely jogalkotási aktust átható elvek képezik ugyanis értelemszerűen azokat az elveket, amelyekre tekintettel e jogalkotási aktus rendelkezéseit alkalmazni kell.

Az első, a negyedik és az ötödik jogalapról

76 Mivel a második jogalap második és harmadik része, valamint a harmadik jogalap megalapozottnak bizonyult, és indokolja a megtámadott ítélet annyiban történő hatályon kívül helyezését, amennyiben az az említett véleményhez való hozzáférés megtagadására, valamint Maurizio Turco és a Tanács részéről az eljárás során felmerült költségekre vonatkozik, a Maurizio Turco által a fellebbezésének alátámasztása érdekében előterjesztett első, negyedik és ötödik jogalapot nem kell megvizsgálni, azok ugyanis nem vezethetnek ezen ítélet nagyobb terjedelmű hatályon kívül helyezéséhez.

A megtámadott ítélet részleges hatályon kívül helyezésének következményeiről

- 77 A Bíróság alapokmánya 61. cikkének első bekezdése szerint a Bíróság az Elsőfokú Bíróság határozatának hatályon kívül helyezése esetén az ügyet érdemben maga is eldöntheti, amennyiben a per állása megengedi. A jelen esetben ez a helyzet áll fenn.
- 78 A vitatott határozat elfogadása kétszeres téves jogalkalmazáson alapult, egyrészt a jogalkotási folyamatra vonatkozó jogi vélemények bizalmas kezelésének az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdése által védelemben részesített általános szükségessége fennállását illetően, másrészt pedig azon nézet kapcsán, mely szerint az említett rendeletet átható elveket nem lehet az e rendelet 4. cikkének (2) bekezdése értelmében vett „nyomós közérdeknek” tekinteni.
- 79 Márpedig a jelen ítélet 40–47., 56–68., valamint 74–75. pontjából következik, hogy megalapozottak a Maurizio Turco által az elsőfokú eljárás során hivatkozott azon jogalapok, melyek szerint egyrészt a Tanács tévesen állapította meg, hogy fennáll a Jogi Szolgálat által készített, a jogalkotási folyamatra vonatkozó jogi vélemények bizalmas kezelésének az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdése által védelemben részesített általános szükségessége, másrészt pedig a Tanács nem vizsgálta meg kellő alaposággal, hogy jelen esetben fennáll-e a nyomós közérdek.
- 80 Következésképpen a vitatott határozatot meg kell semmisíteni.

A költségekről

- 81 Az eljárási szabályzat 122. cikkének első bekezdése kimondja, hogy ha a fellebbezés megalapozott, és a Bíróság maga hoz a jogvita kapcsán végleges határozatot, a Bíróság

határoz a költségekről. Az eljárási szabályzat 69. cikke, amelyet e szabályzat 118. cikke értelmében a fellebbezési eljárásban is alkalmazni kell, a 2. §-ában akként rendelkezik, hogy a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A 69. cikk 4. §-ának első bekezdése alapján az eljárásba beavatkozó tagállamok és intézmények maguk viselik saját költségeiket.

82 Mivel a Bíróság a fellebbezéseknek helyt adott, a Tanácsot a Svéd Királyság és Maurizio Turco kérelmeinek megfelelően kötelezni kell a náluk felmerült költségek viselésére.

83 A Tanács és a többi fél a fellebbezési eljárásban maga viseli a fellebbezés során felmerült saját költségeit.

84 Másfelől, mivel a Bíróság helyt adott a Maurizio Turco által az Elsőfokú Bíróság előtt indított keresetnek, a Tanácsot a keresetben előterjesztett kérelemnek megfelelően kötelezni kell az elsőfokú eljárás során Maurizio Turco részéről felmerült költségek viselésére is.

85 A Tanács maga viseli az elsőfokú eljárás során felmerült saját költségeit.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

- 1) **A Bíróság az Európai Közösségek Elsőfokú Bíróságának a T-84/03. sz., Turco kontra Tanács ügyben 2004. november 23-án hozott ítéletét hatályon kívül helyezi annyiban, amennyiben az az Európai Unió Tanácsa 2002. december 19-i, a Tanács Jogi Szolgálatának a menedékkérők tagállamokbeli befogadásának minimumszabályait megállapító tanácsi irányelvtervezettel kapcsolatos 9077/02. sz. véleményéhez való hozzáférést Maurizio Turcóval**

szemben megtagadó határozatára vonatkozik, valamint amennyiben az kötelezi Maurizio Turcót és a Tanácsot a költségek fele-fele részben történő viselésére.

- 2) A Bíróság az Európai Unió Tanácsa 2002. november 19-i, a Tanács Jogi Szolgálatának 9077/02. sz. véleményéhez való hozzáférést Maurizio Turcóval szemben megtagadó határozatát megsemmisíti.**

- 3) A Bíróság az Európai Unió Tanácsát kötelezi a Svéd Királyság részéről a fellebbezési eljárás során felmerült költségek viselésére, valamint Maurizio Turco részéről mind az említett eljárás, mind pedig az Európai Közösségek Elsőfokú Bírósága említett ítéletének meghozatalához vezető elsőfokú eljárás során felmerült költségek viselésére.**

- 4) A Dán Királyság, a Holland Királyság, a Finn Köztársaság, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, az Európai Unió Tanácsa, valamint az Európai Közösségek Bizottsága maguk viselik a fellebbezési eljárás során felmerült saját költségeiket.**

- 5) Az Európai Unió Tanácsa maga viseli az elsőfokú eljárás során felmerült saját költségeit.**

Aláírások