MICHAL BOBEK
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2016. szeptember 21.[1]

C-491/15. P. sz. ügy

Typke
kontra

Bizottság

„Fellebbezés — Az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférés — 1049/2001 rendelet — Az Európai Személyzeti Felvételi Hivatal (EPSO) versenyvizsgái — Adatbázisok — Anonimizált adatsorokat tartalmazó táblázat kérelmezése — A dokumentum fogalma — Új vagy létező dokumentum”

I – Bevezetés

1. Rainer Typke (a fellebbező) részt vett az Európai Személyzeti Felvételi Hivatal (a továbbiakban: EPSO) két nyílt versenyvizsgájának előválogató tesztjein. Miután értesítették az eredményekről, az 1049/2001/EK rendelet (a továbbiakban: rendelet)[2] alapján hozzáférést kért az e tesztekhez kapcsolódó anonimizált adatokat tartalmazó táblázathoz, hogy eloszlassa a hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos gyanúját. Az Európai Bizottság elutasította az említett adatokhoz való hozzáférés iránti kérelmét. A fellebbező megtámadta a Bizottság határozatát a Törvényszék előtt.

2. A jelen fellebbezéssel a fellebbező a Törvényszék által hozott, a keresetét elutasító ítéletet támadja meg. Közelebbről vitatja a Törvényszék azon megállapítását, hogy az általa kérelmezett dokumentum nem létezik, és hogy az 1049/2001 rendelet nem kötelezi az EPSO-t új dokumentum előállítására.

3. A Bíróság kérésével összhangban a jelen indítvány a jelen ügy központi jogkérdésére, a „létező dokumentum” fogalmának elektronikus adatbázisokkal összefüggő értelmezésére összpontosít.

II – Jogi háttér

4. Az 1049/2001 rendelet célja, hogy az Unió intézményeinek munkája átláthatóvá váljon, és ezáltal érvényesüljön az EUSZ 1. cikk második bekezdésében hangsúlyozott átláthatóság elve.

1 — Eredeti nyelv: angol.

2 — Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről 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.).

5. A rendelet 2. cikke a „Kedvezményezettek és hatály” címet viseli. A 2. cikk (1) bekezdése szerint „[b]ármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult az intézmények dokumentumaihoz hozzáférni az e rendeletben meghatározott elvek, feltételek és korlátok szerint”. A 2. cikk (3) bekezdése szerint „[e]z a rendelet az intézmény birtokában lévő dokumentumokra vonatkozik, amely dokumentumokat az intézmény állított ki, vagy azok [helyesen: amelyek] hozzá érkeztek, és amelyek az Európai Unió tevékenységi területeire vonatkoznak”.

6. A 3. cikk egy sor meghatározást rögzít. Közelebbről a 3. cikk a) pontja szerint „»dokumentum«: az adathordozótól (papír, elektronikus forma vagy hang-, kép- vagy audiovizuális felvétel) függetlenül, az intézmény feladatkörébe tartozó politikára, tevékenységre és döntéshozatalra vonatkozó üggyel kapcsolatos adattartalom”.

7. A 6. cikk tartalmazza a dokumentumhoz való hozzáférés iránti kérelmekkel kapcsolatos szabályokat. E rendelkezés értelmében:

„(1) A dokumentumhoz való hozzáférés iránti kérelmeket írásban kell előterjeszteni, beleértve az elektronikus formát is, az EK-Szerződés 314. cikkében említett nyelvek valamelyikén és megfelelő pontossággal ahhoz, hogy az intézmény a dokumentumot azonosítani tudja. A kérelmező nem köteles megindokolni a kérelmet.

(2) Ha a kérelem nem elég pontos, az intézmény felkéri a kérelmezőt, hogy pontosítsa a kérelmet, és ennek során a kérelmező számára segítséget nyújt, például azzal, hogy tájékoztatja a nyilvános dokumentum-nyilvántartások használatáról.

(3) Ha a kérelem jelentős terjedelmű vagy nagyszámú [helyesen: igen nagy számú] dokumentumra vonatkozik, az érintett intézmény nem hivatalos úton tárgyalhat a kérelmezővel a méltányos megoldás érdekében.

(4) Az intézmények a polgároknak tájékoztatást és segítséget nyújtanak azzal kapcsolatosan, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmeket hogyan és hol lehet benyújtani.”

8. A 10. cikk a kérelem elfogadását követően a dokumentumokhoz való tényleges hozzáférés gyakorlati kérdéseivel foglalkozik. A 10. cikk (1) bekezdése értelmében „[a] kérelmező helyszíni tanulmányozás vagy másolat átvétele útján férhet hozzá a dokumentumhoz, beleértve adott esetben az elektronikus másolatot is, ahogyan az a kérelmező igényeinek jobban megfelel […]”. A 10. cikk (3) bekezdése szerint „[a] dokumentumokat a meglévő változatban és formában kell közzétenni [helyesen: hozzáférhetővé tenni] (beleértve az elektronikus vagy az olyan alternatív formákat is, mint például a Braille-írás, nagybetűvel való szedés vagy hangszalag), a kérelmező igényeinek teljes mértékű figyelembevételével”.

III – A tényállás és a jogi eljárás

9. R. Typke az Európai Bizottság alkalmazottja. R. Typke részt vett az AD5-ös, illetve AD7-es besorolási fokozatú tisztviselők felvételére irányuló két nyílt EPSO versenyvizsga előválasztó tesztjein. A fellebbező, miután közölték vele eredményeit, egymást követően két kérelmet terjesztett az EPSO elé a dokumentumokhoz való hozzáférés iránt annak ellenőrzése céljából, hogy az általa elvégzett teszteket az egyenlő bánásmód elvének megfelelően szervezték-e meg. Konkrétan a fellebbező gyanúja szerint a fordítási hibák bizonyos nyelvi csoportok esetében negatív hatást eredményezhettek.

10. Az első kérelmében (Gestdem 2012/3258 eljárás) a fellebbező hozzáférést kért a megközelítőleg 45 000 jelölt által megírt tesztekre vonatkozó, anonimizált adatokat tartalmazó „táblázathoz”. E táblázatnak az információkat jelöltenként olyan egyedi azonosító formájában kellett volna tartalmaznia, amely kapcsolatba állítja a jelöltet azokkal a kérdésekkel, amelyeket meg kellett válaszolnia; minden egyes feltett kérdés azonosítóját, a kérdés tartalmának felfedése nélkül; a kérdéskategóriát; azt a nyelvet, amelyen az egyes kérdéseket az egyes jelölteknek feltették; és az egyes jelöltek által az egyes kérdések megválaszolására szentelt időt.

11. Hat hónappal később előterjesztett második kérelmével (Gestdem 2013/0068 eljárás) a fellebbező nem a kért információk egészét összefoglaló, egyetlen táblázatot kívánt megszerezni. Ehelyett elektronikus formában létező dokumentumok egyes olyan részeihez kért hozzáférést, amelyek ugyanazon információkat tartalmazzák, mint amelyeket az első kérelmében meghatározott, valamint az egyes jelölteknek feltett egyes kérdések nehézségi fokát.

12. Ami az első eljárást illeti, az EPSO 2012. augusztus 9-én elutasította az első kérelmet. Az EPSO elismerte, hogy birtokában vannak a szóban forgó információk. Ugyanakkor kijelentette, hogy a fellebbező által kért dokumentum nem létezik. Ezt követően a fellebbező hozzáférés iránti megerősítő kérelmet nyújtott be az 1049/2001 rendelet 7. cikkének (2) bekezdése alapján, amelyben kérte az intézményt, hogy vizsgálja felül az álláspontját. A Bizottság főtitkársága alapvetően megerősítette az EPSO álláspontját. Előadta, hogy az 1049/2001 rendelet nem kötelezi az EPSO-t a különböző adatbázisokban rögzített információk lekérdezése érdekében informatikai műveletek elvégzésére.

13. Ami a második eljárást illeti, az EPSO nem válaszolt a fellebbező által előterjesztett második kérelemre. Ezt követően a fellebbező megerősítő kérelmet nyújtott be a Bizottsághoz.

14. A Bizottság a 2013. február 5-i határozattal (a továbbiakban: első megtámadott határozat elutasította az első eljárásban benyújtott megerősítő kérelmet az alábbi indokkal: először is a kért dokumentum nem létezik. A kért táblázat kidolgozása nem csupán az érintett tesztek tízezreire vonatkozó információk különböző adatbázisokból való lekérdezését jelentené, hanem ezen információk más olyan adatbázisokkal való összekapcsolását is, mint az általános kérdésbázis. Másodszor egy ilyen dokumentumhoz való hozzáférés engedélyezése túl nagy adminisztratív munkateherrel járna.

15. Egy hónappal később, 2013. március 13-i levelével a Bizottság meghozta a „második megtámadott határozatot”. E levelében a Bizottság nem foglalkozott érdemben a második megerősítő kérelemmel. A fellebbező ezért a rendelet 8. cikkének (3) bekezdése alapján a levelet a második eljárásban benyújtott megerősítő kérelmére adott elutasító válaszként értelmezte. Ezt követően a Bizottság ebben az eljárásban 2013. május 27-én késedelmesen meghozta kifejezett elutasító határozatát.

IV – A megtámadott ítélet és a Bíróság előtti eljárás

16. A Törvényszéktől R. Typke az első és a második megtámadott határozat megsemmisítését kérte arra hivatkozva, hogy azok sértik az 1049/2001 rendeletet. A Bizottság azt kérte, hogy a Törvényszék állapítsa meg, hogy nem szükséges határozni a keresetről a második megtámadott határozat megsemmisítésére irányuló részében, tekintettel arra, hogy a második eljárásban 2013. május 27-én kifejezett elutasító határozatot hoztak. A Bizottság azt is kérte, hogy a Törvényszék utasítsa el a keresetet az első megtámadott határozatot érintő részében.

17. A Törvényszék megerősítette a Bizottság érvelését.[3] A Törvényszék úgy határozott, hogy a második eljárásban a hozzáférést megtagadó hallgatólagos határozat megsemmisítése iránti kereseti kérelmekről már nem szükséges határozni (a megtámadott ítélet rendelkező részének 1. pontja), hogy a keresetet az első megtámadott határozatra vonatkozó részében elutasítja (2. pont), és hogy R. Typkét kötelezi a költségek viselésére (3. pont). A Törvényszék különösen azt állapította meg, hogy az első eljárásban nem volt olyan létező dokumentum, amelyhez hozzáférést lehetne kérni az 1049/2001 rendelet alapján.

18. A Bíróság előtt a fellebbező azt kéri, hogy a Bíróság helyezze hatályon kívül a megtámadott ítélet rendelkező részének 2. és 3. pontját. Állítása szerint a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot és elferdítette a bizonyítékok egyértelmű tartalmát annak megállapításával, hogy a fellebbező az első eljárásban nem létező dokumentumokhoz kért hozzáférést. Ezenfelül a fellebbező azt kéri, hogy a Bíróság semmisítse meg az Európai Bizottság főtitkársága által az első eljárásban (Gestdem 2012/3258) hozott határozatot.

19. A jelen fellebbezés középpontjában a „létező dokumentum” fogalmának elektronikus adatbázisokkal összefüggő értelmezésében megnyilvánuló, állítólagosan téves jogalkalmazás áll. E tekintetben a fellebbező egyetlen jogalapra hivatkozik, amely két, egymással összefüggő részből áll.

20. Először is a fellebbező előadja, hogy a Törvényszék tévesen értelmezte az 1049/2001 rendeletet, különösen e rendelet 3. cikkének a) pontját és 4. cikkének (6) bekezdését. A Törvényszék tévesen abból indult ki, hogy az említett rendelkezések relációs adatbázisokra történő alkalmazásához különbséget kell tenni a relációs adatbázisban tárolt dokumentumokhoz való részleges hozzáférés és az abban foglalt nyers adatokhoz való hozzáférés között.

21. Másodszor a fellebbező azzal érvel, hogy a Törvényszék tévesen állapította meg, hogy a fellebbező kérelme nem egy létező, hanem egy új dokumentumra irányult, és semmiképpen sem tartozik a rendelet hatálya alá. A fellebbező különösen arra hivatkozik, hogy a kért adathalmaz a rendelet értelmében vett dokumentumnak felel meg, mivel az a szóban forgó adatbázisban rendelkezésre álló keresőeszközök alkalmazásával, az adatbázisban lefolytatott kereséssel kinyerhető. A rendelet hatálya alá tartozik egy relációs adatbázishoz való hozzáférés iránti olyan kérelem, amelyhez olyan, strukturált lekérdezési nyelven (Structured Query Language) történő keresésre (SQL-keresés) lenne szükség, amelyet az adott intézmény korábban nem állított be előre vagy használt szokásos módon. Ezen túlmenően a megtámadott ítélet a rendelet tényleges érvényesülése ellen hat. A hozzáférés ténylegesen azokra az adatokra korlátozódna, amelyek nyilvánosságra hozatalát az EPSO előre elhatározta. Egy intézmény szándékosan is kizárhatja az adatbázisokhoz való hozzáférést.

22. Válaszában a Bizottság különösen azt állítja, hogy a Törvényszék helyesen alkalmazta a „létező dokumentum” fogalmát. Kizárólag az előre megírt SQL-keresések eredménye tekinthető létező dokumentumnak. A kért, új SQL-keresések megírását magában foglaló dokumentum szokásos vagy rutinkeresés útján nem másolható ki a Dufour-ítélet szerinti értelemben.[4] Ezenfelül a rendelet tényleges érvényesülése nem sérül, mivel a rendeletnek nem célja a polgárok általános tájékoztatási igényének kielégítése. A Bizottság álláspontja szerint a fellebbező nem hozott fel azt alátámasztó bizonyítékot, hogy a Bizottság bármikor is szándékosan törölt volna SQL-fájlokat valamely dokumentum elrejtése céljából. Ez alapján a Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság utasítsa el a fellebbezést, és a fellebbezőt kötelezze a költségek viselésére.

3 — 2015. július 2-i Typke kontra Bizottság ítélet (T-214/13, EU:T:2015:448).

4 — 2011. október 26-i Dufour kontra EKB ítélet (T-436/09, EU:T:2011:634, 153. pont).

V – Értékelés

23. A jelen indítvány az alábbi struktúrát követi. Először a „dokumentum” fogalmát vizsgálom meg az elektronikus adatbázisokkal összefüggésben, az 1049/2001 rendelet értelmezése céljából (A rész). Másodszor azt vizsgálom meg, hogy egy „új” dokumentum előállításához képest ugyanebben az összefüggésben mi minősül „létező” dokumentumnak (B rész). Harmadszor a jelen ügy vonatkozásában megvizsgálom, hogy a fellebbező által kért táblázat „létező dokumentumnak” minősülhet-e (C rész).

A – *A dokumentum fogalma és a hozzáférés módjai a digitális korszakban*

24. Az 1049/2001 rendelet az átláthatóságra vonatkozó, az EUSZ 1. cikk második bekezdésében megfogalmazott elv kifejeződése.[5] Célja, hogy a lehető legszélesebb körben érvényesítse a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférést[6] az uniós intézmények munkája átláthatóságának növelése, és ezáltal az intézmények legitimebbé és a polgárokkal szemben felelősebbé tétele érdekében.[7]

25. E célkitűzések elérése érdekében a jogalkotás a rendelet 3. cikkének a) pontjában a „dokumentum” fogalmának igen tág értelmezését alkalmazta. E rendelkezés értelmében „»dokumentum«: az adathordozótól (papír, elektronikus forma vagy hang-, kép- vagy audiovizuális felvétel) függetlenül, az intézmény feladatkörébe tartozó politikára, tevékenységre és döntéshozatalra vonatkozó üggyel kapcsolatos adattartalom”.

26. E tág meghatározásból az következik, hogy dokumentum lehet: *bármely* adathordozón az Unió intézményeinek *bármely* tevékenységével kapcsolatos *bármely* tartalom.

27. Analógia útján a „dokumentum” fogalmának hasonlóan tág értelmezését alkalmazza a 2003/98/EK irányelv.[8] Ezen irányelv 2. cikkének 3. pontja szerint „dokumentum” „bármilyen tartalom, függetlenül az adathordozó formájától (papír vagy elektronikus forma, illetve hangi, képi vagy audiovizuális eszköz)” vagy az ilyen tartalom bármely része. Az említett irányelv (11) preambulumbekezdése ezt azzal egészíti ki, hogy a „dokumentum” fogalma kiterjed „a közigazgatási szerv birtokában lévő minden aktus, tény, információ megjelenítésére, vagy az ilyen aktusok, tények, információk összeállításaira, függetlenül az adathordozó formájától (papíron vagy elektronikus formában, illetve hangi, képi vagy audiovizuális eszközön)”.

28. Úgy tűnik tehát, hogy gyakorlatilag minden, azaz bármely adat, adathalmaz vagy információköteg dokumentumnak minősülhet az 1049/2001 rendelet alkalmazásában.

29. Ugyanakkor elismerten tág fogalma ellenére a „dokumentumnak” az elektronikus adatbázisokkal és/vagy az ilyen adatbázisokban szereplő dokumentumokkal összefüggő konkrét jelentése igencsak homályos. Magában foglalja-e az az adatbázisban szereplő összes adattípust? Összetett keresések lefuttatását követően az adatbázisokból kinyerhető bármely adatkombinációhoz hozzáférést kell-e adni?

5 — Lásd a 2011. július 21-i Svédország kontra MyTravel és Bizottság ítélettel (C-506/08 P, EU:C:2011:496, 72. pont) értelmezett (1) preambulumbekezdést.

6 — Lásd a például a 2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Tanács ítélettel (C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374, 33. pont) és a 2010. szeptember 21-i Svédország és társai kontra API és Bizottság ítélettel (C-514/07 P, C-528/07 P és C-532/07 P, EU:C:2010:541, 69. pont) értelmezett (4) preambulumbekezdést.

7 — Lásd a (2) és (3) preambulumbekezdést. Lásd még például: 2007. december 18-i Svédország kontra Bizottság ítélet (C-64/05 P, EU:C:2007:802, 54. pont).

8 — A 2013/37/EU irányelvvel (HL 2013. L 175., 1. o.) módosított, a közszféra információinak további felhasználásáról szóló, 2003. november 17-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2003. L 345., 90. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 32. kötet, 701. o.).

30. A Törvényszék egy ítéletét leszámítva [9] az uniós ítélkezési gyakorlat a mai napig csekély útmutatást ad a „dokumentum” fogalmának elektronikus adatbázisokkal összefüggő meghatározásához. Ugyanakkor a Törvényszék említett határozatában nyújtott hasznos iránymutatás, valamint a rendelet szövege és szellemisége alapján kialakított álláspontom szerint az elektronikus adatbázisokban szereplő információk legalább három típusa „dokumentumnak” minősülhet az 1049/2001 rendelet alkalmazásában:

– egy nagyobb adatbázison vagy adathalmazon belül egy azonosítható szemantikai egységet képező önálló bejegyzések; vagy

– egy adatbázisban, adathalmazban vagy annak meghatározott részében szereplő nyersadat; vagy

– a teljes adatbázis vagy adathalmaz.

31. Általánosságban véve mindhárom típus a rendelet 3. cikkének a) pontja szerinti dokumentumnak tekinthető. Általános jelleggel nem állapítható meg, hogy azok egy adott esetben „dokumentumoknak” minősülnek-e. Ez egy sor változótól, különösen az adott adatbázis konkrét típusától és felépítésétől, valamint az egyedi esetben megfogalmazott konkrét kéréstől függ. Természetesen hatalmas különbség van egyrészről egy két oszlopban és tíz sorban pusztán számokat tartalmazó, egyszerű táblázat, másrészről pedig a nyersadat strukturálásához szükséges kiterjedt kódolást tartalmazó, és esetlegesen számos szerveren futó, összetett relációs adatbázis között.

32. Mindazonáltal néhány általános megjegyzést kell tenni annak érdekében, hogy a „dokumentum” tág fogalmát (legalább első pillantásra) az elektronikus adatbázisokkal összefüggésben megfelelő kontextusba helyezzük.

33. Egyértelmű, hogy az a körülmény, hogy egy információhalmaz a rendelet alkalmazásában „*dokumentumnak*” minősül, nem jelent automatikusan az e dokumentumhoz való *hozzáférési* jogosultságot. Az sem vitatott, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférés érdemi vagy gyakorlati okokból jogszerűen korlátozható. Ezenfelül e két ok egymást nem kölcsönösen kizáró jellegű.

34. Egyrészről a hozzáférés érdemi okokból korlátozható vagy akár meg is tiltható. A rendelet 4. cikke sorolja fel ezeket az okokat. Azok jogszerű kivételt képeznek a dokumentumokhoz való (teljes körű) hozzáférés alól. Ezen érdemi kivételek egy sor nyomós érdekkel, illetve értékkel függenek össze, mint például a közérdek, [10] a magánélet és a magánszemély becsületének védelme és a személyes adatok védelme, [11] valamint a szellemi tulajdonjogok. [12]

35. Ugyanakkor egyértelműen hangsúlyozni kell, hogy egy konkrét ügyben az ilyen típusú kivétel fennállása nem befolyásolja magának a „dokumentum” fogalmának a meghatározását. Ezt különösen jól szemlélteti az a körülmény, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférésre irányuló eljárás két elkülönült szakaszból áll, amelyeket önállóan kell értékelni. [13] Először is létezik-e a rendelet 3. cikkének a) pontja szerinti dokumentum? Másodszor van-e olyan érdemi ok, amely indokolja a hozzáférés korlátozását vagy akár megtiltását? A kivételek különböznek a meghatározásoktól. Az esetleges

9 — Lásd: 2011. október 26-i Dufour kontra EKB ítélet (T-436/09, EU:T:2011:634).

10 — Lásd a rendelet 4. cikke (1) bekezdésének a) pontját.

11 — Lásd a rendelet 4. cikke (1) bekezdésének b) pontját.

12 — Lásd a rendelet 4. cikkének (2) bekezdését.

13 — Lásd ebben az értelemben: 2014. október 2-i Strack kontra Bizottság ítélet (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, 40. pont); 2005. április 19-i Svédország és Turco kontra Tanács végzés (C-39/05 P és C-52/05 P, nem tették közzé, EU:C:2005:802, 35–36. pont);); 2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Bizottság ítélet (C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374, 35–36. pont).

kivételek fennállása nem szűkítheti a „dokumentum” fogalmának terjedelmét. Más szóval a visszafelé érvelés nem megengedett: az a körülmény, hogy a dokumentum egy része vagy egésze nem hozzáférhető a 4. cikk szerinti valamely kivétel alkalmazhatósága miatt, nem jelenti azt, hogy nem létezik „dokumentum”.

36. Másrészről a „dokumentumhoz” való hozzáférés gyakorlati okokból is korlátozható. Ezek közül hármat az elektronikus dokumentumokhoz való hozzáféréssel összefüggésben különösen lényegesként kerül megemlítésre.

37. Először is a hozzáférés egy pontos kérelem benyújtását feltételezi. Általában véve a kérelmezőnek kell meghatároznia az általa megszerezni kívánt konkrét „dokumentumot”. Ez a követelmény a rendelet 6. cikkének (1) bekezdéséből és 6. cikkének (2) bekezdéséből ered. E rendelkezések értelmében a dokumentumhoz való hozzáférés iránti kérelmet „megfelelő pontossággal” kell előterjeszteni „ahhoz, hogy az intézmény a dokumentumot azonosítani tudja. […] Ha a kérelem nem elég pontos, az intézmény felkéri a kérelmezőt, hogy pontosítsa a kérelmet, és ennek során a kérelmező számára segítséget nyújt, például azzal, hogy tájékoztatja a nyilvános dokumentum-nyilvántartások használatáról”.

38. Érthető, hogy a pontosság követelménye gyakorlati problémákat vethet fel azokban az esetekben, amelyekben a kérelmező úgy kér hozzáférést adathalmazokhoz vagy nyersadatokhoz, hogy nem ismeri a szóban forgó adatbázis pontos felépítését. Ezekben az esetekben talán nagyobb hangsúlyt kellene fektetni a rendelet 6. cikkének (2) bekezdésében meghatározott követelményre, amely szerint az intézménynek észszerű mértékben segítséget kell nyújtania a kérelmező számára kérelmének pontosításához. Mindenesetre semmi nem zárja ki azt, hogy ugyanaz a kérelmező új kérelmet nyújtson be a dokumentumokhoz való hozzáférés iránt a szóban forgó adatbázis felépítésének a korábbi elutasítás(ok)ra épülő alaposabb ismerete alapján.

39. Másodszor a dokumentum mérete nem hat ki annak „dokumentumként” történő besorolására. Mindazonáltal befolyásolhatja a hozzáférés megadásának módját. Ez az 1049/2001 rendelet 6. cikkének (3) bekezdéséből és 10. cikkének (1) bekezdéséből következik. Az előbbi rendelkezés szerint az érintett intézmény nem hivatalos úton tárgyalhat a kérelmezővel a méltányos megoldás érdekében,[14] ha a kérelem jelentős terjedelmű vagy igen nagy számú dokumentumra vonatkozik. Az utóbbi rendelkezés a dokumentumokhoz való hozzáférés számos módszerét rögzíti, mint például a helyszíni tanulmányozást (nyilvánvalóan a nagy terjedelmű vagy minősített dokumentumok esetében).

40. Mindkét rendelkezés egyértelműen rögzíti azt is, hogy az 1049/2001 rendelet a dokumentumokhoz való *hozzáférés* jogáról szól, azonban ez nem szükségszerűen vonatkozik a dokumentumok másolatának *megszerzéséhez* való jogra is. Mindkét rendelkezés igen jelentős az elektronikus dokumentumok vonatkozásában, amelyeket illetően az észszerűen kérhető mennyiséggel kapcsolatos számos „fizikai” korlát[15] nagy mértékben megszűnt. E rendelkezések alapján az elektronikus dokumentumok közigazgatási szervektől megszerezhető másolatainak mennyisége bizonyos észszerű és arányos korlátok közé szorítható.

14 — Ez a megoldás kizárólag a kért dokumentumok tartalmára vagy számára vonatkozhat. Lásd: 2014. október 2-i Strack kontra Bizottság ítélet (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, 26. pont).

15 — Lásd a rendelet 10. cikke (1) bekezdésének utolsó mondatát, amely szerint ingyenes a 20 db A4-es méretű oldalnál *kevesebb* másolat.

41. Harmadszor, a dokumentumokhoz való hozzáférés engedélyezésével járó adminisztrációs teher is tényező lehet. Az intézményeknek gondoskodniuk kell az 1049/2001 rendelet hatálya alá tartozó „dokumentumhoz” való valamilyen hozzáférésről, kivéve ha rendkívüli körülmények esetén az ezzel járó munkateher aránytalan.[16] Az intézményeknek lehetőségük van összeegyeztetni a hozzáférést kérelmező érdekeit a hozzáférés iránti kérelem feldolgozásából eredő munkateherrel a megfelelő ügyintézéshez fűződő érdek megóvása végett.[17]

B – *Létező dokumentum*

42. Az elektronikus formátumú dokumentumokat is magában foglaló „dokumentum” 1049/2001 rendelet szerinti fogalma tág. Ugyanakkor a Bíróság megállapította, hogy a valamely intézmény „dokumentumaihoz” való hozzáférés joga csak *létező* és az érintett intézmény birtokában lévő dokumentumokra vonatkozik.[18]

43. A hozzáférésnek a „létező dokumentumokra” való korlátozása egyértelműen következik a rendelet szövegéből és szellemiségéből is. Ami a szöveget illeti, a rendelet 6. cikkének (1) bekezdése szerint a kérelmezőnek pontosan meg kell jelölnie az általa kérelmezett dokumentumokat, hogy „az intézmény a *dokumentumot azonosítani* tudja”[19]. Hasonlóképpen a 10. cikk (3) bekezdése értelmében „a dokumentumokat a *meglévő változatban és formában* kell hozzáférhetővé tenni”[20]. E rendelkezések szövege azt mutatja, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférés a *létező* dokumentumokra korlátozódik.

44. A rendelet szellemisége az átláthatóság fokozására irányul. Az átláthatóság az intézmények aktáiban szereplő dokumentumok megosztását teszi szükségessé. A Bizottság jelen ügyben tett kijelentése szerint az átláthatóság teljes mértékben arra irányul, hogy a polgárokat az intézmények tisztviselőivel egyenrangúvá tegye. Ennek megfelelően elviekben a polgárok és a tisztviselők ugyanazokhoz a dokumentumokhoz férnek hozzá. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a polgárok ugyanazokat az aktákat és dokumentumokat olvashatják el, mint az uniós intézmények alkalmazottai, függetlenül attól, hogy e dokumentumok papíron vagy képernyőn, a helyszínen, vagy valamely távolabbi helyen tekinthetők meg. Ezzel szemben a rendelet nem értelmezhető akként, hogy az intézményeket olyan dokumentumok előállítására kötelezné, amelyek még nem állnak rendelkezésükre.

45. Mindazonáltal a „létező” és az „új” dokumentumok közötti különbségtétel elmosódottabbá válik az elektronikus adatbázisok esetében. Ami a papíralapú dokumentumokat illeti, annak bizonyítása, hogy egy adott szöveget vagy annak egy részét már leírták-e valahol, néha problémás lehet egészen a kérdéses dokumentum fizikai létezésének megállapításáig. Mindazonáltal az elektronikus adatbázisok esetében nehezebb meghatározni a „létező dokumentum” kifejezést. Felépítéstől és belső kialakítástól függően számos információ szerezhető be elektronikus adatbázisból, gyakran minimális erőfeszítéssel. Egy kaleidoszkópon történő áttekintéshez hasonlóan egy apró forgatás (egy parancs vagy kattintás) teljesen megváltoztathatja a képet. Mindazonáltal a kérdés a következő: a szóban forgó „dokumentum” az adott adatkonfigurációban létezett-e a kattintás előtt, azaz „létező dokumentumnak” minősült-e, amely tekintetében a kérelmezőnek hozzáférési joga van, vagy a kattintás révén egy „új dokumentum” jött létre, amely tekintetében a kérelmező nem jogosult a hozzáférésre?

16 — 2014. október 2-i Strack kontra Bizottság ítélet (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, 28. pont).

17 — 2014. október 2-i Strack kontra Bizottság ítélet (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, 27. pont).

18 — Lásd: 2014. október 2-i Strack kontra Bizottság ítélet (C-127/13 P, EU:C:2014:2250).

19 — Kiemelés tőlem.

20 — Kiemelés tőlem.

46. Anélkül, hogy ezen a ponton elmélyült ontológiai vitát kívánnék nyitni a lét és a létezés természetéről, talán egyértelmű, hogy e differenciált technológiai háttérre tekintettel a materiális papír világából eredő, a „létező” és az „új” dokumentumok közötti *statikus* különbségtétel nem mindig segíthet. Előfordulhat, hogy a valamely adatbázisból nagyon könnyen előállítható dokumentum a hozzáférés iránti kérelem benyújtásának pillanatában szigorúan véve nem „létező” az adott konfigurációban. Mindazonáltal az előállításához szükséges forrásadatokat egy tágabb adathalmaz tartalmazza. Következésképpen konkrétan az elektronikus adatbázisok esetében a „létező” és az „új” dokumentumok közötti különbségtételt megalapozó elemzésnek talán a kért dokumentum előállítási folyamata *dinamikus*, kreatív oldala mértékének felmérésére kellene összpontosítania.

47. Álláspontom szerint a „létező dokumentum” elektronikus adatbázisokkal összefüggő fogalma két módon vázolható fel: pozitív és negatív megközelítésben. A pozitív meghatározás analógiát állít fel a szellemi tulajdonhoz fűződő *sui generis* joggal.[21] Ez azt jelenti, hogy az elektronikus adatbázisok birodalmában egy dokumentumot „újnak” kell tekinteni, amennyiben az olyan *jelentős ráfordítás* eredménye, amely magát az adatbázist változtatná meg. Más szóval a kért dokumentum adatbázis vagy adathalmaz formájában történő előállításához szükséges munka mennyisége annyira jelentős, hogy ténylegesen egy eltérő, következésképpen új adatbázist vagy adathalmazt hoz létre.

48. Az ilyen jelentős ráfordítás meglétét eseti alapon, az adott ügy körülményei alapján kell megállapítani. Ugyanakkor a felhozható szemléltető példák olyan helyzeteket is lefedhetnek, amelyekben egy kérelemben foglalt dokumentum előállítása érdekében a meglévő adatbázishoz új külső értékeket (mezőket, indexeket, azonosítókat stb.) kell hozzáadni; vagy a dokumentum előállítása érdekében összetett, adatbázisok közötti kereséseket és műveleteket kell elvégezni; illetve olyan esetekben is, amikor a kért dokumentum előállítása az adatbázis lényegi felépítésének alapvető megváltoztatását igényelné, például az adatbázis új kódolását vagy indexelését. Mindezen nem kimerítő és egymást nem kizáró példákból úgy tűnik, hogy egy „új dokumentumot” kellene előállítani az információkérés teljesítése érdekében.

49. A negatív meghatározás alapján nem valószínű, hogy a rendelet értelmében vett „új dokumentumot” az adatbázisban vagy adathalmazban meglévő néhány adat egyszerű törlésével vagy kiszűrésével (ideértve az anonimizálást) elő lehet állítani. Ezek a műveletek – az adatbázis pontos felépítésétől is függően – valószínűleg nem vonnak maguk után semmilyen jelentős (szellemi) ráfordítást, azaz egy „új dokumentum” létrehozását, hanem csak a létező dokumentum újrarendezését.

50. E negatív megközelítéssel kapcsolatos példák magukban foglalják a szokásos vagy rutinkereséseket, amelyeket a szóban forgó adatbázissal kapcsolatban rendelkezésre álló keresőeszközök alkalmazásával lehet elvégezni.[22] Mindazonáltal egy meglévő adatbázisban szereplő néhány adat törlése vagy kiszűrése szintén nem jelenti „új dokumentum” előállítását. Álláspontom szerint az anonimizálás jellemzően a szűrési vagy törlési műveletek egyik típusa. Az anonimizálás nem hoz létre hozzáadott értéket, hacsak annak elvégzése nem igényli az adatbázis felépítésének megváltoztatását, mivel az bizonyos információknak az adatbázisból való egyszerű eltávolításából áll.

51. A jelen rész következtetéseként egyértelműen el kell ismerni, hogy a fent bemutatott megközelítés az elektronikus adatbázisokkal összefüggésben a „létező dokumentum” fogalmának tágabb értelmezését támasztja alá. Amint azt már kifejtettem, ennek oka technikai jellegű: a materiális papír világával ellentétben az elektronikus adatbázisok világában könnyebben lehet sokkal többet tenni.

21 — Lásd az adatbázisok jogi védelméről szóló, 1996. március 11-i 96/9/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet (HL 1996. L 77., 20. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 15. kötet, 459. o.). Közelebbről a 7. cikk szerint „[a]zon adatbázisok előállítói számára, amelyek tartalmának megszerzése, ellenőrzése, illetve előállítása minőségileg vagy mennyiségileg jelentős ráfordítással járt, a tagállamok biztosítják a jogot arra, hogy az adatbázis egész tartalmának vagy minőségi és/vagy mennyiségi szempontból jelentős részének kimásolását és/vagy újrahasznosítását megakadályozzák”. Lásd különösen: 2004. november 9-i Fixtures Marketing ítélet (C-338/02, EU:C:2004:696, 19. és azt követő pontok); 2015. január 15-i Ryanair-ítélet (C-30/14, EU:C:2015:10, 34. pont); 2013. december 19-i Innoweb-ítélet (C-202/12, EU:C:2013:850, 36. pont).

22 — A 2011. október 26-i Dufour kontra EKB ítélet (T-436/09, EU:T:2011:634, 150. és 153. pont) értelmében.

Következésképpen a „létező dokumentumnak” az elektronikus adatbázisokkal összefüggésben értelmezett fogalma tekintetében a dokumentumnak a kérelem benyújtásakor fennálló statikus, fizikai létezése helyett a kért dokumentum előállításához szükséges alkotó eljárás terjedelmének kérdésére kellene összpontosítani. Tehát az elektronikus adatbázisokkal összefüggésben a jelentős ráfordítás mércéje gyakorlatilag és talán a hétköznapi nyelvvel ellentétben azt jelenti, hogy a „létező dokumentum” fogalma olyan dokumentumokra vonatkozik, amelyek talán fizikailag nem léteztek egy megadott formában vagy konfigurációban az információhoz való hozzáférés iránti kérelem benyújtásának időpontjában, azonban azok előállítása egyszerű, mechanikus művelet kérdése.

C – *A jelen ügyre való alkalmazás*

52. A fent említett megfontolások alapján most azzal a kérdéssel kell foglalkoznom, hogy a fellebbező által az első eredeti kérelmében kérelmezett, a jelen fellebbezés tárgyát képező táblázat az 1049/2001 rendelet értelmében vett „dokumentumnak” minősül-e.

53. Amint azt a Törvényszék megállapította,[23] R. Typke az első kérelmében konkrétan az alábbi információkat tartalmazó táblázatot kért:

– „minden egyes jelölt azonosítóját, amely nem teszi lehetővé a név szerinti azonosítást, de kapcsolatba állítja a jelöltet azokkal a kérdésekkel, amelyeket meg kellett válaszolnia;

– minden egyes feltett kérdés azonosítóját, azonban a kérdés tartalmának felfedése nélkül;

– a kérdéskategóriát, amelybe az egyes feltett kérdések tartoznak, vagyis a szövegértési készséget, az absztrakciós készséget, a matematikai-logikai készséget vagy a helyzetmegítélési készséget felmérő kérdések;

– azt a nyelvet, amelyen az egyes kérdéseket az egyes jelölteknek feltették;

– az adott kérdések esetleges figyelmen kívül hagyásának megjelölését;

– a várt válasz azonosítóját, a kérdés tartalmának felfedése nélkül, amely a kérdés-felelet kombinációkban azonos kell, hogy legyen; a felperes e tekintetben kifejtette, hogy amennyiben a várt válaszokat nem ugyanabban a sorrendben közölték minden egyes jelölttel, biztosítani kell, hogy az egyes várt válaszokra ugyanazt az azonosítót alkalmazzák; ezenkívül kifejtette, hogy a helyzetmegítélési készséget felmérő kérdések esetében meg kell jelölni a várt válasz egészét, vagyis a legjobb és a legrosszabb választási lehetőséget;

– minden egyes jelölt által minden egyes kérdésre adott választ, figyelembe véve azonban, hogy a felperest nem a válaszok tartalma érdekli, hanem csupán a jelöltek által adott helyes vagy helytelen válaszok beazonosítása; a felperes e tekintetben kifejtette egyrészt, hogy külön azonosítót kell alkalmazni arra az esetre, ha valamely jelölt nem válaszolt egy kérdésre, másrészt pedig, hogy a helyzetmegítélési készséget felmérő kérdések esetében a válasz egészét közölni kell;

– végül az egyes jelöltek által az egyes kérdések megválaszolására szentelt időt.”

23 — Lásd: 2015. július 2-i Typke kontra Bizottság ítélet (T-214/13, EU:T:2015:448, 4. pont).

54. A Törvényszék arra a következtetésre jutott, hogy a kért táblázat előállítása új dokumentum létrehozásának minősülne. A fellebbező kérelme „egy informatikai programozás[t], vagyis új SQL-keresések kidolgozás[át], ennélfogva pedig az adatbázisban egy új keresési eredmény […] létrehozás[át] [igényelné.] […] Márpedig […] a programozással járó műveletek nem hasonlíthatók az érintett adatbázisban, a Bizottság számára ezen adatbázis tekintetében rendelkezésre álló keresőeszközök segítségével végzett szokásos vagy rutinkereséshez”. [24]

55. Fellebbezésében a fellebbező alapvetően azzal érvel, hogy az általa kifejezetten kért összes információ bemutatása céljából elkészített táblázat formájában megjelenő dokumentum létrehozását eredményező, konkrét SQL-keresés megfogalmazása szokásos vagy rutinkeresésnek, vagyis nem egy új dokumentum létrehozásának minősül.

56. A Bizottság által használt adatbázisok típusaival és a fellebbező által benyújtott első kérelem konkrét megfogalmazásával összefüggésben a Törvényszék által megállapított tények alapján úgy tűnik számomra, hogy a kérelmező konkrét kérelmének teljesítése érdekében az EPSO-nak ténylegesen egy új dokumentumot kellett volna létrehoznia.

57. Anélkül, hogy ténybeli értékelést kellene elvégezni azzal kapcsolatban, hogy mely SQL-keresések vannak előre beállítva, és a relációs adatbázisok felhasználóitól és/vagy rendszergazdáitól észszerűen milyen programozási kompetenciaszint várható el, úgy tűnik számomra, hogy a fellebbező által kért konkrét táblázat létrehozása jelentős ráfordítást igényelne az előző részben bemutatott értelemben. Közelebbről a Törvényszék részletezése szerint az adatbázis kiválasztott mezőihez új azonosítókat kellene hozzárendelni jelentős kódolással és esetlegesen indexálással, és ezt a műveletet számos adatbázison el kellene végezni.

58. Ezen okok miatt nem hiszem, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot annak megállapításakor, hogy az első eljárásban benyújtott kérelem nem egy „létező dokumentumhoz” való hozzáférésre irányult.

59. Ehhez két záró megjegyzést kell hozzátenni. Először is úgy tűnik, hogy a jelen ügyben a két eljárásban benyújtott önálló kérelmek konkrét tárgyával kapcsolatban némi zavar van, mivel a fellebbező a kérelmeit a különböző szakaszokban látszólag eltérően fogalmazta meg. Mindazonáltal amint azt a jelen indítvány fenti 37. pontjában már felvázoltam, a kérelmező kötelessége, hogy a kérelem tárgyát konkrétan meghatározza. Másfelől ezt a kérelem tárgyának megfogalmazásával kapcsolatos viszonylagos [25] szigorúságot kompenzálja az a körülmény, hogy a kérelmező egy későbbi időpontban benyújthat másik hozzáférés iránti kérelmet.

60. Másodszor emlékeztetni kell arra, hogy az elektronikus adatbázisokkal összefüggésben a jelen indítvány fenti 30. pontjában bemutatott három dokumentumtípus egymást nem kölcsönösen kizáró jellegű. Következésképpen az a körülmény, hogy a kérelmező által kért konkrét adatkombináció nem minősül „létező dokumentumnak”, mivel annak létrehozása jelentős ráfordítást igényel, nem jelenti azt, hogy a kérelmező a nyersadatokhoz, az adatbázis egy részéhez vagy egészéhez való hozzáférés iránti új kérelem benyújtása révén nem szerezheti meg a kérelmezett információt.

24 — Lásd: 2015. július 2-i Typke kontra Bizottság ítélet (T-214/13, EU:T:2015:448, 67–68., valamint 62–64. pont).

25 — „Viszonylagos”, mivel a pontatlan kérelmek tisztázására irányuló észszerű mértékű segítségnyújtás kötelezettsége a közigazgatási szervet terheli az 1049/2001 rendelet 6. cikkének (2) bekezdése alapján.

61. Ezért nyersen fogalmazva senki nem jogosult arra a rendelet erejénél fogva, hogy a kívánsága szerint megalkotott „személyre szabott” dokumentumhoz hozzáférjen oly módon, hogy a közigazgatási hatóságot a saját privát kutatóügynökségeként alkalmazza. Ugyanakkor ez nem akadályozza meg az adott személyt abban, hogy a nyersadatok vagy -adathalmaz alapján a szükséges kutatást saját maga elvégezze. Amint azt már megállapítottam, az intézményeknek közölniük kell a rendelkezésükre álló adatokat. Mindazonáltal az intézmények nem kötelesek lényegében új, a „felhasználók” kívánságának megfelelő dokumentumok előállításába kezdeni.

62. Végül a nyersadathoz való alternatív hozzáférésre a jelen indítvány első részében már felvázolt szabályok és kivételek az irányadóak. Közelebbről a nyersadatok nagyobb halmazaihoz vagy a teljes adatbázishoz való hozzáférés engedélyezése esetén a többi jelentkező adatainak és magánélethez való jogának a védelmét, valamint a harmadik személyeknek az adatbázisban lévő szoftverhez és programozáshoz fűződő szellemi tulajdonjogát megfelelően figyelembe kell venni. E megfontolások a ténylegesen kért dokumentum méretével kapcsolatos gyakorlatibb megfontolásokkal együtt határozzák meg azokat a konkrét eszközöket, amelyekkel egy személy hozzáférhet a szóban forgó dokumentumokhoz (például azt, hogy a dokumentumot másolatban vagy kizárólag a helyszínen, lehetőség szerint egy informatikai szakértő és/vagy biztonsági szakember felügyelete mellett bocsátják-e rendelkezésre). Minden egyes esetben az intézményeknek kell kialakítaniuk a versengő érdekek közötti egyensúlyt.

VI – Végkövetkeztetések

63. A fenti megfontolásokra tekintettel és a bizonyítékok elferdítésével kapcsolatos érvelés sérelme nélkül azt javaslom, hogy a Bíróság utasítsa el a fellebbezést annak a fellebbező által hivatkozott, téves jogalkalmazásra vonatkozó részében.