A TÖRVÉNYSZÉK ÍTÉLETE (második tanács)

2019. március 12.*

„A dokumentumokhoz való hozzáférés – 2004/258/EK határozat – »A KBER és az EKB alapokmányáról szóló jegyzőkönyv 14.4. cikkének értelmezését érintő kérdésekre adott válaszok« című dokumentum – A hozzáférés megtagadása – A jogi tanácsadás védelmére vonatkozó kivétel – A belső használatra rendelt dokumentumok védelmére vonatkozó kivétel – Nyomós közérdek”

A T-798/17. sz. ügyben,

Fabio De Masi (lakóhelye: Hamburg [Németország]),

Yanis Varoufakis (lakóhelye: Athén [Görögország]),

(képviseli őket: A. Fischer-Lescano egyetemi oktató)

felpereseknek

az **Európai Központi Bank (EKB)** (képviselik: T. Filipova és F. von Lindeiner, meghatalmazotti minőségben, segítőjük: H.-G. Kamann ügyvéd)

alperes ellen,

az Európai Központi Bank 2017. október 16-i, „A KBER és az EKB alapokmányáról szóló jegyzőkönyv 14.4. cikkének értelmezését érintő kérdésekre adott válaszok” című, 2015. április 23-i dokumentumhoz való hozzáférést a felperesekkel szemben megtagadó határozatának megsemmisítése iránt az EUMSZ 263. cikk alapján benyújtott kérelme tárgyában,

A TÖRVÉNYSZÉK (második tanács),

tagjai: M. Prek elnök, F. Schalin és M. J. Costeira (előadó) bírák,

hivatalvezető: E. Coulon,

meghozta a következő

* Az eljárás nyelve: német.

Ítéletet

A jogvita előzményei

1 A felperesek, Fabio De Masi és Yanis Varoufakis a 2017. április 24-i levélben az Európai Központi Bank (a továbbiakban: EKB) 2011. május 9-i 2011/342/EU határozatával (EKB/2011/6, HL 2011. L 158., 37. o.) és 2015. január 21-i (EU) 2015/529 határozatával (EKB/2015/1, HL 2015. L 84., 64. o.) módosított, az Európai Központi Bank dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2004. március 4-i 2004/258/EK európai központi banki határozat (EKB/2004/3, HL 2004. L 80., 42. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 5. kötet, 51. o.) alapján az EKB-től hozzáférést kértek minden olyan külső jogi véleményhez, amelyet az EKB állítólagosan kért a 2015. február 4-i és 2015. június 28-i, a görög központi bank által a görög bankoknak nyújtott sürgősségi likviditási támogatást érintő határozatainak a vizsgálatához.

2 Az EKB a 2017. május 31-i levélben tájékoztatta a felpereseket arról, hogy az említett határozatokhoz nem kért jogi véleményt. Ezenfelül közölte a felperesekkel, hogy létezik egy 2015. április 23-i külső jogi vélemény, melynek címe „A KBER és az EKB alapokmányáról szóló jegyzőkönyv 14.4. cikkének értelmezését érintő kérdésekre adott válaszok” (a továbbiakban: vitatott dokumentum).

3 A felperesek a 2017. július 7-i levélben a 2004/258 határozat alapján az EKB-től hozzáférést kértek a vitatott dokumentumhoz.

4 Az EKB a 2017. augusztus 3-i levélben megtagadta a vitatott 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.

5 A felperesek a 2017. augusztus 30-i levélben a vitatott dokumentumhoz való hozzáférés iránt megerősítő kérelmet terjesztettek elő a 2004/258 határozat 7. cikkének (2) bekezdése alapján.

6 Az EKB a 2017. október 16-i levélben megerősítette a 2017. augusztus 3-i, a vitatott dokumentumhoz való hozzáférést megtagadó határozatát (a továbbiakban: megtámadott határozat). E megtagadást a 2017. augusztus 3-i határozatban megjelölt kivételekre alapította.

Az eljárás és a felek kérelmei

7 A felperesek a Törvényszék Hivatalához 2017. december 8-án benyújtott keresetlevelükkel előterjesztették a jelen keresetet.

8 Az EKB az ellenkérelmét 2018. február 22-én benyújtotta a Törvényszék Hivatalához.

9 A választ és a viszonválaszt a Törvényszék Hivatalához 2018. március 22-én, illetve 2018. május 2-án nyújtották be.

10 A Törvényszék az eljárási szabályzata 91. cikkének c) pontja alapján a 2018. szeptember 27-i végzésben felhívta az EKB-t, hogy nyújtsa be a vitatott dokumentumot. Az EKB e felhívásnak az előírt határidőn belül eleget tett. E dokumentumot az eljárási szabályzat 104. cikkének megfelelően nem küldték meg a felperesek részére.

11 A Törvényszék (második tanács) az eljárási szabályzat 106. cikkének (3) bekezdése alapján úgy döntött, hogy az eljárás szóbeli szakaszának mellőzésével határoz az ügyben.

12 A felperesek azt kérik, hogy a Törvényszék:

– semmisítse meg a megtámadott határozatot;

– az EKB-t kötelezze a költségek viselésére.

13 Az EKB azt kéri, hogy a Törvényszék:

– utasítsa el a keresetet megalapozatlanság miatt;

– a felpereseket kötelezze a költségek viselésére.

A jogkérdésről

14 A felperesek keresetük alátámasztása érdekében lényegében két jogalapra hivatkoznak, amelyek közül az elsőt 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 alapítják.

15 Először is az EKB dokumentumaihoz való hozzáférés jogára irányadó jogi keret tekintetében meg kell állapítani, hogy az EUSZ 1. cikk (2) bekezdése az Európai Unió döntéshozatali eljárásának a nyitottságát írja elő. E tekintetben az EUMSZ 15. cikk (1) bekezdése azt írja elő, hogy 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. E cikk (3) bekezdésének első albekezdése szerint 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. Ezenfelül e bekezdés második albekezdése 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 az Európai Unió Tanácsa határozza meg. E bekezdés harmadik albekezdése szerint 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 bekezdés negyedik albekezdése értelmében e bekezdést az Európai Unió Bíróságára, az Európai Központi Bankra és az Európai Beruházási Bankra csak annyiban kell alkalmazni, amennyiben igazgatási feladatokat látnak el.

16 A 2004/258 határozat, amint az a (2) és (3) preambulumbekezdéséből kitűnik, arra irányul, hogy az Európai Központi Bank dokumentációjához és irattárához való nyilvános hozzáférésről szóló, 1998. november 3-i EKB/1998/12 határozat (HL 1999. L 110., 30. o.) rendszere által biztosítottnál szélesebb körű hozzáférést biztosítson az EKB dokumentumaihoz, ugyanakkor védje az EKB és nemzeti központi bankok függetlenségét, valamint az EKB feladatainak ellátásával kapcsolatos meghatározott ügyek titkosságát. Ily módon a 2004/258 határozat 2. cikkének (1) bekezdése valamennyi uniós polgárt, valamint a valamely tagállam területén lakóhellyel, illetve székhellyel rendelkező valamennyi természetes vagy jogi személyt jogosulttá tesz az EKB dokumentumaihoz való hozzáférésre az e határozatban meghatározott feltételek és korlátozások szerint.

17 E jog bizonyos köz- vagy magánérdekű okokon alapuló korlátozásoknak van alávetve. Konkrétabban és a (4) preambulumbekezdésével 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 sértené 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 a nemzeti központi bankok, az illetékes nemzeti

hatóságok vagy a kijelölt nemzeti hatóságok közötti véleménycsere keretében, vagy ha az az EKB és az egyéb érintett hatóságok és szervek közötti véleménycserét tükrözi. Mivel a hozzáférési jog alóli, a 2004/258 határozat 4. cikkében előírt kivételek eltérést jelentenek a dokumentumokhoz való hozzáférés alól, azokat szigorúan kell értelmezni és alkalmazni (lásd ebben az értelemben. 2012. november 29-i Thesing és Bloomberg Finance kontra EKB, T-590/10, nem tették közzé, EU:T:2012:635, 41. pont).

18 Ezen elvek fényében kell megvizsgálni a felperesek által a kereset alátámasztása érdekében előterjesztett jogalapokat. A Törvényszék célszerűnek tartja e vizsgálatot a második jogalappal kezdeni.

19 A második jogalap keretében a felperesek lényegében azzal érvelnek, hogy az EKB a megtámadott határozatban tévesen értelmezte a belső használatra rendelt dokumentumok védelmére vonatkozóan a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt kivételt. Így az EKB szintén megsértette az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdésének a 2004/258 határozat 2. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett negyedik albekezdésén alapuló, dokumentumokhoz való hozzáférést érintő jogukat.

20 E jogalap két részből áll. Az első rész a belső használatra rendelt dokumentumok védelmére vonatkozó kivétel téves alkalmazásán alapul. A második részt a felperesek a vitatott dokumentum hozzáférhetővé tételét igazoló nyomós közérdek fennállására alapítják.

A második jogalapnak a belső használatra rendelt dokumentumok védelmére vonatkozó kivétel téves alkalmazására alapított első részéről

21 Először is a felperesek azzal érvelnek, hogy a belső használatra rendelt dokumentumok védelmére vonatkozó kivétel a jelen ügyben nem alkalmazható. A 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdése első albekezdésének a szövegéből az következik, hogy e cikk kizárólag a jogi véleményektől eltérő egyéb olyan dokumentumokra vonatkozik, amelyeket belső használatra rendeltek. A jogi véleményekre egy másik kivétel vonatkozik, mégpedig a jogi tanácsadás védelmére vonatkozó kivétel, amelyet a 2004/258 határozat 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdése ír elő. Így a jogi tanácsadás védelmére vonatkozó kivétel különös rendelkezés a belső használatra rendelt dokumentumok védelmére vonatkozó kivételhez képest.

22 Másodszor a felperesek azzal érvelnek, hogy mindenesetre a belső használatra rendelt dokumentumok védelmére vonatkozó kivétel alkalmazásának a feltételei a jelen ügyben nem teljesülnek. Egyrészt a vitatott dokumentum nem belső jellegű. Másrészt a vitatott dokumentum nem kapcsolódik olyan igazgatási, bírósági vagy jogalkotási eljáráshoz, amelynek keretében a végleges határozat előkészítő dokumentumaként belső használatra rendelték volna.

23 Harmadszor a felperesek azt állítják, hogy a megtámadott határozat nem tartalmaz kellő indokolást annak igazolásához, hogy fennáll a belső használatra rendelt dokumentumokra vonatkozó kivétel által védett érdek sérelme. Egyrészt a megtámadott határozatban szereplő feltételes érvelés nem felel meg az ítélkezési gyakorlat követelményeinek, mivel a megtámadott határozat nem fejti ki, hogy a vitatott dokumentum hozzáférhetővé tétele miért csökkentheti az EKB mérlegelési terét. Másrészt a vitatott dokumentum jövőbeli fontosságára vonatkozó érvek hatástalanok, mivel a Központi Bankok Európai Rendszere (KBER) és az EKB alapokmányáról szóló jegyzőkönyv (a továbbiakban: a KBER-ről és az EKB-ról szóló jegyzőkönyv) 14.4. cikke nem változott.

24 Az EKB vitatja ezeket az érveket.

25 Először is meg kell állapítani, hogy a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése szerint az EKB által belső használatra, az EKB-n belüli tárgyalások és előzetes konzultációk, vagy az EKB és az nemzeti központi bankok, az illetékes nemzeti hatóságok vagy a kijelölt nemzeti hatóságok

közötti véleménycsere részeként készített vagy kapott dokumentumokhoz való hozzáférést megtagadják a döntés meghozatalát követően is, kivéve, ha a fent említett dokumentum hozzáférhetővé tételéhez nyomós közérdek fűződik.

26 Ezenfelül hangsúlyozni kell, hogy a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdése első albekezdésének szövege jelentős mértékben eltér 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 2001. L 145., 43. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 331. o.) 4. cikke (3) bekezdésének szövegétől.

27 Amint ugyanis az az ítélkezési gyakorlatból kitűnik, az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első és második albekezdésében előírt kivétel alkalmazása annak bizonyítását feltételezi, hogy a belső használatra rendelt dokumentumhoz való hozzáférés konkrétan és ténylegesen sértheti az intézményi döntéshozatali eljárásának a védelmét, és e sérelem súlyos (lásd ebben az értelemben: 2011. július 21-i Svédország kontra MyTravel és Bizottság ítélet, C-506/08 P, EU:C:2011:496, 80. és 81. pont; 2017. január 13-i Deza kontra ECHA ítélet, T-189/14, EU:T:2017:4, 172. és 173. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

28 Ezenfelül az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (3) bekezdése világos megkülönböztetést alkalmaz azon körülmény alapján, hogy az eljárás lezárt-e, vagy sem. Így e rendelkezés első albekezdése szerint a döntéshozatali eljárás védelmére vonatkozó kivétel hatálya alá tartozik valamennyi, az intézmény által belső használatra összeállított vagy az intézmény által kapott, olyan ügyre vonatkozó dokumentum, amellyel kapcsolatosan az intézmény még nem hozott határozatot. Ugyanezen rendelkezés második albekezdése úgy rendelkezik, hogy a döntés meghozatalát követően a szóban forgó kivétel kizárólag azon dokumentumokra alkalmazható, amelyek az érintett intézményen belüli tárgyalások és előzetes egyeztetések részét képező, belső használatra korlátozott állásfoglalásokat tartalmaznak (2011. július 21-i Svédország kontra MyTravel és Bizottság ítélet, C-506/08 P, EU:C:2011:496, 78. pont).

29 Márpedig a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt kivétel keretében a döntéshozatali eljárás súlyos sérelmének a bizonyítása nem követelmény. Ugyanígy e cikk nem ír elő semmilyen különbségtételt a belső használatra rendelt dokumentumok között aszerint, hogy azok folyamatban lévő eljárásokat érintenek, vagy lezárt eljárásokra vonatkoznak.

30 Így a dokumentumokhoz való hozzáférésnek a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése 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.

31 A 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt kivétel célja tehát egyrészt az EKB belső mérlegelési terének a védelme, amely lehetővé teszi a bizalmas eszmecserét az intézmény döntéshozó szervein belül a tanácskozásaik és az előzetes egyeztetéseik keretében, és másrészt az EKB és az érintett nemzeti hatóságok közötti bizalmas eszmecsere terének a védelme.

32 A jelen ügyben meg kell állapítani, hogy a vitatott dokumentumot az EKB külső jogtanácsadótól kérte, és a dokumentum címe „A KBER-ről és az EKB-ról szóló jegyzőkönyv 14.4. cikkének értelmezését érintő kérdésekre adott válaszok”.

33 Ezenfelül a megtámadott határozatból az következik, hogy a vitatott dokumentumban megvizsgálják azokat a hatásköröket, amelyek a KBER-ről és az EKB-ról szóló jegyzőkönyv 14.4. cikke alapján a Kormányzótanácsot megilletik, többek között ideértve azokat a tilalmakat, korlátokat vagy feltételeket, amelyeket e tanács a funkcióknak a nemzeti központi bankok általi, a KBER-en kívüli gyakorlására alkalmazhat abban az esetben, ha e funkciók a KBER céljaival és feladataival ellentétesek.

34 A fent említett információknak nem mond ellent a Törvényszékkel a fenti 10. pontban említett bizonyításfelvételi intézkedés keretében közölt dokumentum tartalma.

35 Az sem vitatott, hogy amint az a fenti 4. és 6. pontban megállapításra került, az EKB a megtámadott határozatban a vitatott dokumentumhoz való hozzáférést egyrészt a 2004/258 határozat 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdésében előírt, a jogi tanácsadás védelmére vonatkozó kivétel, és másrészt az e határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt, a belső használatra rendelt dokumentumok védelmére vonatkozó kivétel alapján tagadta meg.

36 A belső használatra rendelt dokumentumok védelmére vonatkozó kivétel tekintetében az EKB a megtámadott határozatban a hozzáférés megtagadását a következőkkel indokolta:

„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 szolgáltassanak, 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-ről és az EKB-ról szóló jegyzőkönyv] 14.4. cikkének hatálya alá tartozó helyzetek mindenfajta jelenlegi vagy jövőbeni vizsgálatához […].

Az igazgatóság osztja a főtitkárság igazgatójának álláspontját, amely szerint a dokumentum hozzáférhetővé tétele aláásná a döntéshozó szervek tagjai közötti hatékony, informális és bizalmas megbeszélés lehetőségét, és következésképpen korlátozná az EKB »mérlegelési terét«. E jogi vélemény a kontextusából kiragadva vagy elszigetelten értelmezve esetlegesen sérthetné a Kormányzótanács tagjainak a függetlenségét, amely az EUMSZ 130. cikkben előírt alapelv; ez különösen érvényes a [sürgősségi likviditási támogatást] nyújtó vagy ezt tervező, vagy más nemzeti funkciókat gyakorló [nemzeti központi bankok] kontextusában.”

37 Következésképpen a vitatott dokumentum egy külső jogtanácsadó azon válaszát tartalmazta, amelyet az EKB tőle jogi konzultáció keretében kért, és az EKB úgy vélte, hogy e dokumentum célja az, hogy a döntéshozó szervei számára „megfelelőbb jogi információt”, valamint „támogatást” nyújtson az azon határozatokra vonatkozó megbeszéléseik, valamint belső és előzetes tanácskozásaik keretében, amelyeket a Kormányzótanácsnak a KBER-ről és az EKB-ról szóló jegyzőkönyv 14.4. cikke alapján kell meghoznia a 2015-ös évben, valamint azt követően.

38 E tekintetben egyrészt meg kell állapítani, hogy a KBER-ről és az EKB-ról szóló jegyzőkönyv 14.4. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A nemzeti központi bankok az ebben az alapokmányban foglaltakon kívül egyéb feladatokat is elláthatnak, kivéve ha a Kormányzótanács a leadott szavazatok kétharmados többségével azokat a KBER céljaival és feladataival ellentétesnek találja. E feladatokat a nemzeti központi bankok saját felelősségükre és kockázatukra látják el, és ezek nem tekinthetők a KBER feladatkörébe tartozónak.”

39 A KBER-ről és az EKB-ról szóló jegyzőkönyv ezen 14.4. cikkéből tehát az következik, hogy az EKB Kormányzótanácsa az a szerv, amely hatáskörrel rendelkezik többek között arra, hogy korlátozza egy sürgősségi likviditási támogatásnak a valamely nemzeti központi bank általi nyújtását abban az esetben, ha az a KBER céljaival és feladataival ellentétesnek minősül.

40 Másrészt meg kell állapítani, hogy a KBER-ről és az EKB-ról szóló jegyzőkönyv 10.4. cikke szerint a Kormányzótanács ülésein elhangzottak titkosak, és kizárólag e tanács határozhat úgy, hogy tanácskozásainak eredményét nyilvánosságra hozza.

41 A fentiekre tekintettel meg kell állapítani, hogy az EKB jogosan vélhette úgy, hogy a vitatott dokumentum a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése értelmében belső használatra rendelt, mivel az EKB-nek 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 KBER-ről és az EKB-ról szóló jegyzőkönyv 14.4. cikke előír.

42 A felperesek által előadott érvek nem alkalmasak e következtetés kétségbe vonására.

43 Először is előzetesen el kell utasítani a felperesek által előadott azon érvet, 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. Ezt az állítást nem támasztja alá sem a szóban forgó rendelkezések szövege, sem pedig azok célja.

44 Egyrészt hangsúlyozni kell, hogy az EKB a birtokában lévő dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelem értékelése céljából a 2004/258 rendelet 4. cikkében szereplő több megtagadási indokot is figyelembe vehet (lásd analógia útján: 2012. június 28-i Bizottság kontra Éditions Odile Jacob ítélet, C-404/10 P, EU:C:2012:393, 113. pont; 2014. július 3-i Tanács kontra in't Veld ítélet, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, 100. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

45 Így a jelen ügyben meg kell állapítani, hogy azon kivételek közül, amelyek a vitatott dokumentumhoz való hozzáférés megtagadását indokolták, és amelyek nevezetesen a jogi tanácsadás védelmére vonatkozó kivétel, és a belső használatra rendelt dokumentumok védelmére vonatkozó kivétel, mindkettő önálló megtagadási indok, az első pedig nem *lex specialis* a másodikhoz képest.

46 Másrészt rá kell mutatni arra, hogy a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdése első albekezdésének a szövegéből az következik, hogy az előírt kivétel az EKB által készített vagy kapott olyan dokumentumokra vonatkozik, amelyeket belső használatra vagy az EKB és a nemzeti hatóságok közötti eszmecsere céljaira rendeltek, függetlenül attól, hogy azok tartalmaznak-e jogi véleményeket.

47 Következésképpen a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt kivétel alkalmazása szempontjából közömbös, hogy a vitatott dokumentum jogi véleménynek is minősülhet. Meg kell továbbá jegyezni, hogy a felperesek ezzel kapcsolatban ellentmondásba kerülnek, mivel a keresetlevélben maguk állítják, hogy a vitatott dokumentum a 2004/258 határozat 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdésében előírt kivétel alkalmazásában nem tekinthető jogi véleménynek.

48 Másodszor el kell utasítani a felperesek azon érvét, amely szerint a 2004/258 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.

49 Amint arra az EKB hivatkozik, a megtámadott határozatban nem azt állítják, hogy a vitatott dokumentum belső dokumentum, hanem azt, hogy e dokumentumot belső használatra rendelték. A megtámadott határozatból ugyanis egyértelműen kitűnik, hogy a vitatott dokumentumot külső tanácsadótól kérték olyan jogi szakvélemény szolgáltatása érdekében, amelynek célja az EKB döntéshozó szervei belső mérlegelésének gazdagítása, és a mérlegeléseinek és konzultációinak a támogatása (lásd a fenti 36. pontot).

50 Ezenfelül a vitatott dokumentum valóban nem kapcsolódik egy konkrét eljáráshoz, és így nem képez olyan dokumentumot, amely alapján az EKB egy bizonyos esetben véglegesen állást foglalt. Amint azonban a megtámadott határozatból is kitűnik, e dokumentum célja az, hogy általánosságban támogatást biztosítson azokhoz a tanácskozásokhoz, amelyekre a Kormányzótanács a KBER-ről és az EKB-ról szóló jegyzőkönyv 14.4. cikke alapján köteles a 2015-ös évben, valamint azt követően. Következésképpen e dokumentum nem az EKB szervei határozatainak esetleges elfogadásához használt előkészítő dokumentum.

51 Emlékeztetni kell továbbá arra, hogy amint az a fenti 25–31. pontból kitűnik, a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt kivétel alkalmazása nem követeli meg, hogy az EKB bizonyítsa azt, hogy a dokumentum hozzáférhetővé tétele súlyosan sértené a döntéshozatali eljárást. Így az, hogy a vitatott dokumentum nem kapcsolódik egy konkrét eljáráshoz, nem elég e kivétel alkalmazásának a kizárásához.

52 E körülmények között nem állapítható meg, hogy a vitatott dokumentumot a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése értelmében nem rendelték belső használatra az EKB-n belüli tanácskozások és előzetes konzultációk keretében.

53 Harmadszor az indokolási kötelezettség állítólagos megsértésével kapcsolatban emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ 296. cikk második bekezdésében előírt indokolásnak a szóban forgó jogi aktus jellegéhez kell igazodnia, továbbá világosan és egyértelműen tükröznie kell a jogi aktust elfogadó intézmény érvelését oly módon, hogy lehetővé tegye az érdekeltek számára az elfogadott intézkedés indokainak megismerését, illetve a hatáskörrel rendelkező bíróság számára a felülvizsgálat gyakorlását (lásd: 2001. március 22-i Franciaország kontra Bizottság ítélet, C-17/99, EU:C:2001:178, 35. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2017. március 28-i Deutsche Telekom kontra Bizottság ítélet, T-210/15, EU:T:2017:224, 87. pont).

54 El kell továbbá ismerni, hogy az EKB tág mérlegelési mozgástérrel rendelkezik azon kérdés tekintetében, hogy a belső használatára rendelt dokumentumok védelmét érintő közérdeket sértheti-e a vitatott dokumentumban foglalt információk hozzáférhetővé tétele. Következésképpen a jogszerűség uniós bíróság általi felülvizsgálatának e tekintetben az eljárási és indokolási szabályok betartásának, a tények materiális pontosságának, valamint a nyilvánvaló mérlegelési hiba és a hatáskörrel való visszaélés hiányának vizsgálatára kell korlátozódnia (lásd analógia útján: 2015. június 4-i Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein kontra EKB ítélet, T-376/13, EU:T:2015:361, 53. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Így az uniós bíróság korlátozott felülvizsgálati jogköre okán az EKB azon kötelezettsége, hogy kellőképpen megindokolja határozatait, még alapvetőbb jelentőséggel bír. Az uniós bíróság ugyanis kizárólag ezek alapján tudja megvizsgálni a mérlegelési jogkör gyakorlásának alapjául szolgáló ténybeli és jogi elemek együttes fennállását (lásd analógia útján: 2015. június 4-i Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein kontra EKB ítélet, T-376/13, EU:T:2015:361, 54. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

55 A jelen ügyben a megtámadott határozat szerint a vitatott dokumentum a Kormányzótanács részéről folytatott tanácskozások és előzetes konzultációk keretében való belső használatra rendelt dokumentum. E tekintetben a megtámadott határozatból az következik, hogy a vitatott dokumentumot annak érdekében kérték külső tanácsadótól, hogy gazdagíthassák azt a mérlegelést és támogathassák azokat a tanácskozásokat, amelyekre a Kormányzótanács a KBER-ről és az EKB-ról szóló jegyzőkönyv 14.4. cikke alapján köteles a 2015-ös évben, valamint azt követően. Az EKB álláspontja szerint a dokumentum hozzáférhetővé tétele „aláásná a döntéshozó szervek tagjai közötti hatékony, informális és bizalmas megbeszélés lehetőségét, és következésképpen korlátozná az EKB »mérlegelési terét«”. Ezenfelül a vitatott dokumentum hozzáférhetővé tétele, ha e dokumentumot a kontextusából kiragadják, esetlegesen sérthetné a Kormányzótanács tagjainak a függetlenségét, amely az EUMSZ 130. cikkben előírt alapelv (lásd a fenti 36. pontot).

56 Ebből következően a felperesek érvelésével ellentétben a megtámadott határozat indokolásából nem hiányoznak a konkrét információk, az feltünteti többek között a vitatott dokumentum jellegét, annak funkcióját és az EKB-n belüli célját, valamint ismerteti az említett dokumentum hozzáférhetővé tétele által okozott kockázatokat.

57 Ezenfelül meg kell állapítani, hogy az indokolási kötelezettséget nem sérti, hogy az EKB olyan megfontolásokat vett alapul, amelyek tekintetében olyan feltételezett hatásokat vett figyelembe, amelyeket a vitatott dokumentum hozzáférhetővé tétele az EKB mérlegelési tere tekintetében okozhat. A fenti érvelés ugyanis egyrészt kellőképpen pontos ahhoz, hogy a felperesek számára lehetővé tegye megalapozottságának vitatását, a Törvényszék számára pedig felülvizsgálatának gyakorlását. Másrészt, amint arra az EKB hivatkozik, a részletesebb indokolás hiányát az a cél indokolja, hogy ne kerüljenek nyilvánosságra olyan információk, amelyek védelmét a hivatkozott kivétel biztosítja (lásd ebben az értelemben, analógia útján: 2015. június 4-i Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein kontra EKB ítélet, T-376/13, EU:T:2015:361, 55. pont).

58 Az EKB tehát megfelelt az indokolási kötelezettségének. Következésképpen a jelen kifogást el kell utasítani abban a részében, amelyben az az indokolási kötelezettség mint lényeges eljárási szabály megsértésére vonatkozik.

59 Ezenfelül a felperesek érvelésének a megtámadott határozat indokai megalapozottságának a vitatására irányuló részét illetően meg kell állapítani, hogy amint az a fenti 41. pontból kitűnik, a megtámadott határozatban foglalt, annak megállapítását alátámasztó indokok, hogy a vitatott dokumentumot a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése értelmében belső használatra rendelték, nem tűnnek hibásnak.

60 E tekintetben hozzá kell fűzni, hogy a felperesek által előadott érvekkel ellentétben az EKB jogosan vehetett figyelembe olyan feltételezett hatásokat, amelyeket a vitatott dokumentum hozzáférhetővé tétele az EKB mérlegelési tere tekintetében okozhat a 2015-ös évben, valamint a 2015-ös évet követő időszakban, hiszen a KBER-ről és az EKB-ról szóló jegyzőkönyv 14.4. cikkének szövege nem változott, így a vitatott dokumentum megőrizte a hasznosságát.

61 A fentiek összességére tekintettel a második jogalap első részét el kell utasítani.

A második jogalapnak a vitatott dokumentum hozzáférhetővé tételét igazoló nyomós közérdek fennállására alapított második részéről

62 A felperesek azzal érvelnek, hogy még ha a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt kivétel feltételei teljesülnének is, továbbra is fennáll, hogy a vitatott dokumentum hozzáférhetővé tételéhez nyomós közérdek fűződik. A felperesek álláspontja szerint először is ez a nyomós közérdek általánosságban abból következik, hogy a polgároknak főszabály szerint érdekük fűződik az uniós intézmények cselekedetei jogszerűségének az ellenőrzéséhez. Ezenfelül, amint az a 2004/258 határozat (1) preambulumbekezdéséből következik, a fokozott nyitottság lehetővé teszi a polgároknak a döntéshozatali eljárásban való nagyobb mértékű részvételét, és megerősíti a közigazgatás legitimációját, hatékonyságát és felelősségét. Másodszor e nyomós közérdek következik különösen az annak megismeréséhez fűződő érdekből, hogy az EKB milyen mértékben vetette össze a különböző célokat, amikor megszövegezte a 2017. május 17-i, sürgősségi likviditási támogatás nyújtására vonatkozó megállapodást, és a jogi szakértői hogyan értelmezték az ehhez kapcsolódó jogi hátteret. Harmadszor az EKB tévesen alkalmazta a jogot az érintett érdekek összevetésekor, mivel a bizalmassághoz fűződő érdek elsődlegességének a téves alapfeltételezéséből indult ki. Többek között az Európai Unió Alapjogi Chartájának 42. cikkéből, valamint a 2017. július 18-i Bizottság kontra Breyer ítéletből (C-213/15 P, EU:C:2017:563) az következik, hogy szükséges az érdekek összevetése, függetlenül attól, hogy a dokumentum, amelyhez hozzáférést kérelmeztek, az intézmény közigazgatási tevékenységeit vagy a fő tevékenységi területét érinti-e.

63 Az EKB vitatja ezeket az érveket.

64 Először is meg kell állapítani, hogy a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt esetekben az EKB-nak magyarázatot kell adnia arra a kérdésre, hogy nem áll-e fenn olyan nyomós közérdek, amely mégis indokolja az érintett dokumentum hozzáférhetővé tételét (lásd analógia útján: 2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Tanács ítélet, C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374, 49. pont; 2013. szeptember 12-i Besselink kontra tanács ítélet, T-331/11, nem tették közzé, EU:T:2013:419, 96. pont).

65 Konkrétan a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt kivételrendszer egy adott helyzetben egymással szemben álló érdekek – azaz egyrészről azon érdekek, amelyeknek kedvezne az érintett dokumentumok hozzáférhetővé tétele, másrészről pedig az e hozzáférhetővé tétellel fenyegetett érdekek – összevetésén alapul. A dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelemre vonatkozóan hozott határozat attól függ, hogy az adott ügyben mely érdeknek kell elsőbbséget élveznie (2013. november 14-i LPN és Finnország kontra Bizottság ítélet, C-514/11 P és C-605/11 P, EU:C:2013:738, 42. pont).

66 Bár az érintett intézménynek össze kell vetnie a különböző érdekeket, a felperesnek kell konkrétan azokra a körülményekre hivatkoznia, amelyek az ilyen nyomós közérdeket megalapozzák. Nem lehet elégséges pusztán általános jellegű megfontolások kifejtése annak alátámasztásához, hogy a nyomós közérdek elsőbbséget élvez a szóban forgó dokumentumok hozzáférhetővé tételének a megtagadását igazoló indokokhoz képest (lásd analógia útján: 2016. szeptember 15-i Herbert Smith Freehills kontra Bizottság ítélet,T-755/14, nem tették közzé, EU:T:2016:482, 69. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

67 A jelen ügyben, amint az a megtámadott határozatból kitűnik, az EKB úgy vélte, hogy a vitatott dokumentum hozzáférhetővé tételét igazoló nyomós közérdek nem áll fenn. E tekintetben az EKB kifejtette először is azt, hogy a felperesek által hivatkozott érdek, azaz, a polgárok joga ahhoz, hogy az EKB által elfogadott intézkedések jogszerűségét ellenőrizzék, akár annak közérdek jellegét el is ismerve, nem élvez elsőbbséget a belső használatra rendelt dokumentumok védelmére vonatkozó kivétel által védett érdekekhez képest. Másodszor a közérdeket a jelen ügyben hatékonyabban szolgálja az EKB belső konzultációinak és tanácskozásainak a védelme, mivel a védelem szükséges annak biztosításához, hogy az EKB képes legyen ellátni a funkcióit. Harmadszor a vitatott dokumentumnak nem az EKB konkrét határozata a tárgya, és abban nem az aktusainak a jogszerűségéről határoznak. Negyedszer kizárólag az uniós bíróság rendelkezik hatáskörrel az EKB aktusai jogszerűségének a felülvizsgálatára.

68 A felperesek által előterjesztett érvek nem alkalmasak ennek az értékelésnek a kétségbe vonására.

69 Először is el kell utasítani a felpereseknek a fokozott nyitottságra alapított érvét, amely a 2004/258 határozat (1) preambulumbekezdésén alapul. Amint az a 2004/258 határozat (1)–(3) preambulumbekezdésének együttes olvasatából kitűnik, az EKB dokumentumaihoz és archívumához való szélesebb körű hozzáférést, amelyet e határozat említ, össze kell egyeztetni annak a szükségességével, hogy biztosított legyen többek között az EKB függetlensége és a feladatainak az ellátását érintő bizonyos kérdések bizalmassága (lásd a fenti 16. pontot).

70 Másodszor a polgárok ahhoz fűződő érdekét érintően, hogy ellenőrizhessék az uniós intézmények aktusainak a jogszerűségét, meg kell állapítani, hogy a fenti 66. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlatra tekintettel az ilyen mértékben általános megfontolás nem támaszthatja alá azt, hogy a jelen ügyben a nyitottság elve olyan különlegesen jelentős, hogy az elsőbbséget élvezhet a vitatott dokumentumhoz való hozzáférés megtagadását igazoló indokokhoz képest (lásd ebben az értelemben és analógia útján: 2016. szeptember 15-i Herbert Smith Freehills kontra Bizottság ítélet, T-755/14, nem tették közzé, EU:T:2016:482, 74. pont).

71 Harmadszor, az annak megismeréséhez fűződő érdeket illetően, hogy az EKB milyen mértékben vetette össze a különböző célokat, amikor megszövegezte a 2017. május 17-i, sürgősségi likviditási támogatás nyújtására vonatkozó megállapodást, és a jogi szakértői hogyan értelmezték az ehhez kapcsolódó jogi hátteret, meg kell állapítani, hogy az ilyen érdek, még annak közérdek jellegét el is ismerve, a jelen ügyben nem bizonyított. Amint arra az EKB hivatkozik, a megállapodás és a vitatott dokumentum egymástól igen távol álló időpontokban került elfogadásra, és az utóbbi nem a sürgősségi likviditási támogatás nyújtására, hanem a KBER-ről és az EKB-ról szóló jegyzőkönyv 14.4. cikkének az értelmezéséhez kapcsolódó általános kérdésekre vonatkozik. E kontextusban nem bizonyított, hogy a vitatott dokumentum közvetlen kapcsolatban áll a sürgősségi likviditási támogatás nyújtására vonatkozó megállapodással.

72 Az az érdek mindenesetre, amely a vitatott dokumentumhoz mint a sürgősségi likviditási támogatás nyújtására vonatkozó megállapodás állítólagos előkészítő dokumentumához való hozzáféréshez fűződik, nem élvezhet elsőbbséget a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt kivétel alapjául szolgáló közérdekhez képest, amely nevezetesen az ahhoz fűződő közérdek, hogy védelemben részesüljön egyrészt az EKB belső mérlegelési tere, amely lehetővé teszi az intézmény döntéshozó szervein belül a tanácskozásai és az előzetes konzultációi keretében a bizalmas eszmecserét, és másrészt védelemben részesüljön az EKB és az érintett nemzeti hatóságok közötti bizalmas eszmecserék tere. Ezenfelül, mivel a sürgősségi likviditási támogatás nyújtására vonatkozó megállapodás nyilvános okirat, a felpereseknek lehetőségük volt annak vizsgálatára annak érdekében, hogy ellenőrizzék a különböző célok összevetését és az arra vonatkozó jogi háttérnek az EKB által a megszövegezés során alkalmazott értelmezését.

73 A fentiek alapján a második jogalap második részét, és így a teljes második jogalapot el kell utasítani.

74 Mivel az EKB jogosan alapíthatta a vitatott dokumentumhoz való hozzáférés megtagadását a 2004/258 határozat 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt kivételre, nem szükséges megvizsgálni az első jogalapot, amely az említett határozat 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdésében előírt, hozzáféréshez való jog alóli kivételt érinti.

75 Mindebből következően a keresetet megalapozatlanság miatt teljes egészében el kell utasítani.

A költségekről

76 Az eljárási szabályzat 134. cikkének (1) bekezdése alapján a Törvényszék a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte.

77 A felpereseket, mivel pervesztesek lettek, az EKB kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

A fenti indokok alapján

A TÖRVÉNYSZÉK (második tanács)

a következőképpen határozott:

1) A Törvényszék a keresetet elutasítja.

2) Fabio De Masi és Yanis Varoufakis a saját költségein felül viseli az Európai Központi Bank (EKB) részéről felmerült költségeket is.

Prek Schalin Costeira

Kihirdetve Luxembourgban, a 2019. március 12-i nyilvános ülésen.

Aláírások