L. A. GEELHOED
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2006. június 22. [1]

I – Bevezetés

1. Az Elsőfokú Bíróság a T-110/03., T-150/03. és T-405/03. sz., José Maria Sison kontra Tanács egyesített ügyekben 2005. április 26-án hozott ítéletében [2] elutasította a fellebbező azon három tanácsi határozat megsemmisítése iránti keresetét, amelyekben a Tanács megtagadta az azon határozatának alapjául szolgáló dokumentumokhoz való hozzáférést, amely a fellebbezőt felveszi a terrorizmus leküzdésére vonatkozó különleges intézkedések hatálya alatt álló személyeknek a 2580/2001/EK tanácsi rendelet 2. cikkének (3) bekezdésében írt listájára. [3] A fellebbező jelen keresettel az Elsőfokú Bíróság ítéletének hatályon kívül helyezését kéri.

2. E keresettel egyidejűleg a fellebbező az EK 230. cikk alapján a 2002/974/EK tanácsi határozat részbeni megsemmisítése iránt indított keresetet, amely felvette a fellebbezőt azon személyek listájára, akiknek a vagyoni értékeit a 2580/2001/EK tanácsi rendelet alapján be kell fagyasztani. Ezen eljárásokban a fellebbező másodlagosan az EK 241. cikk alapján a 2580/2001/EK tanácsi rendelet érvénytelenné nyilvánítását kéri, és az EK 235. cikk és a 288. cikk alapján kártérítést is kér. Az ügyet a T-47/03. számon vették nyilvántartásba, és jelenleg az Elsőfokú Bíróság előtt folyamatban van. [4]

II – A vonatkozó szabályozás

3. Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló 1049/2001/EK rendelet 2. cikkének (1) és (3)–(6) bekezdése [5] a

1 – Eredeti nyelv: angol.

2 – EBHT 2005., II-1429. o.

3 – A terrorizmus leküzdése érdekében egyes személyekkel és szervezetekkel szemben hozott különleges korlátozó intézkedésekről szóló, 2001. december 27-i 2580/2001/EK tanácsi rendelet (HL L 344., 70. o.; magyar nyelvű különkiadás 18. fejezet, 1. kötet, 207. o.).

4 – HL C 101., 41. o.

5 – 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.).

rendelet személyi és tárgyi hatályát az alábbiak szerint írja le:

„(1) Bármely 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.

[...]

(3) Ez a rendelet az intézmény birtokában lévő dokumentumokra vonatkozik, amely dokumentumokat az intézmény állított ki, vagy azok hozzá érkeztek, és amelyek az Európai Unió tevékenységi területeire vonatkoznak.

(4) A 4. és a 9. cikk sérelme nélkül a dokumentumokat a nyilvánosság számára írásbeli kérelem alapján vagy közvetlenül elektronikus formában vagy nyilvántartáson keresztül teszik hozzáférhetővé. Különösen a jogalkotási eljárás folyamán összeállított vagy megküldött dokumentumokat kell közvetlenül hozzáférhetővé tenni a 12. cikknek megfelelően.

(5) A 9. cikk (1) bekezdésében meghatározott minősített dokumentumokat e cikknek megfelelően különleges bánásmódban kell részesíteni.

(6) Ez a rendelet nem érinti az intézmények által birtokolt dokumentumokhoz való azon nyilvános hozzáférési jogokat, amelyek nemzetközi jogi okmányokból vagy az azokat végrehajtó intézmények jogi aktusaiból származhatnak."

4. A közösségi intézmények birtokában lévő dokumentumokhoz való hozzáférési jog alól előírt kivételeket a 1049/2001/EK rendelet 4. cikke tartalmazza. A jelen ügyben e rendelkezés következő bekezdései relevánsak:

„(1) Az intézmények megtagadják a dokumentumokhoz való hozzáférést, ha a közzététel kedvezőtlenül befolyásolná a következők védelmét [helyesen: Az intézmény megtagadja a dokumentumhoz való hozzáférést, ha a hozzáférhetővé tétel sértené a következők védelmét]:

a) a közérdek tekintetében:

– közbiztonság

– [...]

– nemzetközi kapcsolatok,

– [...]

[...]

(2) Az intézmények megtagadják a dokumentumokhoz való hozzáférést, ha a közzététel hátrányosan befolyásolná a következők védelmét [helyesen: Az intézmény megtagadja a dokumentumhoz való hozzáférést, ha a hozzáférhetővé tétel sértené a következők védelmét]:

– természetes vagy jogi személy kereskedelmi érdekei, beleértve a szellemi tulajdont is,

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

– ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok célja,

kivéve ha a közzétételhez [helyesen: hozzáférhetővé tételhez] 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 [helyesen: hozzáférhetővé tétele] az intézmény döntéshozatali eljárását súlyosan veszélyeztetné, kivéve ha a közzétételhez [helyesen: hozzáférhetővé tételhez] nyomós közérdek fűződik.

Az érintett intézményen belüli tárgyalások és előzetes egyeztetések részét képező, belső használatra korlátozott, állásfoglalásokat tartalmazó dokumentumokhoz való hozzáférést meg kell tagadni a döntés meghozatalát követően is, amennyiben a dokumentum közzététele [helyesen: hozzáférhetővé tétele] az intézmény döntéshozatali eljárását súlyosan veszélyeztetné, kivéve ha a közzétételhez [helyesen: hozzáférhetővé tételhez] nyomós közérdek fűződik.

– [...]

(5) Bármely tagállam kérheti az intézménytől, hogy előzetes beleegyezése nélkül az intézmény az illető tagállamtól származó dokumentumot ne tegye közzé [helyesen: ne tegye hozzáférhetővé].

(6) Ha a kivételek bármelyike a kért dokumentumnak csak részeit érinti, a dokumentum fennmaradó részei közzétehetők [helyesen: csak egy részét érinti, a dokumentum fennmaradó része hozzáférhetővé tehető].

[...]."

5. A 1049/2001/EK rendelet 9. cikke a következő rendelkezéseket tartalmazza a minősített dokumentumok kezelésére:

„(1) A minősített dokumentumok az intézményektől vagy az általuk létesített ügynökségektől, tagállamoktól, harmadik országoktól vagy nemzetközi szervezetektől származó, az érintett intézmény szabályainak megfelelően TRÈS SECRET/TOP SECRET, SECRET vagy CONFIDENTIEL minősítésű dokumentumok, amelyek védelme az Európai Unió, illetve annak egy vagy több tagállama alapvető érdeke a 4. cikk (1) bekezdése a) pontjának hatálya alá tartozó területeken, nevezetesen közbiztonsági, védelmi és katonai ügyekben. [helyesen: Minősített dokumentum az intézménytől vagy az intézmény által létesített ügynökségtől, tagállamtól, harmadik országtól vagy nemzetközi szervezettől származó, az érintett intézmény szabályainak megfelelően »TRÈS SECRET/TOP SECRET«, »SECRET« vagy »CONFIDENTIEL« minősítésű dokumentum, amelynek védelme az Európai Unió, illetve annak egy vagy több tagállamának a 4. cikk (1) bekezdése a) pontjának hatálya alá tartozó területekkel, különösen közbiztonsági, védelmi és katonai ügyekkel kapcsolatos alapvető érdeke.]

[...]

(3) A minősített dokumentumok csak a kibocsátó hozzájárulásával vehetők fel a nyilvántartásba, illetőleg adhatók ki.

(4) A minősített dokumentumhoz való hozzáférés megtagadása mellett döntő intézmény olyan módon indokolja meg határozatát, hogy ne sértse a 4. cikk alapján védelemben részesített érdekeket. [helyesen: Az intézménynek a minősített dokumentumhoz való hozzáférést megtagadó határozatát olyan módon kell megindokolnia, hogy az indokolás ne sértsen a 4. cikk alapján védelemben részesített érdeket.]

[...]."

III – A tényállás

6. A jelen ügy ténybeli hátterét az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 2–7. pontjában a következőképpen foglalta össze:

„2. Az Európai Unió Tanácsa 2002. október 28-án elfogadta a terrorizmus leküzdése érdekében egyes személyekkel és szervezetekkel szemben hozott különleges korlátozó intézkedésekről szóló 2580/2001/EK tanácsi rendelet 2. cikke (3) bekezdésének végrehajtásáról, valamint a 2002/460/EK határozat hatályon kívül helyezéséről szóló 2002/848/EK határozatot (HL L 295., 12. o.). E határozat a fellebbezőt felveszi a pénzeszközök, egyéb vagyoni értékek e rendelettel bevezetett befagyasztásának hatálya alatt álló személyek listájára (a továbbiakban: vitatott lista). E listát többek között a 2002. december 12-i 2002/974/EK tanácsi határozat (HL L 337., 85. o.) és a korábbi határozatok hatályon kívül helyezéséről és új lista megállapításáról szóló, 2003. június 27-i 2003/480/EK tanácsi határozat (HL L 160., 81. o.) tette naprakésszé. A fellebbező nevét e lista valamennyi esetben tartalmazta.

3. Az 1049/2001 rendeletnek megfelelően a fellebbező 2002. december 11-i megerősítő levelében hozzáférést kért a Tanácsot a 2002/848 határozat elfogadására indító dokumentumokhoz, és kérte az e tekintetben dokumentumokat

szolgáltató államok kilétének közlését. A fellebbező 2003. február 3-i megerősítő levelében hozzáférést kért a Tanácsot az őt a vitatott listán tartó 2002/974 határozat elfogadására indító valamennyi új dokumentumhoz, és kérte az e tekintetben dokumentumokat szolgáltató államok kilétének közlését. A fellebbező 2003. szeptember 5-i megerősítő levelében külön is hozzáférést kért az Állandó Képviselők Bizottságának (Coreper) a 2003/480 határozatra vonatkozó 11 311/03 EXT 1 CRS/CRP összefoglalójához a Tanácsot az őt a vitatott listára felvevő és azon tartó, a 2003/480 határozat elfogadását megelőzően a Tanács elé terjesztett dokumentumokhoz.

4. A Tanács 2003. január 21-i, február 27-i és október 2-i megerősítő határozataival (a továbbiakban: első megtagadó határozat, második megtagadó határozat, illetve harmadik megtagadó határozat) minden egyes kérelemre még a részleges hozzáférést is megtagadta.

5. Az első és a második megtagadó határozatban a Tanács rögzítette, hogy a vitatott listát létrehozó határozatok elfogadására indító dokumentumok a Coreper 2002. október 23-i (13 441/02 EXT 1 CRS/CRP 43), illetve 2002. december 4-i (15 191/02 EXT 1 CRS/CRP 51) CONFIDENTIEL UE minősítésű összefoglalóiban szerepelnek.

6. A Tanács az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának első és harmadik francia bekezdésére hivatkozva megtagadta a hozzáférést ezekhez az összefoglalókhoz. Egyrészt kifejtette, hogy »[ezen összefoglalók], valamint a terrorizmus elleni küzdelmet folytató tagállami hatóságok birtokában lévő adatok hozzáférhetővé tétele lehetővé tenné az ezen adatokkal érintett személyek, csoportok és jogalanyok számára, hogy e hatóságok tevékenységét akadályozzák, és súlyosan veszélyeztetné a közbiztonsághoz fűződő közérdeket«. Másrészt, a Tanács álláspontja szerint »a kérdéses adatok hozzáférhetővé tétele veszélyeztetné a közérdeket a nemzetközi kapcsolatok vonatkozásában is, mivel a terrorizmus elleni küzdelem keretében tett intézkedésekben harmadik államok hatóságai is részt vesznek«. A Tanács az ezen adatokhoz való részleges hozzáférést azért tagadta meg, mert »az adatok egészére a fenti kivételek vonatkoznak«. A Tanács megtagadta továbbá a vonatkozó adatokat szolgáltató államok kilétének közlését, jelezve, hogy az »ezen adatokat szolgáltató hatóság [hatóságok] az 1049/2001 rendelet 9. cikke (3) bekezdésének megfelelően történt egyeztetést követően megtiltotta [megtiltották] a kért adat hozzáférhetővé tételét«.

7. A harmadik megtagadó határozatban a Tanács először is kijelentette, hogy a fellebbező kérelme ugyanarra a dokumentumra vonatkozik, mint amelyikhez

a hozzáférést számára már az első megtagadó határozatban megtagadták. A Tanács megerősítette az első megtagadó határozatát, és hozzátette, hogy a 13 441/02 összefoglalóhoz való hozzáférést a bírósági eljárásokra vonatkozó kivétel (1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második francia bekezdése) folytán is meg kell tagadni. A Tanács észlelte továbbá, hogy a 2003/480 határozat vonatkozásában hibásan jelölte meg relevánsként a 11 311/03 összefoglalót. E tekintetben kifejtette, hogy nem rendelkezik olyan más adattal vagy dokumentummal, amely a 2002/848 határozat fellebbezőt érintő visszavonását indokolná".

IV – Kereseti kérelmek

7. A megtámadott ítéletben az Elsőfokú Bíróság a T-110/03. sz. és T-150/03. sz. ügyekben a kereseti kérelmeket megalapozatlanként utasította el. A T-405/03. sz. ügyben a kereset egy részét elfogadhatatlanként és az ezt meghaladó részében megalapozatlanként utasította el.

8. A fellebbező azt kéri, hogy a lentebb írt érvek alapján a Bíróság:

– helyezze hatályon kívül az Elsőfokú Bíróságnak (második tanács) a T-110/03., T-150/03. és T-405/03. sz. egyesített ügyekben 2005. április 26-án hozott ítéletét;

– az EK 230. cikk alapján semmisítse meg a) a 2003. február 27-i tanácsi határozatot (06/c/01/03): a Tanács 2003. február 27-i válasza Jan Fermon 2003. február 3-án faxon benyújtott, az 1049/2001/EK rendelet 7. cikkének (2) bekezdése szerinti megerősítő kérelmére, amelyet a fellebbező képviselőjének 2003. február 28-án kézbesítettek; b) a 2003. január 21-i tanácsi határozatot (411c/01/02): a Tanács 2003. január 21-i válasza Jan Fermon 2002. december 11-én faxon benyújtott, az 1049/2001/EK rendelet 7. cikkének (2) bekezdése szerinti megerősítő kérelmére, amelyet a fellebbező képviselőjének 2003. január 23-án kézbesítettek; és c) a 2003. október 2-i tanácsi határozatot (36/c/02/03): a Tanács 2003. október 2-i válasza Jan Fermon 2003. szeptember 5-én faxon benyújtott, a Tanács Főtitkárságánál 2003. szeptember 8-án nyilvántartásba vett, az 1049/2001/EK rendelet 7. cikkének (2) bekezdése szerinti, dokumentumokhoz való hozzáférés iránti megerősítő kérelmére (2/03);

– kötelezze a Tanácsot a költségek viselésére.

9. A Tanács azt kéri, hogy a Bíróság:

– nyilvánítsa a fellebbezést megalapozatlannak; és

– kötelezze a fellebbezőt az eljárások költségeinek viselésére.

V – A fellebbezés jogalapjairól

10. A fellebbező öt jogalapot ad elő, amelyek a következőképpen foglalhatók össze:

1. Az Elsőfokú Bíróság azzal sértette meg az EK 220., EK 225. és EK 230. cikket, a közösségi jognak az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény (a továbbiakban: EJEE) 6. és 13. cikkében foglalt alapelveit és a védelemhez való jogot, hogy a megtagadó tanácsi határozat jogszerűsége felülvizsgálatának terjedelmét jogellenesen korlátozta.

2. A dokumentumokhoz való (részleges) hozzáféréshez való jog alóli kivételek Elsőfokú Bíróság általi értelmezése a Tanács korlátlan mérlegelési jogköréhez és a dokumentumokhoz való hozzáférés jogának teljes megtagadásához vezet, és így megsérti az EU 1. cikk második bekezdését és az EU 6. cikk (1) bekezdését, az EK 255. cikket, az 1049/2001/EK rendelet 4. cikke (1) bekezdésének a) pontját és 4. cikke (6) bekezdését, egyúttal az EK 220., az EK 225. és az EK 230. cikket.

3. Az Elsőfokú Bíróság azzal sértette meg az EK 253. cikk alapján fennálló indokolási kötelezettséget, hogy elfogadta a Tanács által a kért dokumentumokhoz való részleges hozzáférés megtagadására adott rövid és sablonos indokolást.

4. Az Elsőfokú Bíróság azzal sértette meg a dokumentumokhoz való hozzáférésnek az EK 255. cikkben biztosított jogát, az EJEE 6. cikkének (2) bekezdésében biztosított ártatlanság vélelmét és az EJEE 13. cikkében biztosított, az EEJE-ben foglalt jogok megsértése esetére vonatkozó hatékony jogvédelem elvét, hogy a kereset terjedelmét korlátozta.

5. Az Elsőfokú Bíróság tévesen értelmezte az 1049/2001/EK tanácsi rendelet 4. cikkének (5) bekezdését és 9. cikkének (3) bekezdését, amikor megállapította, hogy e rendelkezések csak „dokumentumokra" hivatkoznak, és a Tanács ezért jogosult arra, hogy azon tagállamok kilétének felfedését megtagadja, amelyek ezeket a dokumentumokat közölhették volna, ha e tagállamok a kilétük felfedését ellenezték volna.

VI – Értékelés

A – *Előzetes megjegyzések*

11. Elöljáróban megjegyzem, hogy a fellebbezést a kért dokumentumokhoz való hoz-

záférést megtagadó tanácsi határozat megsemmisítésére irányuló részében abban a formában, ahogy azt benyújtották, mint nyilvánvalóan megalapozatlant el kell utasítani, figyelemmel arra tényre, hogy csak az Elsőfokú Bíróság ítélete lehet a fellebbezés tárgya. [6]

12. Másodsorban emlékeztetni kell arra, hogy a jelen fellebbezést úgy kell felfogni, mint amely az első megtagadó határozathoz kapcsolódó T-110/03. sz. ügyben az Elsőfokú Bíróság által hozott ítéletet érinti, mivel a fellebbező jogalapjai a T-150/03. sz. és T-405/03. sz. ügyben a keresetek elutasítására előadott indokokat nem támadják.

B – *Az első jogalap: az EK 220., EK 225. és EK 230. cikk megsértése, és az EJEE 6. és 13. cikkében biztosított védelemhez való jog*

1. Az Elsőfokú Bíróság ítélete

13. A Tanács által hozott azon határozat jogszerűsége felülvizsgálatának terjedelméről szólva, amellyel az a hozzáférést a 1049/2001/EK rendelet 4. cikke (1) bekezdésének a) pontjában előírt kötelező kivételek alapján megtagadta, az Elsőfokú Bíróság megállapította, hogy:

„46. A megtagadó határozat jogszerűsége Elsőfokú Bíróság általi ellenőrzésének terjedelméről szólva meg kell jegyezni, hogy a Hautala kontra Tanács [...] [7] és a Kuijer kontra Tanács [...] [8] ítéletekben az Elsőfokú Bíróság széles mérlegelési jogkört ismert el a Tanács számára a jelen ügyhöz hasonlóan részben a nemzetközi kapcsolatokhoz fűződő közérdekre alapított megtagadó határozatok esetére. A Kuijer kontra Tanács [...] ítélet ilyen mérlegelési jogkört akkor ismer el az intézmény számára, ha az intézmény a hozzáférés megtagadását általában a közérdekre hivatkozva indokolja. Így a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés alól az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének a) pontjában előírt kötelező kivételekhez kapcsolódó területeken az intézmények széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek.

47. Következésképpen az Elsőfokú Bíróság által az intézmények 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének a) pontjában írt közérdekkel összefüggő kivétel alapján hozott, dokumentumokhoz a hozzáférést megtagadó határozatainak jogszerűsége felett gyakorolt ellenőrzés az eljárási és indokolási szabályok betartásának, a tények materiális pontossá-

6 – Lásd különösen a C-199/92. sz., P. Hüls kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (EBHT 1999., I-4287. o.) 92. pontját és a C-198/99. sz., P. Ensidesa kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (EBHT 2003., I-11111. o.) 32. pontját.

7 – A T-14/98. sz. ügyben hozott ítélet (EBHT 1999., II-2489. o.) 71. pontja.

8 – A T-211/00. sz. ügyben hozott ítélet (EBHT 2002., II-485. o.) 53. pontja.

gának, valamint a nyilvánvaló mérlegelési hiba és a hatáskörrel való visszaélés hiányának vizsgálatára korlátozódik (lásd ehhez hasonlóan a Hautala kontra Tanács ítélet [...] fellebbezés után helyben hagyott 71. és 72. pontját és a Kuijer kontra Tanács ítélet [...] 53. pontját)."

2. A fellebbező

14. A fellebbező szerint az Elsőfokú Bíróság a fent hivatkozott pontokban tévesen korlátozta a kért dokumentumhoz való hozzáférést megtagadó tanácsi határozatok jogszerűségéhez kapcsolódó felülvizsgálati jogkörének terjedelmét, amikor megállapította, hogy a Tanács széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, amikor az 1049/2001/EK rendelet 4. cikke (1) bekezdésének a) pontjában írt közérdekhez fűződő indokokra hivatkozik, és ebből arra következtet, hogy a saját szerepe az eljárási és indokolási szabályok betartásának, a tények materiális pontosságának, valamint a nyilvánvaló mérlegelési hiba és a hatáskörrel való visszaélés hiányának vizsgálatára korlátozódik. Ezen értelmezés, amely a közérdekhez kapcsolódó indok kivételének alkalmazása során a Tanács teljes döntési szabadságához vezet, a közösségi jogalkotó akarata ellen vét, amelynek célja, hogy az átláthatóság biztosítása érdekében a megtagadó határozat jogszerűsége tekintetében teljes bírósági felülvizsgálatot hozzon létre. A fellebbező e tekintetben az Elsőfokú Bíróság eljárási szabályzata 67. cikkének 3. §-ára hivatkozik, [9] amely lehetővé teszi, hogy az Elsőfokú Bíróság a kért dokumentumokba betekintsen.

15. Így a kérelmezőnek az őt személyesen érintő dokumentumhoz való hozzáférés iránti különös érdeke az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének a) pontjában előírt kötelező kivételek esetében nem vehető figyelembe. A fellebbező megjegyzi, hogy a jelen ügyet meg kell különböztetni a Hautala-ügytől, [10] amelyhez az Elsőfokú Bíróság igazodik. Rámutat arra, hogy a kért dokumentumok, a Hautala-ügyben felhozott dokumentumoktól eltérően, jelen ügyben az EK-Szerződés hatálya alá tartoznak, nem pedig az EU-Szerződés V. címében szabályozott közös kül- és biztonságpolitika keretébe. Ezenfelül a Hautala-ügyben a kérdéses dokumentumokat belső használatra készítették, és nem közzétételre. Ezzel szemben azokat a dokumentumokat, amelyekhez hozzáférést kér, olyan jogalkotási eljárás keretében fogadták el, amely a Tanács határozatának elfogadásához vezetett, és nem tartalmaztak olyan adatokat, amelyek közzététele harmadik országokkal való feszültségekhez vezetne. Végül abban különbözik a jelen ügy a Hautala-ügytől, hogy őt a kért dokumentumok személyesen érintik. Az Elsőfokú Bíróság ellentmondott saját ítélkezési gyakorlatának, amely szerint a Tanács

9 – E cikk harmadik bekezdése szerint: „Ha egy iratba való betekintés megtagadásának jogszerűségére vonatkozó kereset kapcsán olyan iratot nyújtanak be az Elsőfokú Bíróságnak, amelybe az egyik közösségi intézmény megtagadta a betekintést, akkor ezt az iratot nem küldik meg a többi félnek."

10 – Hivatkozás a 7. lábjegyzetben.

köteles lefolytatni „az ügy különleges jellemzőinek valódi vizsgálatát", [11] amikor a megtámadott ítélet 52. pontjában megállapítja, hogy a kérelmezőnek az őt személyesen érintő dokumentumhoz való hozzáférés iránti különös érdeke az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének a) pontjában előírt kötelező kivételek alkalmazási körében nem vehető figyelembe.

16. A fellebbező fenntartja, hogy az Elsőfokú Bíróság a felülvizsgálat terjedelmének korlátozásával megsértette az EJEE 6. cikke által biztosított védelemhez való jogát. Azt is kifogásolja, hogy az Elsőfokú Bíróság nem adott választ az EJEE 6. cikkének (3) bekezdésére alapított érvére, amely szerint minden bűncselekménnyel gyanúsított személynek joga van arra, hogy a legrészletesebb módon tájékoztassák az ellene felhozott vád természetéről és indokairól. Ebből következően az Elsőfokú Bíróság megfosztotta őt az EJEE 13. cikke által biztosított hatékony jogorvoslattól e jogok védelme vonatkozásában.

18. Az Elsőfokú Bíróság helyesen ítélt úgy, hogy a fellebbezőnek a kért dokumentumokhoz fűződő különös érdekét nem veszi figyelembe. A Tanács megtagadó határozata a 1049/2001/EK rendelet 4. cikke (1) bekezdése első és harmadik francia bekezdésén alapult, amely nem írja el az érdekek összehangolását. Ha a dokumentum közzététele veszélyeztetné a közérdeket a közbiztonság és/vagy a nemzetközi kapcsolatok vonatkozásában, a Tanács köteles megtagadni a dokumentumhoz való hozzáférést, anélkül hogy megvizsgálná, fennáll-e ahhoz a kérelmező nyomós személyes érdeke. Válaszul a fellebbező állítására, hogy a megtagadó határozat alapja „az ügy különleges jellemzőinek valódi vizsgálata" legyen, ahogy azt a Hautala-ügyben kérték, [12] a Tanács megállapítja, hogy ez csak objektív körülményekhez kapcsolódhat, úgymint a dokumentum tartalma és a védeni kívánt érdek megsértésének veszélye, amely a dokumentum közzétételéhez kapcsolódik.

3. A másik fél

17. A Tanács úgy véli, hogy a Hautala-ügy és a fellebbező által hivatkozott jelen ügy közötti különbségek nem relevánsak. Álláspontja szerint a megtámadott ítélet tökéletesen egybevág az Elsőfokú Bíróság Hautala-ügyben hozott ítéletével, és minden ítélet bírósági felülvizsgálata terjedelmének korlátai alkalmazandók a jelen ügyben is.

19. A Tanács elutasítja a fellebbezőnek az Elsőfokú Bíróság eljárási szabályzatának 67. cikke 3. §-ára alapított érvét. E rendelkezés pusztán eljárási természetű, amelynek célja, hogy lehetővé tegye az Elsőfokú Bíróság számára a vitatott dokumentum vizsgálatát. Ez nincs hatással az Elsőfokú Bíróság felülvizsgálati jogkörének terjedelmére.

11 – Lásd az Elsőfokú Bíróság Hautala-ügyben hozott ítéletének 67. pontját.

12 – Lásd az előző lábjegyzetet.

4. Értékelés

20. A felperes által előterjesztett első jogalappal kapcsolatban az első kérdés a dokumentumokhoz való hozzáférést megtagadó azon határozatok bírósági felülvizsgálatának terjedelmét érinti, amelyeket az 1049/2001/EK rendelet 4. cikke (1) bekezdésében előírt kötelező kivételek alapján hoztak meg. Ez a felülvizsgálat a Hautala-ügyben az Elsőfokú Bíróság megállapításainak megfelelően korlátozott-e, így az a megtámadott ítéletben az eljárási és indokolási szabályok betartásának, a tények materiális pontosságának, valamint a nyilvánvaló mérlegelési hiba és a hatáskörrel való visszaélés hiányának vizsgálatára korlátozódik-e? Vagy a felülvizsgálat – ahogy azt a fellebbező hallgatólagosan javasolta – azon kérdés megítélésére is kiterjed, hogy a közérdek indokát helyesen hívták-e fel, vagyis a Tanács helyesen járt-e el annak fenntartásakor, hogy a kért dokumentumokhoz a hozzáférés biztosítása sértené az érintett közérdeket?

21. Noha az Elsőfokú Bíróságnak a Hautala-ügyben hozott ítélete ellen fellebbezést nyújtottak be, [13] a Bíróság nem ment bele abba a kérdésbe, hogy meddig terjed a bírósági felülvizsgálat, ha a dokumentumhoz való hozzáférés megtagadása során a Tanács a kötelező kivételekre hivatkozik. Ez azzal a ténnyel magyarázható, hogy nem az eredeti felperes, hanem a Tanács volt a fellebbező, és nyilvánvalóan nem állt érdekében az, hogy ezt a pontot felvesse. Ez a kérdés ezért a Bíróság vizsgálatára marad.

22. Azon határozatok bírósági felülvizsgálatának terjedelmét, amelyekkel az 1049/2001/EK rendelet 4. cikkében írt kivételek alapján az EU valamely intézménye birtokában lévő dokumentumokhoz való hozzáférést megtagadják, a kivételekre vonatkozó érdekek jellegének és a rendelet által létrehozott egész rendszernek a figyelembevételével kell meghatározni.

23. Mivel az utóbbi szempont általánosabb, azzal kell először foglalkozni. A 1049/2001/EK rendelet által rögzített alapelv abban áll, hogy az intézmények által birtokolt dokumentumokhoz a lehető legszélesebb körű hozzáférést kell biztosítani. Ezen elv kettős célt szolgál, egyrészről olyan feltételek létrehozása, amelyek biztosítják az állampolgároknak a közügyekben való részvételhez való jog gyakorlását, másrészről annak biztosítása, hogy az állampolgárok olyan helyzetben legyenek, hogy megvédhessék az érdekeiket, ha azokat az intézmények által hozott határozatok hátrányosan érintik. [14]

13 – A C-353/99. P. sz., Tanács kontra Hautala ügyben 2001. december 6-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-9565. o.).

14 – Lásd az 1049/2001/EK rendelet 2. preambulumbekezdését: „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."

24. Noha a rendelet preambulumából az tűnik ki, hogy annak célja az, hogy „a *lehető* legteljesebb érvényt szerezzen a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés jogának”, [15] és hogy „*elvben* az intézmények valamennyi dokumentumát hozzáférhetővé kell tenni a nyilvánosság számára” [16], egyértelmű, hogy a dokumentumhoz való hozzáférés nem lehet abszolút jog. Az 1049/2001 rendelet különböző köz- és magánérdeket ismer el, amelyek különleges védelmet kívánnak meg, és amelyeket ezért az intézmény felhívhat a dokumentumhoz való hozzáférés megtagadásához. Ezeket az érdekeket a 4. cikk mint a dokumentumokhoz való hozzáféréshez való jog alóli kivételek különböző kategóriáit határozza meg.

25. Az 1049/2001/EK rendelet 4. cikkének (1), (2) és (3) bekezdésében foglalt kivételek mindegyike kötelezőként van szövegezve: az intézmény *megtagadja* a dokumentumhoz való hozzáférést, ha a hozzáférhetővé tétel sértené az érintett érdekeket. A 4. cikk (1) bekezdésében foglalt kivételekkel ellentétben a 4. cikk (2) és (3) bekezdésében írt azon dokumentumok hozzáférhetővé tétele, amelyekhez a hozzáférést kérték, engedélyezhető, amennyiben azt nyomós közérdek indokolja.

26. A bírósági felülvizsgálat terjedelméről szóló jelen vita tekintetében a 4. cikk (1) bekezdésében és a 4. cikk (2) és (3) bekezdésében előírt kivételek közötti megkülönböztetésből két következtetést vonhatunk le.

27. Az első következtetés az, hogy az utóbbi két rendelkezés szövegéből kifejezetten kitűnik az, hogy az intézményeknek annak megítélésénél, hogy a dokumentumhoz való hozzáférést megtagadják-e, a különös érdekeket, amelyeket a közzététel megtagadásával védeni kívánnak (pl. a kereskedelmi érdekek védelme, a bírósági eljárások védelme vagy az intézmények döntéshozatali eljárásának védelme), az érintett dokumentum hozzáférhetővé tétele iránti közérdekkel szemben mérlegelniük kell. A rendelet 4. cikkének (1) bekezdése nem írja elő az érdekek ilyen mérlegelését. Ezzel szemben nyilvánvaló, hogy a közösségi jogalkotó elvégezte az érdekek mérlegelését és azt magában a rendeletben írta elő: mivel az ebben a rendelkezésben meghatározott érdekeknek elsőrendű jelentősége van, nincs olyan érdek, amely azokat ellensúlyozhatná. Ebből következik, hogy a kivételt automatikusan alkalmazni kell, amennyiben ezen érdekek egyike érintve van.

28. A második következtetés az, hogy tekintettel arra tényre, hogy a rendelet 4. cikke (2) bekezdésében előírt kivételek által védett érdeket csak nyomós közérdek ellensúlyozhat, a kérelmező személyes érdeke, amellyel a dokumentumhoz való hozzáféréshez rendelkezhet, e tekintetben nem releváns. *Ipso facto* ugyanez igaz a rendelet 4. cikkének (1) bekez-

15 – Az 1049/2001/EK rendelet 4. preambulumbekezdése (kiemelés tőlem).

16 – Az 1049/2001/EK rendelet 11. preambulumbekezdése (kiemelés tőlem).

désére is, amely nem írja elő az érdekek mérlegelését.

29. Ez az első utalás arra, hogy a bírósági felülvizsgálat terjedelme korlátozottabb a rendelet 4. cikkének (1) bekezdése keretében, mint 4. cikke (2) bekezdésének keretében.

30. Az 1049/2001/EK rendelet 4. cikke (1) bekezdésének a) pontjában írt kivételek által védett érdekek – nevezetesen a közbiztonság és a nemzetközi kapcsolatok – természetét illetően el kell ismerni, hogy ezen érdekekért – amint az az EU 11–28. cikkből kitűnik – elsődlegesen a Tanács tartozik politikai felelősséggel. Az ezen érdekekre hatással lévő dokumentumhoz való hozzáférés engedélyezéséről vagy megtagadásáról döntő határozat szükségszerűen politikai megfontolásoktól függ, és azt azon adatok alapján kell meghozni, amelyek csak az illetékes hatóságok részére állnak rendelkezésre. Mivel ezen a területen a politika hatékonysága sok esetben a bizalmas jelleg tiszteletben tartásától függ, az érintett közösségi intézménynek teljes mérlegelési jogköre kell hogy legyen annak meghatározásában, hogy a dokumentumok hozzáférhetővé tétele a 4. cikk (1) bekezdése a) pontjában írt érdekek valamelyikét sértené-e. Amennyiben úgy véli, hogy valamely dokumentumhoz való hozzáférés engedélyezése e tekintetben veszélyeztetné az Európai Unió érdekeit, a hozzáférést a kérelmező azon érdekétől függetlenül meg kell tagadni, amely a dokumentumokhoz való hozzáféréshez fűződhet.

31. Mivel a közösségi bíróságok igazságszolgáltatási jogkörének kereteit meghaladná, ha a felelős politikai intézmények általi értékelést a saját ítéletükkel helyettesítenék, a dokumentumokhoz való hozzáférést az 1049/2001/EK rendelet 4. cikke (1) bekezdésének a) pontjában meghatározott indokok alapján megtagadó határozatok bírósági felülvizsgálata főszabály szerint korlátozott. Az Elsőfokú Bíróság helyesen állapította meg, hogy a rendelet 4. cikkének (1) bekezdésén alapuló megtagadó határozat vonatkozásában a bírósági felülvizsgálat terjedelme az eljárási és indokolási szabályok betartásának, a tények materiális pontosságának, valamint a nyilvánvaló mérlegelési hiba és a hatáskörrel való visszaélés hiányának vizsgálatára korlátozódik.

32. Hozzáteszem, hogy a bírósági felülvizsgálat terjedelmének ilyen korlátozása nem vezet az intézmény teljes döntési szabadságához, ahogy azt a fellebbező állítja, a rendelet 4. cikke (1) bekezdésének a) pontja alapján a dokumentumhoz való hozzáférést megtagadja. Amikor a felülvizsgálat az Elsőfokú Bíróság által meghatározott szempontokra összpontosít, különösen az előadott indokolásra a hozzáférés megtagadásának igazolására, hatékonyan megállapítható, hogy

az érintett intézmény által a kötelező kivételekre történő hivatkozás valódi-e, és hogy az intézmény jogosult volt-e annak figyelembevételére, hogy a dokumentum közzététele fenyegetést jelentene a közérdekre.

33. Nem értek egyet a fellebbezővel abban, amikor megállapítja, hogy a közösségi jogalkotó célja az volt, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférést a rendelet alapján megtagadó határozatok tekintetében teljes bírósági felülvizsgálatot hozzon létre, és hogy ez az Elsőfokú Bíróság eljárási szabályzata 67. cikkének 3. §-ából tűnik ki. Ezen rendelkezés pusztán azt határozza meg, ha valamely iratba való betekintés megtagadásának jogszerűségére vonatkozó kereset kapcsán olyan iratot nyújtanak be az Elsőfokú Bírósághoz, amelybe megtagadták a betekintést, akkor ezt az iratot nem lehet megküldeni a többi félnek. Ugyanakkor az a tény, hogy az érintett dokumentumokat az intézmény mutatta be, vagy eljárási szabályzatának 65. cikke alapján az Elsőfokú Bíróság hívta fel az intézményt azok bemutatására, nem jogosítja fel az Elsőfokú Bíróságot arra, hogy a Tanács értékelését a sajátjával helyettesítse. Az Elsőfokú Bíróság azonban megvizsgálhatja, hogy az érintett intézmény követett-e el azáltal nyilvánvaló mérlegelési hibát, hogy a rendelet 4. cikke (1) bekezdésének a) pontjára hivatkozott.

34. Ha a fellebbező a fenti 15. pontban említett indokok alapján meg kívánja különböztetni saját ügyét a Hautala-ügytől, vitatható, hogy ezen indokok egyáltalán relevánsak vagy helyesek-e. Elsősorban a hozzáférést megtagadó határozat nyilvánvalóan azokra a dokumentumokra vonatkozik, amelyek az EK-Szerződés – nem pedig az EU-Szerződés V. címe – alapján elfogadott határozatot alapozták meg, ám egyértelmű, hogy szorosan kötődnek a terrorizmus leküzdésére vonatkozó különleges intézkedések alkalmazásáról szóló 2001/931/KKBP közös álláspontho z.[17] Akárhogy is, az 1049/2001/EK rendelet a közös kül- és biztonságpolitikához kapcsolódó dokumentumokra is vonatkozik. Az érintett dokumentumok nyilvánvalóan bizalmas jellegére tekintettel nem fogadható el az az állítás, hogy azokat nem belső használatra állították össze. A 2580/2001/EK tanácsi rendelet 2. cikke (3) bekezdésének végrehajtásáról szóló határozatok továbbá nem tekinthetők normatív jellegűnek. Az a tény, hogy a fellebbező – eltérően a Hautala-ügybeni helyzettől – személyesen érintett volt, nem releváns, mivel – ahogy azt a fenti 28. pontban összefoglaltam – a személyes érdekek nem játszanak szerepet annak értékelésénél, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférést biztosítsák-e. Az a tény, hogy a fellebbező személyes érdekét nem vették figyelembe, nem jelenti azt, hogy a kért dokumentum lehetséges hozzáférhetővé tételével kapcsolatosan nem történt meg a körülmények valódi vizsgálata.

35. Végül olyan dokumentumhoz való hozzáférés megtagadása, amely a 4. cikk (1) bekezdése a) pontja egyik kötelező kivételének hatálya alá tartozik, önmagában

17 – HL L 344., 93. o.

nem tekinthető a fellebbező védelemhez való joga megsértésének. Ebben az összefüggésben annak van jelentősége, hogy megfelelően tájékoztatták-e annak indokairól, hogy miért vették fel azon személyek listájára, akikkel szemben a 2580/2001/EK tanácsi rendelet szerinti korlátozó intézkedéseket alkalmazni kell. Ez más módon is megtehető, mint a Tanács által bizalmasnak tekintett dokumentumhoz való hozzáférés biztosítása. Ezt a kérdést ugyanakkor vizsgálni kell a fellebbező neve e listára történt felvételének és e listán tartásának jogszerűsége kérdésében jelenleg az Elsőfokú Bíróság előtt folyamatban lévő eljárásban.

36. Ezért arra a következtetek, hogy az első jogalap elutasítandó.

C – A második jogalap: a dokumentumhoz való hozzáférés jogának az ezen joghoz kapcsolódó kivételek túl széles értelmezésének következtében történt megsértése

1. Az Elsőfokú Bíróság ítélete

37. Arról a kérdésről szólva, hogy a Tanács nyilvánvaló mérlegelési hibát követett-e el akkor, amikor feltételezte, hogy a kért dokumentum hozzáférhetővé tétele a nemzetközi kapcsolatok vonatkozásában veszélyeztetné a közbiztonság és a közérdek védelmét, az Elsőfokú Bíróság megállapította:

„77. E tekintetben el kell fogadni: a terrorizmus elleni küzdelem azt feltételezi, hogy a hatóságok a terrorizmussal gyanúsított személyekről vagy szervezetekről birtokukban lévő adatokat titokban tartják avégett, hogy ezen adatok helytállóságukat megtartsák, és hatásos fellépést tegyenek lehetővé. Így a kért dokumentum közzététele szükségképpen sértené a közbiztonsághoz fűződő közérdeket. E tekintetben nem fogadható el a felperes által a stratégiai léptékű adatok és az őt személyében érintő adatok között tett megkülönböztetés. Ugyanis minden személyes adat szükségszerűen felfedi a terrorizmus elleni küzdelem egyes stratégiai szempontjait, mint például az adatforrásokat, ezen adatok jellegét vagy a terrorizmussal gyanúsított személyek megfigyelésének mértékét.

78. A Tanács tehát nem követett el nyilvánvaló mérlegelési hibát, amikor a 13 441/02 összefoglalóhoz a közbiztonság okából megtagadta a hozzáférést.

79. Másrészt, a nemzetközi kapcsolatokhoz fűződő közérdek védelméről szólva, a 2002/848 határozat és a 2580/2001 rendelet tekintetében nyilvánvaló, hogy azok tárgya, a terrorizmus elleni küzdelem az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsa 2001. szeptember 28-i 1373 (2001) határozatának keretébe

illeszkedik. E globális fellépés keretében az államok együttműködésre vannak felszólítva. Márpedig ezen együttműködés elemei nagy valószínűséggel, sőt kötelezően szerepelnek a kért dokumentumban. A felperes egyébként nem vitatta azt, hogy a 2002/848 határozat meghozatalában harmadik államok is közreműködtek. Éppen ellenkezőleg, ezen államok kilétének közlését kérte. Következésképpen a kért dokumentum ténylegesen a nemzetközi kapcsolatokra vonatkozó kivétel hatálya alá esik.

80. E nemzetközi együttműködés a terrorizmus ügyében azt feltételezi, hogy a harmadik államok megbíznak a Tanácsnak szolgáltatott adatok bizalmas kezelésében. A kért dokumentum jellegére tekintettel tehát a Tanács joggal vélhette úgy, hogy e dokumentum hozzáférhetővé tétele veszélyeztetné az Európai Unió helyzetét a terrorizmus elleni küzdelemben való nemzetközi együttműködésben.

81. E tekintetben a felperes érvét – miszerint az a tény, hogy az intézmények tevékenységében harmadik államok vesznek részt, önmagában nem indokolhatja a kérdéses kivétel alkalmazását – a fentiekben kifejtett okok miatt el kell utasítani. Ugyanis ellentétben azzal, amit ez az érv állít, a harmadik államok együttműködése rendkívül érzékeny tárgykörben, a terrorizmus elleni küzdelemben valósul meg, ami ennek az együttműködésnek a titokban tartását indokolja. Továbbá a határozat, egészében tekintve, feltünteti, hogy az érintett államok kilétük hozzáférhetővé tételét megtiltották.

82. Következésképpen a Tanács nem követett el nyilvánvaló mérlegelési hibát azzal, hogy a kért dokumentum hozzáférhetővé tételét a nemzetközi kapcsolatokhoz fűződő közérdeket sérteni képesnek vélte."

2. A fellebbező

38. A fellebbező azt állítja, hogy az Elsőfokú Bíróság megsértette a dokumentumokhoz való hozzáférés jogát és az EK 230. cikket, amikor figyelmen kívül hagyta azt az alapelvet, hogy az ilyen alapvető jog alóli kivételeket megszorítóan kell értelmezni és alkalmazni. Az Elsőfokú Bíróságnak egyenként meg kellett volna vizsgálnia minden kivétel alkalmazhatóságát, és nem szorítkozhatott volna arra a megállapításra, hogy a Tanács nem követett el nyilvánvaló mérlegelési hibát. Vonatkozik ez különösen a kért dokumentumokhoz való részleges hozzáférésnek a Tanács általi megtagadására.

39. Ami a közbiztonságon mint indokon alapuló kivételt illeti, az Elsőfokú Bíróságnak a megtámadott ítélet 77. és 78. pontjában írt értékelése, miszerint a hatóságok által a terrorizmussal gyanúsított személyek vonatkozásában birtokolt valamennyi adatnak bizalmasnak kell maradnia annak érdekében, hogy a terrorizmus elleni küzdelem stratégiai adatai ne kerüljenek nyilvánosságra, az átláthatóság elvét a terrorizmus elleni küzdelem területén minden hatásától megfosztaná, hivatalosan lehetetlenné téve a dokumentumokhoz való, akár részleges hozzáférést is.

3. A másik fél

40. A nemzetközi kapcsolatok védelmén mint indokon alapuló kivételről szólva az Elsőfokú Bíróságnak a megtámadott ítélet 79. pontjában írt érvelése ahhoz vezet, hogy az intézmények a dokumentumhoz való hozzáférést homályos és általános szempontok alapján megtagadhatják, ha a dokumentumok harmadik országokra vonatkoznak. Az az érv, amely szerint a harmadik államokkal e területen folytatott együttműködés titkos, alapvetően hibás, mivel köztudomású, hogy az létezik.

42. A Tanács előadja, hogy az Elsőfokú Bíróság nem tévedett annak megállapításakor, hogy a Tanács nem lépte túl mérlegelési jogkörét az EU-Szerződés V. címe szerinti politikai felelősségével összefüggésben, amikor feltételezte, hogy a kért dokumentum a közérdekhez kapcsolódó kivétel hatálya alá tartozik, és ezáltal még a kért dokumentum részleges hozzáférése sem engedélyezhető. Az Elsőfokú Bíróság nem állapította meg, hogy a Tanács más következtetésre is juthatott volna.

41. Közelebbről jóllehet a megtámadott ítélet 80. és 81. pontja hangsúlyozza azt a tényt, hogy a tagállamoknak meg kell tudniuk bízni abban, hogy az általuk továbbadott adatot bizalmasan kezelik, kitűnik az iratokból, hogy csak tagállamok, és nem harmadik országok bocsátottak rendelkezésre a fellebbezőt érintő információkat. Az Elsőfokú Bíróság ezért helytelenül értelmezte a „nemzetközi kapcsolatok" fogalmát, mivel az a tagállamok közötti kapcsolatokra nem, hanem csak a harmadik országokkal fenntartott kapcsolatokra alkalmazható. Ezen okból az Elsőfokú Bíróság elmulasztotta megindokolni, hogy azon tagállamok kilétének közzététele, amelyek információkat bocsátottak rendelkezésre, miért érintené hátrányosan a nemzetközi kapcsolatokat.

43. Ami a nemzetközi kapcsolatok védelmén mint indokon alapuló kivételt illeti, a Tanács egyetért a fellebbezővel abban, hogy az Elsőfokú Bíróságnak a megtámadott ítélet 80. és 81. pontjában tett megállapításai azon a valótlan feltételezésen alapultak, hogy a kért dokumentum olyan adatokat tartalmazott, amelyeket a harmadik országok bocsátottak a Tanács rendelkezésére. Az iratokból kitűnik, hogy az érintett dokumentumokat a tagállamok nyújtották be, és e tagállamok

kilétének közlését a Tanács, kérésükre, megtagadta. E félreértés ellenére a Tanács fenntartja, hogy az Elsőfokú Bíróságnak a terrorizmus elleni küzdelem érdekében folytatott nemzetközi együttműködés területére vonatkozó értékelése helyes. E téma nagy érzékenysége különösen óvatos megközelítés elfogadását igazolja, tekintettel azon adatok védelmére, amelyek hozzáférhetővé tétele ahhoz vezetne, hogy következtetni lehetne az Európai Unió és a harmadik államok között e területen folytatott együttműködés szervezeti rendszerére és hatékonyságára, ami a terrorizmus elleni küzdelem érdekében tett nemzetközi erőfeszítések lényegi célját sértené.

44. A Tanács tagadja, hogy megközelítése – ahogy azt a fellebbező állítja – meghiúsítja a dokumentumhoz való hozzáférés jogának gyakorlását. A Tanács ugyanis minden dokumentumot a tartalma szerint és a kockázatok értékelésének fényében vizsgál meg. A Tanács megállapítja, hogy már nagyszámú dokumentumot teljesen vagy részlegesen hozzáférhetővé tett, amelyek ezzel a témával foglalkoznak.

45. Mindenesetre, még ha a Bíróság meg is állapítaná, hogy az Elsőfokú Bíróság által a nemzetközi kapcsolatok védelmén mint indokon alapuló kivétel tekintetében megállapított értékelés téves volt, ez nem módosítaná az ügy kimenetelét, mivel a kérdéses dokumentumhoz való hozzáférést megtagadó határozat összességében a közbiztonság és a nemzetközi kapcsolatok védelmén alapult. Amennyiben azt állapítanák meg, hogy a Tanács nem hagyatkozhat ezen kivételek egyikére, határozata még mindig megállna a másik indok alapján. A Tanács hozzáfűzi: a zavar, hogy az eljárás során harmadik államok vagy tagállamok nyújtották be részére a dokumentumot, nem releváns, mivel a Tanács ezek a dokumentumokat az érintett tagállamoknak visszaküldte, és így azok már nincsenek is a Tanács birtokában.

4. Értékelés

46. A fellebbező a második jogalappal azon kérdés tekintetében kritizálta az Elsőfokú Bíróság értékelését, hogy a kért dokumentumhoz való (részleges) hozzáférést megtagadó tanácsi határozat igazolható-e a közbiztonság és a nemzetközi kapcsolatok védelmével mint indokokkal.

47. Ahogy azt a fentiekben megállapítottam, a bírósági felülvizsgálat terjedelme azon kivételek alkalmazása vonatkozásában, amelyek az 1049/2001/EK rendelet 4. cikke (1) bekezdése a) pontjában írt közérdekhez kapcsolódnak, néhány szempontra korlátozott, beleértve azt a kérdést is, hogy követtek-e el az érintett intézmények a tények értékelésekor nyilvánvaló mérlegelési hibát vagy hatáskörrel való visszaélést.

48. A közbiztonság védelmével kapcsolatos kivétel tekintetében az Elsőfokú Bíróság

elsősorban megállapította, hogy a kért dokumentum valóban e tárgykörbe tartozik, tekintettel arra tényre, hogy a terrorizmussal gyanúsított személyek, csoportok és jogalanyok meghatározásáról szóló határozat alapjául szolgál. Következésképpen megállapította, hogy pusztán az a körülmény, hogy a dokumentum a közbiztonsággal kapcsolatos, önmagában még nem elegendő a kivétel alkalmazásának indokolására. Ezért a továbbiakban megvizsgálta, hogy a Tanács követett-e el nyilvánvaló mérlegelési hibát azzal, hogy a kért dokumentum hozzáférhetővé tételét a kérdéses közérdeket sérteni képesnek vélte. E tekintetben megállapította: el kell fogadni, hogy a terrorizmus elleni küzdelem azt feltételezi, hogy a hatóságok a terrorizmussal gyanúsított személyekről vagy szervezetekről birtokukban lévő adatokat titokban tartják avégett, hogy ezen adatok helytállóságukat megtartsák, és hatásos fellépést tegyenek lehetővé. A hozzáférhetővé tétel szükségképpen sértené a közbiztonsághoz fűződő közérdeket. Az Elsőfokú Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Tanács nem követett el nyilvánvaló mérlegelési hibát azzal, hogy a kért dokumentum hozzáférhetővé tételét megtagadta. [18]

49. Álláspontom szerint az Elsőfokú Bíróság nem követett el mérlegelési hibát, amikor ezzel a megközelítéssel erre a következtetésre jutott. Nem pusztán elfogadta azt a véleményt, hogy a dokumentumhoz való hozzáférés megtagadása azon az indokon alapult, hogy a dokumentum a közbiztonság védelmét érinti, hanem meg is vizsgálta ezen érv plauzibilitását, és megerősítette, hogy a dokumentum közzététele kedvezőtlenül befolyásolná a közbiztonság védelmét. Ezért helyesen teljesítette feladatát a Tanács megtagadó határozata jogszerűsége felülvizsgálatának vonatkozásában, a 1049/2001/EK rendelet 4. cikke (1) bekezdésének a) pontja által meghatározott keretek között.

50. Ellentétben azzal, amit a fellebbező állít, az Elsőfokú Bíróság által elfogadott megközelítés nem vezet a terrorizmus elleni küzdelemhez kapcsolódó dokumentumokhoz való hozzáférés jogának tagadásához. Amennyiben az ilyen dokumentumok az e területen követett politika működési szempontjait érintik, egyértelmű, hogy a közbiztonság védelméhez kapcsolódó indok hatálya alá tartoznak. Annak vizsgálata, hogy a kérdéses dokumentum valójában ezt a tevékenységi területet érinti-e, vagy a Tanács indokolatlanul hivatkozik erre a kivételre, a közösségi bíróságok feladata.

51. Ami az Elsőfokú Bíróságnak a nemzetközi kapcsolatok védelméhez kapcsolódó kivétel alkalmazhatóságának vonatkozásában adott értékelését illeti, mindkét fél egyetért abban, hogy az Elsőfokú Bíróság helytelenül feltételezte, hogy a kért dokumentum harmadik országok által megadott információkat tartalmaz, és ebből következően a Tanács jogosult volt arra, hogy a nemzetközi kapcsolatok védelméhez kapcsolódó indokra támaszkodjon. Nem vitatott, hogy a határozatok alapjául szolgáló dokumentumok,

18 – Lásd a megtámadott ítélet 74–78. cikkét.

amelyekhez a hozzáférést megtagadták, olyan információkon alapul, amelyeket csak tagállamok bocsátottak rendelkezésre, így az Elsőfokú Bíróság indokolása valójában téves. A nemzetközi kapcsolatok védelméhez kapcsolódó kivétel egyértelműen csak a tagállamokon kívüli államokhoz és a nemzetközi szervezetekhez fűződő kapcsolatokra vonatkozik, és csak akkor hívható fel, ha a dokumentum közzététele valószínűleg veszélyeztetné e kapcsolatokat.

52. Kérdéses, hogy ebből milyen következmények származnak. Álláspontom szerint két szempont van, amiért az Elsőfokú Bíróság téves indokolása nem vezet a megtámadott ítélet hatályon kívül helyezéséhez. Elsősorban – még ha nyilvánvaló is, hogy harmadik országok közvetlenül nem bocsátottak rendelkezésre információkat – nem zárható ki, hogy a kért dokumentum hozzáférhetővé tétele általánosabb értelemben tehet ismertté részleteket a terrorizmus elleni küzdelemről, amelynek, jellegéből adódóan, részese az Európai Unión kívül számos állam és szervezet is. Ez egyértelműen kihathat az ezen államokhoz és szervezetekhez fűződő kapcsolatokra. Az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 79. pontjában írt bevezető észrevételeiben hivatkozott a nemzetközi kapcsolatok védelmén mint indokon alapuló kivétel ezen szempontjára.

53. A második, meggyőzőbb indok – ahogy arra a Tanács helyesen rámutat – az, hogy a megtagadó határozat összességében a közbiztonság és a nemzetközi kapcsolatok védelméhez kapcsolódó indokokon alapult. Mivel a korábbira a Tanács megfelelően hivatkozott a kért dokumentumhoz való hozzáférés megtagadásának alapjaként, nem szolgálna semmiféle gyakorlatias célt a megtámadott ítélet részleges megsemmisítése az utóbbi tekintetében vétett hiba következtében. Az előző pontban tett észrevételeim fényében álláspontom inkább az, hogy nyomós indokok állnak fenn arra nézve, hogy az Elsőfokú Bíróság indokolását a nemzetközi kapcsolatok védelméhez kapcsolódó kivétel tekintetében a Bíróság akként módosítsa, hogy az olyan dokumentum közzététele, amely olyan személyekről és szervezetekről tartalmaz adatokat, akiket, illetve amelyeket azzal gyanúsítanak, hogy terrorista tevékenységben vesznek részt, természeténél fogva károsan befolyásolná a terrorizmus elleni küzdelemre irányuló nemzetközi erőfeszítéseket.

54. A fellebbező a következőkben az állítja, hogy még akkor is, ha a Tanács a közérdeken alapuló indokokra hivatkozhat, ez értelemszerűen nem érintheti a teljes kért dokumentumot, és hogy a részleges hozzáférést engedélyezni kellett volna. A Tanács azt állítja, hogy a megtagadó határozat indokai az érintett dokumentum teljes egészére vonatkoznak.

55. E tekintetben a megtámadott ítélet arra a kérdésre koncentrál, hogy a Tanács megvizsgálta-e azt a lehetőséget, hogy a kért dokumentumhoz való részleges hozzáférés

engedélyezhető-e. Az Elsőfokú Bíróság nem látta bizonyítottnak, hogy a Tanács ezzel a lehetőséggel konkrétan nem foglalkozott. Az Elsőfokú Bíróság a továbbiakban a megtámadott ítélet 88. pontjában megállapította, hogy „a kért dokumentum tartalmának teljesebb és egyedi bemutatása csak veszélyeztetné az ismertetett kivételek folytán rendeltetésük szerint titokban tartandó adatok bizalmas voltát, mivel e kivételek hatálya a kért dokumentum minden részletére kiterjed".

56. A fellebbező nem adott elő olyan érvet, amely az Elsőfokú Bíróság ezen álláspontját megkérdőjelezné. Nincs arra indok, hogy azt a Bíróság kétségbe vonja.

57. Végül a fellebbező ebben az összefüggésben fenntartja, hogy a Elsőfokú Bíróság a tagállamok és a harmadik államok összekeverésével a jogot helytelenül alkalmazta, amikor arra következtetésre jutott, hogy azon tagállamok kilétének közlésére irányuló kérelem, amelyek a dokumentumokat rendelkezésre bocsátották, elutasítható.

58. E tekintetben az Elsőfokú Bíróság hivatkozott a rendelet 9. cikkének (3) bekezdésére, amely szerint a minősített dokumentumok, vagyis „az intézményektől vagy az általuk létesített ügynökségektől, tagállamoktól, harmadik országoktól vagy nemzetközi szervezetektől származó [...] »CONFIDENTIAL« minősítésű dokumentumok", csak a kibocsátó hozzájárulásával adhatók ki. Megállapította továbbá, hogy „[így] a Tanács nem volt köteles a 2002/848 határozattal kapcsolatos kérdéses, állami kibocsátású dokumentumokat, sem azok kibocsátójának kilétét hozzáférhetővé tenni, mivel egyrészt e dokumentumok minősített dokumentumok, másrészt a kibocsátó államok azok közlését megtiltották."

59. Mivel e megközelítés egyaránt alkalmazható a tagállamokból és a harmadik országokból származó dokumentumokra, a fellebbező azon állítása, hogy a kért dokumentumban az adat eredetének tekintetében fennálló zavar eredményeként az Elsőfokú Bíróság az érintett tagállam kilétének megtagadására vonatkozó jogot helytelenül alkalmazta, nem fogadható el.

60. A fenti megállapítások fényében úgy vélem, hogy a második jogalapot el kell utasítani.

D – *A harmadik jogalap: az indokolási kötelezettség megsértése az EK 253. cikkének sérelme alapján*

1. Az Elsőfokú Bíróság ítélete

61. Arról a kérdésről szólva, hogy a Tanács olyan indokolást adott-e a kért dokumentu-

mokhoz való hozzáférés megtagadására, amelyből lehetőség adódott megérteni és bizonyítani, elsősorban, hogy a kért dokumentum valóban a kivételek által érintett terület hatálya alá tartozik-e, és másodsorban, hogy az e kivételhez kapcsolódó védelem iránti szükséglet valós-e, az Elsőfokú Bíróság megállapította:

„62. A jelen ügyben a 13 441/02 összefoglalóról szólva, a Tanács az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdése a) pontjának első és harmadik francia bekezdésére együttesen hivatkozva világosan kifejtette azokat a kivételeket, amelyekre a megtagadást alapozta. A terrorizmus elleni küzdelemre és harmadik államok közreműködésére utalva kifejtette, miért relevánsak e kivételek az érintett dokumentumok vonatkozásában. Továbbá röviden elmagyarázta a hivatkozott védelmi szükségletet. Valamint a közbiztonságról szólva előadta: e dokumentumok közlése lehetővé tenné, hogy azok a személyek, akikre ezen adatok vonatkoznak, akadályozzák a hatóságok tevékenységét. A nemzetközi szervezetekről szólva röviden megemlítette, hogy a terrorizmus elleni küzdelemben harmadik államok is részt vesznek. Ezen indokolás rövidsége arra a tényre tekintettel fogadható el, hogy további, így különösen az érintett dokumentumok tartalmára vonatkozó adatok említése a hivatkozott kivételeket céljuktól megfosztaná.

63. Az e dokumentumokhoz való részleges hozzáférés megtagadásáról szólva a Tanács kifejezetten állította egyfelől e lehetőség vizsgálatának megtörténtét, másfelől e lehetőség megtagadásának okát, azaz azt, hogy a kérdéses dokumentumok teljes egészükben a hivatkozott kivételek hatálya alá tartoznak. A már kifejtett indokok miatt a Tanács nem azonosíthatta pontosan az e dokumentumokban található információkat a hivatkozott kivételek céljuktól való megfosztása nélkül. Az önmagában még nem minősül az indokolás elmulasztásának, hogy az indokolás sablonosnak tűnik, mert ez sem az érvelés megértését, sem annak ellenőrzését nem gátolja.

64. A releváns dokumentumokat szolgáltató államok kilétéről szólva meg kell jegyezni, hogy harmadik államoktól származó dokumentumok létét maga a Tanács is jelezte a kezdeti megtagadó határozataiban. A Tanács egyfelől az erre vonatkozó kivételre, azaz az 1049/2001 rendelet 9. cikkének (3) bekezdésére hivatkozott. Másfelől két szempontot nyújtott e kivétel alkalmazásához. Egyrészt hallgatólagosan, de szükségszerűen úgy vélte, hogy a kérdéses dokumentumok minősítettek. Ez a kapcsolódó összefüggések, így különösen a kérdéses dokumentumok CONFIDENTIEL UE minősítése tekintetében érthetőnek és ellenőrizhetőnek tűnik. Másrészt a Tanács előadta, hogy egyeztetett az érintett hatóságokkal, és tudomásul vette, hogy azok kilétük bármiféle hozzáférhetővé tételét kizárták.

65. Az első megtagadó határozat indokolásának viszonylagos rövidsége (két oldal) ellenére a felperes teljesen megérthette a vele szemben felhozott megtagadási okokat, az Elsőfokú Bíróság pedig elvégezhette ezek ellenőrzését. A Tanács így helytállóan indokolta meg e határozatokat."

2. A fellebbező

62. A fellebbező előadja, hogy az EK 253. cikkben előírt indokolási kötelezettséget az Elsőfokú Bíróság ítélete tagadja, mert elfogadja, hogy az indokolás, amellyel a Tanács a kért dokumentumhoz való (részleges) hozzáférés megtagadását indokolta, nagyon rövid, sablonos és az egyéni jellegtől mentes volt, és mert az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 77. pontjában a Tanács határozatának további indokait adta.

63. Tekintettel a releváns iratokat vagy adatokat rendelkezésre bocsátó tagállamok kilétének felfedését megtagadó tanácsi határozatra, a tagállamoknak a harmadik államokkal való összekeverésével az Elsőfokú Bíróság megfosztotta a fellebbezőt minden magyarázattól, hogy a Tanács miért tagadta meg az érintett tagállam kilétének felfedését. Továbbá az EK 253. cikk Elsőfokú Bíróság általi értelmezése e tekintetben az Elsőfokú Bíróság felülvizsgálati jogkörének elfogadhatatlan korlátozásához vezetett, és ebből következően megsértette az EK 230. cikket.

3. A másik fél

64. A Tanács álláspontja szerint a megtámadott ítélet 59–65. pontjában az Elsőfokú Bíróság a kért dokumentumhoz való hozzáférés megtagadásának indokolását helyesen vizsgálta meg. Rámutat arra, hogy az Elsőfokú Bíróság érvelése a megtámadott ítélet 77., 80. és 81. pontjában azt a kérdést érinti, hogy a Tanács azzal, hogy a kért dokumentum közzététele kedvezőtlenül érintené a közbiztonsághoz és a nemzetközi kapcsolatokhoz kapcsolódó közérdek védelmét, nyilvánvaló mérlegelési hibát követett-e el. E tekintetben az Elsőfokú Bíróság nincs szükségszerűen kötve a hozzáférést megtagadó határozatban foglalt kifejezett érveléshez és az ott előadott indokokhoz. Támaszkodhat olyan megfontolásokra is, amelyek valamely adott kontextusban köztudomásúak, és amelyekből így az intézmény jogszerűen indulhat ki határozatának alátámasztására.

65. A részleges hozzáférés tekintetében a Tanács megjegyzi, hogy különösen a minősített dokumentumokat esetében kirívóan nehéz lehet a dokumentum minden elemére – az érintett szövegek tartalmának ismertetése, és ezáltal a kivétel lényegi céljától való megfosztása nélkül – részletes indokolását adni annak, hogy miért nem tehető hozzáférhetővé.

66. Ami azon tagállamok kiléte felfedésének megtagadására irányuló indokokat illeti, amelyek a releváns dokumentumokat ren-

delkezésre bocsátották, a Tanács utal arra, hogy a CONFIDENTIEL UE minősítésű, és így a 1049/2001/EK rendelet 9. cikkének (1) bekezdése értelmében véve minősített dokumentum kibocsátójának e rendelet 9. cikkének (3) bekezdése szerint teljes ellenőrzése van a dokumentum felett, beleértve még az annak puszta létezésére vonatkozó adatot is. Ebből következően az ilyen minősített dokumentumhoz való hozzáférés megtagadásának indokolásában elegendő arra hivatkozni, hogy a kibocsátó ellenzi kilétének felfedését.

4. Értékelés

67. A fellebbező a harmadik jogalappal az Elsőfokú Bíróságnak a kért dokumentumhoz való (részleges) hozzáférés megtagadásának Tanács általi indokolása vonatkozásában adott értékelését támadja.

68. Valamely intézmény által a határozatához adott indokolás EK 253. cikk szerinti megfelelősége értékelésének alapvető szempontja egyrészt, hogy az az érdekeltek számára a meghozott intézkedés indokait megismerhetővé, másrészt, hogy a hatáskörrel rendelkező bíróság számára a felülvizsgálati jogkört gyakorolhatóvá tegye. E tekintetben nem követelmény az indokolással szemben, hogy az a releváns tény- és jogkérdések minden részletére kitérjen, amennyiben nem csupán szövege, hanem egyben kontextusa, valamint a tárgyra vonatkozó jogszabályok összessége alapján eldönthető a kérdés, hogy az indokolás a fenti cikk követelményeinek megfelel-e.[19] Ezen alapelveket az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 59. pontjában vizsgálatának kiindulópontjaként ismerte el.

69. A dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadásáról szólva az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 60. és 61. pontjában az ítélkezési gyakorlattal összhangban megállapította: ha az intézmény e hozzáférést megtagadja, „minden egyes esetben a rendelkezésére álló adatok alapján bizonyítania kell, hogy a dokumentumok, amelyekhez a hozzáférést kérték, ténylegesen az 1049/2001 rendeletben felsorolt kivételek hatálya alá tartoznak [...]. Azonban esetleg nem lehetséges minden egyes dokumentum bizalmas jellegének indokait feltüntetni a dokumentum tartalmának hozzáférhetővé tétele és így a kivétel lényegi céljától való megfosztása nélkül."[20] „Ezen ítélkezési gyakorlat alapján tehát a dokumentumhoz való hozzáférést megtagadó intézmény olyan indokolást köteles adni, amelyből megérthető és ellenőrizhető egyfelől, hogy a hivatkozott kivétel ténylegesen vonatkozik-e a kért dokumentumra, másfelől, hogy az e kivétellel kapcsolatos védelmi szükséglet valós-e."

70. Az Elsőfokú Bíróság e feltételeket alkalmazva alaposan megvizsgálta az indokolást,

19 – Lásd többek között a C-41/00. P. sz., Interporc kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (EBHT 2003., I-2125. o.) 55. pontját.

20 – Az Elsőfokú Bíróság hivatkozik analógia útján a C-174/98. P. és C-189/98. P. sz., Hollandia és Van der Wal kontra Bizottság egyesített ügyekben 2000. január 11-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-1. o.) 24. pontjára, és a T-105/95. sz., WWF kontra Bizottság ügyben 1997. március 5-én hozott ítélet (EBHT 1997., II-313. o.) 65. pontjára.

amelyet a Tanács a 1049/2001/EK rendelet 4. cikke (1) bekezdésének a) pontjában foglalt kivételek alkalmazásához, a részleges hozzáférés megtagadásának alátámasztására és a releváns dokumentumokat rendelkezésre bocsátó államok kiléte közzétételének megtagadására adott. Az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 65. pontjában arra következtetésre jutott, hogy „az első megtagadó határozat indokolásának viszonylagos rövidsége [...] ellenére, a fellebbező teljesen megérthette a vele szemben felhozott megtagadási okokat, az Elsőfokú Bíróságnak pedig lehetősége volt felülvizsgálni azokat. A Tanács így helytállóan indokolta meg e határozatokat".

71. Álláspontom szerint az Elsőfokú Bíróság által az 59–65. pontban elvégzett elemzés hibátlan. Jóllehet az Elsőfokú Bíróság a jelen ügyben elfogadta, hogy a rövid és ráadásul sablonos indokolás összhangban van az EK 253. cikkel, nem anélkül tette azt, hogy előbb megvizsgálta volna, hogy az indokolás a fent nevezett két alapvető feltételt teljesíti-e, vagyis elegendő-e ahhoz, hogy a fellebbező számára felismerhetővé tegyék, hogy miért tagadták meg a kért dokumentumokhoz való hozzáférést, és az az Elsőfokú Bíróság számára lehetővé tette-e a bírósági ellenőrzés gyakorlását. Ezért szó sincs arról, hogy az Elsőfokú Bíróság a Tanácsnak engedélyezhette volna, hogy szándékosan a dokumentumhoz való hozzáférést megtagadja, amely vagy a harmadik államok tevékenységét, vagy a közbiztonság védelmét érintik.

72. A fellebbező állítása, hogy az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 77. pontjában kiegészítette a Tanács által adott indokolást, félrevezető. Ahogy azt a Tanács helyesen megjegyzi, e megfontolást annak értékelésével összefüggésben tették meg, hogy a közbiztonsághoz kapcsolódó kivételre helyesen hivatkoztak-e. A hozzáférést megtagadó határozatok indokolását azzal természetesen nem kívánták kiegészíteni.

73. Tekintettel arra a tényre, hogy nem adtak elő indokot, amely megmagyarázza, hogy a dokumentumokat rendelkezésre bocsátó tagállamok kilétének felfedése miért veszélyeztetné a közbiztonság és a nemzetközi kapcsolatok védelmét, a második jogalap megvitatásával összefüggésben a fenti 57–59. pontban tett észrevételeimre hivatkozom.

74. Következésképpen úgy vélem, hogy a harmadik jogalapot el kell utasítani.

E – *A negyedik jogalap: a dokumentumokhoz való hozzáférés jogának, az ártatlanság vélelméhez való jognak és a hatékony bírósági jogorvoslathoz való jognak a megsértése*

1. Az Elsőfokú Bíróság ítélete

75. Ami a fellebbező azon állítását illeti, hogy a Tanács a kért dokumentumokhoz

való hozzáférés megtagadásával megsértette a közösségi jognak az EJEE 6. cikkében szentesített alapelveit, az Elsőfokú Bíróság a következőket mondta ki:

„50. Emlékeztetni kell egyrészt arra, hogy az 1049/2001 rendelet 2. cikkének (1) bekezdése értelmében »[b]ármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult az intézmények dokumentumaihoz hozzáférni. Ebből fakadóan e rendelet célja a hozzáférés biztosítása mindenki számára minden nyilvános dokumentumhoz, nemcsak a kérelmező számára a rá vonatkozó dokumentumokhoz.«

51. Másfelől a dokumentumokhoz való hozzáférés alól az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének a) pontjában előírt kivételek feltétlenül kötelezőként vannak szövegezve. Ebből az következik, hogy az intézmények kötelesek a kivételek hatálya alá eső dokumentumokhoz való hozzáférést megtagadni, ha e körülményeket bizonyítják (lásd ehhez hasonlóan az Elsőfokú Bíróság T-105/95. sz., WWF UK kontra Bizottság ügyben 1997. március 5-én hozott ítéletének [EBHT 1997., II-313. o.] 58. pontját és T-20/99. sz., Denkavit Nederland kontra Bizottság ügyben 2000. szeptember 13-án hozott ítéletének [EBHT 2000., II-3011. o.] 39. pontját).

52. Így a kérelmezőnek az őt személyesen érintő dokumentumhoz való hozzáférés iránti különös érdeke az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének a) pontjában előírt kötelező kivételek alkalmazási körében nem vehető figyelembe.

53. A fellebbező lényegében azt állítja, hogy a Tanács köteles neki hozzáférést biztosítani a kért dokumentumokhoz, mivel e dokumentumok a fellebbező tisztességes eljáráshoz való jogának biztosításához szükségesek a T-47/03. sz. ügyben.

54. Mivel azonban a Tanács az első megtagadó határozatban az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének a) pontjában előírt kötelező kivételekre hivatkozott, nem róható terhére, hogy nem vette figyelembe a fellebbező kért dokumentumhoz való hozzáférés iránti esetleges különös érdekét.

55. Így még akkor is, ha e dokumentumok a T-47/03. sz. ügyben a fellebbező védekezéséhez szükségesnek mutatkoznának, mely kérdés arra az ügyre tartozik, e körülmény az első megtagadó határozat érvényességének megítélésében irreleváns.

56. Következésképpen a harmadik jogalapot el kell utasítani mint megalapozatlant."

2. A fellebbező

76. A fellebbező fenntartja, hogy az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 50–56. pontjában a kérelmének terjedelmét helytelenül értelmezi, és ebből következően megsérti az EJEE 6. cikke (2) bekezdése, illetve 13. cikke által biztosított ártatlanság vélelméhez való jogot, illetve a hatékony bírósági jogorvoslathoz való jogot. Az Elsőfokú Bíróság téves következtetést vont le a tárgyaláson a fellebbező ügyvédje által tett állításból, hogy az csak azért kérte a dokumentumhoz való hozzáférést, hogy a T-46/03. sz. ügyben a védelemhez való jogát biztosítsa. Kérelmének célja valójában az volt, hogy saját maga és a széles nyilvánosság számára hozzáférést kapjon azon dokumentumhoz, amely a szóban forgó listára való felvételének alapja. Figyelemmel a társadalmi megbélyegzésre, amely abból adódik, hogy a neve ezen a listán szerepel, fontos volt számára, hogy nyilvánosan reagáljon a tényállásra, amelyet terhére róttak.

77. A fellebbező lehetősége arra, hogy a T-47/03. sz. üggyel összefüggésben a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmet nyújtson be, nem jelent az EJEE 13. cikke szerinti hatékony jogorvoslathoz való jogot. Arra a tényre tekintettel, hogy a terrorista tevékenységben való részvétel vádjai széles körben megjelentek a nemzetközi sajtóban, az ártatlanság vélelme megsértésének, a fellebbező méltóságának védelméhez való joga megsértésének, jó hírnévhez és becsülethez való joga megsértésének, valamint azon joga megsértésének vonatkozásában, hogy az ellenkező bizonyításig ártatlannak kell tekinteni, a hatékony jogvédelem magában foglalja azt is, hogy a fellebbező nyilvánosan meg tudja válaszolni ezeket a vádakat, és nemcsak általánosságban, hanem azon állítólagos konkrét bizonyítékok megvitatásával is, amelyeket ellene egyes bűncselekményekben való állítólagos részvételével összefüggésben terjesztettek elő. E tekintetben a fellebbező hivatkozik az Emberi Jogok Európai Bíróságának az Allenet de Ribemont kontra Franciaország ügyben hozott ítéletére, [21] amely szerint minden hatóság köteles tiszteletben tartani az ártatlanság vélelmét, és tartózkodni bármely olyan kijelentéstől, amely arra indíthatja a nyilvánosságot, hogy őt bűnösnek tartsa.

3. A másik fél

78. A Tanács szerint az Elsőfokú Bíróságnak a megtámadott ítélet 50–56. pontjában szereplő 1049/2001/EK rendelettel és az e rendelet 4. cikke (1) bekezdésének a) pontjában előírt kötelező kivételek értelmezésével kapcsolatos megállapításai teljesen helyesek. Mivel a hozzáférés megtagadása e kötelező kivételeken alapul, az Elsőfokú Bíróság jogszerűen hagyta figyelmen kívül a fellebbező személyes érdekét. A fellebbező állítása, amely szerint csak annyiban kérte a dokumentumhoz való hozzáférést, amennyiben azok őt érintik, nem gyakorolt hatást az Elsőfokú Bíróság ítéletére.

21 – Az Emberi Jogok Európai Bíróságának 1995. február 10-én hozott ítélete (1995., A sorozat, 308. szám, 36. §).

79. A fellebbező állításával ellentétben azon dokumentumokhoz való hozzáférés, amelyek alapján a Tanács a fellebbezőt a 2002/848/EK, 2002/974/EK és 2003/480/EK tanácsi határozatok által létrehozott listára felvette, nem tekinthető olyan eszköznek, amellyel a folyamatban lévő T-47/03. sz. ügyben a védelemhez való jogának gyakorlásánál hatékonyabban lenne lehetséges nyilvánosan ellentmondania a vádaknak, amelyek szerint terrorista tevékenységben vett részt.

4. Értékelés

80. A fellebbező negyedik jogalapjával két kérdést vet fel, amelyekkel már foglalkoztam az első jogalap megvitatása keretében.

81. Az első kifogásával a fellebbező lényegében azt állítja, hogy az Elsőfokú Bíróság helytelenül értelmezte keresetének terjedelmét, amikor azt feltételezte, hogy a kért dokumentumhoz való hozzáférés iránti kérelmével a T-47/03. sz. ügyben védelmét kívánta biztosítani, jóllehet az e dokumentumhoz való hozzáférést azért kérte, hogy a nyilvánosság előtt megvédje magát.

82. Ahogy azt már a fenti 27. pontban megjegyeztem, és ahogy azt a Tanács is előadja, a 1049/2001/EK rendelet 4. cikke (1) bekezdése a) pontja alkalmazásának keretében nincsen arra lehetőség, hogy bizonyos dokumentumok bizalmas jellegének figyelembevételéhez kapcsolódó közérdeket azzal a személyes érdekkel ellensúlyozzák, amellyel valamely állampolgár vagy szervezet a dokumentum hozzáférhetővé tételének vonatkozásában rendelkezhet. Az, hogy a fellebbező a kérdéses dokumentumhoz való hozzáférés iránti kérelmét nem a megtámadott ítélet 53. pontjában említett indokokra alapítva nyújtotta be, az Elsőfokú Bíróság által adott értékelés tekintetében közömbös, és nem érintheti annak érvényességét.

83. A fellebbező második kifogásában előadja, hogy annak a lehetősége, hogy a T-47/03. sz. ügyben indított eljárások keretében kért dokumentumhoz való hozzáférést engedélyezik, nem tekinthető az EJEE 13. cikke szerinti hatékony jogorvoslatnak. Megállapítja, hogy olyan helyzetben kellene lennie, hogy az ellene felhozott konkrét vádakat nyilvánosan megválaszolja.

84. A fenti 35. pontban megállapítottam, hogy amikor a dokumentum valamely, a 4. cikk (1) bekezdésének a) pontjában említett közérdek mint kötelező kivétel hatálya alá tartozik, a dokumentumhoz való hozzáférés megtagadása önmagában nem tekinthető a védelemhez való jog megsértésének, vagy pontosabban, a hatékony jogorvoslathoz való jogtól történő megfosztásnak. A bizonyíték arra, hogy a közösségi jog hatékony jogorvoslatot biztosít, abban áll, hogy a fellebbező az EK 230. cikk alapján megtámadhatja azon személyek, csoportok és jogalanyok listájára való felvételének érvé-

nyességét, amelyre a 2580/2001/EK tanácsi rendelet különös rendelkezései vonatkoznak, továbbá abban, hogy élt is ezzel a lehetőséggel.

85. Végül nem vélem úgy, hogy a fellebbező helyzete összehasonlítható azzal, amelyről szó volt az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt az Allenet de Ribemont ügyben. Ebben az ügyben egy bizonyos közintézmény az érintett személyt nyilvánosan azzal bélyegezte meg, hogy gyilkosságot követett el, ezért annak a valószínűsége állt fenn, hogy az ártatlanság vélelme sérelmet szenved. Jóllehet azokat a személyeket, akiket az érintett listára felvettek, valójában nyilvánosan azzal gyanúsították, hogy terrorista tevékenységben vettek részt, ám e közösségi intézkedés célja abban állt, hogy a terrorizmus finanszírozásának felszámolásával megelőzze a terrorista tevékenységet. Mivel az azzal összefüggő pénzeszközök befagyasztása csak a köz- és magánintézmények együttműködésével érhető el, elkerülhetetlen, hogy az érintett személyek, csoportok vagy jogalanyok listáját nyilvánosságra hozzák.

86. Ezen észrevételekre tekintettel a negyedik jogalapot el kell utasítani.

F – *Az ötödik jogalap: a 1049/2001 rendelet 4. cikke (5) bekezdésének és 9. cikke (3) bekezdésének megsértése*

1. Az Elsőfokú Bíróság ítélete

87. Az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet fenti 61. pontban hivatkozott 64. pontjában a dokumentumokat rendelkezésre bocsátó tagállamok kilétének felfedését megtagadó határozat vonatkozásában foglalkozott az indokolási kötelezettség szempontjával. Az érintett tagállamok kilétének felfedése vonatkozásában a Tanácsot terhelő kötelezettséget illetően az Elsőfokú Bíróság a következőket mondta ki:

„91. Elöljáróban meg kell jegyezni, hogy a fellebbező érvelése lényegében a Tanács dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 1993. december 20-i 93/731/EK tanácsi határozattal (HL L 340., 43. o.) és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 1994. február 8-i 94/90/ESZAK, EK, Euratom határozattal (HL L 46., 58. o.) végrehajtott, a Bizottság és a Tanács dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 1993. december 6-i magatartási kódexre (HL L 340., 41. o., a továbbiakban: magatartási kódex) vonatkozó régi ítélkezési gyakorlaton nyugszik.

92. E magatartási kódex értelmében, ha a valamely intézmény birtokában lévő dokumentum harmadik személytől származik, akkor a hozzáférés iránti kérelmet közvetlenül e személyhez kell címezni. A Bíróság ebből azt vezette le, hogy az intézmény köteles az érdekelttel a dokumentum kibocsátójának kilétét közölni avégett, hogy az érdekelt közvetlenül e személyhez fordulhasson (a fenti 59. pontban hivatkozott Interporc kontra Bizottság ítélet 49. pontja).

93. Ezzel szemben az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (4) és (5) bekezdése értelmében az érintett intézmény maga köteles a harmadik személlyel egyeztetni, kivéve ha a hozzáférés iránti kérelemre egyértelműen pozitív vagy negatív válasz adandó. A tagállamok is kérhetik beleegyezésük kikérését.

94. Az 1049/2001 rendelet tehát a magatartási kódexben szereplő kibocsátói szabályt alapvetően változtatta meg. Emiatt a dokumentum kibocsátója kilétének a fontossága a korábbi szabályozáshoz képest csekélyebb.

95. Továbbá a minősített dokumentumokról az 1049/2001 rendelet 9. cikkének (3) bekezdése akként rendelkezik, hogy azok csak a kibocsátó hozzájárulásával vehetők fel a nyilvántartásba, illetőleg adhatók ki. Meg kell tehát állapítani, hogy a minősített dokumentumokra eltérő szabályok vonatkoznak, melyek célja e dokumentumok tartalma és egyáltalán létezése titokban tartásának biztosítása.

96. Így a Tanács nem volt köteles a 2002/848 határozattal kapcsolatos kérdéses, állami kibocsátású dokumentumokat, sem azok kibocsátójának kilétét hozzáférhetővé tenni, mivel egyrészt e dokumentumok minősített dokumentumok, másrészt a kibocsátó államok azok közlését megtiltották."

2. A fellebbező

88. A fellebbező előadja, hogy az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 64. és 96. pontjában tévesen indul ki abból, hogy az 1049/2001/EK rendelet 4. cikkének (5) és 9. cikkének (3) bekezdése mind az „adatra", mind pedig a „dokumentumra" hivatkozik, és ezáltal igazolja a Tanácsnak az érintett dokumentumokat rendelkezésre bocsátó tagállamok kilétének közlését megtagadó határozatát. Ez az érdekelt felek azon jogának aránytalan korlátozását jelenti, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférés érdekében közvetlenül a tagállamok hatóságaihoz forduljanak, ami nyilvánvalóan e tagállamok

kilétének felfedését feltételezi. Az Elsőfokú Bíróság továbbá elmulasztotta a fellebbező arra vonatkozó érvelését megvizsgálni, hogy a Tanács nem indokolta meg, hogyan érinthetné kedvezőtlenül a közérdeket a közbiztonság és/vagy nemzetközi kapcsolatok vonatkozásában a tagállamok kilétének felfedése.

3. A másik fél

89. A Tanács fenntartja, hogy az Elsőfokú Bíróság helyesen állapította meg a megtámadott ítélet 95. és 97. pontjában, hogy a 1049/2001/EK rendelet 9. cikke (3) bekezdésének célja abban áll, hogy e dokumentumok tartalmának és egyáltalán létezésének titokban tartását biztosítsa. Mint azt a Bíróság egyértelművé tette, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférés szabályai nem csupán a dokumentumokhoz való hozzáférést érintik, hanem az azokban található adathoz való hozzáférést is. [22] A dokumentum kibocsátójának kiléte egyértelműen a dokumentumban található adat, ezért ugyanazon szabályok alá tartozik, mint maga a dokumentum.

90. A fellebbező azon állításáról szólva, hogy az Elsőfokú Bíróság nem vizsgálta meg érvelését, miszerint a Tanács nem indokolta, hogy az adatokat szolgáltató tagállamok kilétének felfedése hogyan sérthetné a közérdeket, a Tanács megismétli, hogy elegendő a nemzeti hatóságok azon kérésére utalni, hogy ne tegyék hozzáférhetővé a dokumentumot, mivel az intézmény kötve van az ilyen kérelemhez. [23] Sem arra nem köteles, hogy a kibocsátó által kifejtett indokokat értékelje, sem azon indokokat elmagyarázni nem feladata, amelyek alapján a kérdéses tagállam az 1049/2001 rendelet 4. cikke (5) bekezdését alkalmazva előterjesztette kérelmét, mivel ez a rendelkezés nem teszi kötelezővé a tagállamok számára, hogy e kérelmüket megindokolják. E megállapítások még kevésbé vonatkoznak a minősített dokumentumokra, amelyek a rendelet 9. cikkének (3) bekezdése által jogilag védettek, az érintett tagállam kifejezett kérése nélkül is.

4. Értékelés

91. Az ötödik jogalappal felvetett kérdés az, hogy a Tanácsot – miután eldöntötte, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférést megtagadja, mert azok a 1049/2001/EK rendelet 4. cikke (1) bekezdésének a) pontjában előírt kötelező kivételek hatálya alá tartoznak – terheli-e olyan kötelezettség, hogy az e dokumentumokat rendelkezésére bocsátó tagállamok kilétét felfedje.

22 – A 13. lábjegyzetben hivatkozott Hautala-ügyben hozott ítélet 23. pontja.

23 – A T-187/03. sz., 2005. március 17-én a Scippacercola kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (EBHT 2005., II-1029. o.) 68–70. pontja.

92. A fellebbező lényegében előadja, hogy nem álltak fenn a Tanács érintett tagállam kilétének felfedését megtagadó határozatának indokai, mivel a tagállam kiléte „adat", nem pedig „dokumentum". A Tanács ellenzi ezt az értelmezést, és egyetért az Elsőfokú Bírósággal abban, hogy a dokumentum kibocsátója az 1049/2001/EK rendelet 9. cikkének (3) bekezdése alapján megakadályozhatja, hogy a dokumentumot a rendelet 11. cikkében hivatkozott nyilvános nyilvántartásba bejegyezzék; e rendelkezés célja abban áll, hogy e dokumentumok tartalmának és egyáltalán létezésének titokban tartását biztosítsa.

93. Jóllehet a fellebbező helyesen mutat rá arra, hogy nincs olyan rendelkezés a 1049/2001/EK rendeletben, amely megtiltja a Tanácsnak azt, hogy a dokumentumot rendelkezésre bocsátó tagállam kilétét felfedje, az ötödik jogalappal felvetett kérdést a rendelet által a minősített dokumentumokra előírt rendszerre figyelemmel kell megválaszolni.

94. Ami a harmadik személytől származó dokumentumokat illeti, amelyeket a rendelet az intézményeken kívülről származó dokumentumként határoz meg, és amelyek ezért magukban foglalják a tagállamok által szolgáltatott dokumentumokat is, az 1049/2001/EK rendelet 4. cikkének (4) bekezdése előírja, hogy az intézmény köteles a harmadik személlyel egyeztetni annak megállapítása érdekében, hogy a rendelet 4. cikkének (1) és (2) bekezdésében felsorolt valamely kivétel alkalmazható-e arra a dokumentumra. A rendelet 4. cikkének (5) bekezdése szerint bármely tagállam kérheti, hogy előzetes beleegyezése nélkül a tőle származó dokumentumot ne tegyék hozzáférhetővé. A minősített dokumentumok, a rendelet 9. cikkének (3) bekezdése szerint, csak a kibocsátó hozzájárulásával vehetők fel a nyilvántartásba, illetőleg adhatók ki.

95. E rendelkezésekből egyértelmű, hogy az intézményhez tagállamból származó dokumentumhoz való hozzáférés iránt intézett kérelem esetén az intézménynek, ahelyett hogy a kérelmezőt az érintett tagállamhoz irányítaná, egyeztetnie kell a tagállammal a hozzáférés engedélyezhetőségéről. Már ezen eljárás is arra utal, hogy a dokumentumot rendelkezésre bocsátó tagállam kiléte a rendelet 4. cikkében előírt kivételek hatálya alá tartozó körülménynek tekintendő.

96. Ha minősített dokumentumról van szó, a dokumentum kibocsátója teljes körű felügyeletet gyakorol a dokumentum hozzáférhetővé tétele és nyilvántartásba vétele kérdésében is. Mivel ez – ahogy azt a megtámadott ítélet 95. pontja tartalmazza – szükségszerűen ahhoz vezet, hogy maga a dokumentum létezése sem válik ismertté, ez nyilvánvalóan azt jelenti, hogy a kibocsátó kiléte sem fedhető fel.

97. Továbbá a fellebbező által az „adat" és a „dokumentum" között tett megkülönböztetés mesterséges, mivel a dokumentumhoz

való hozzáférést nyilvánvalóan csak azért kérik, hogy annak tartalmához hozzáférjenek. A Tanács helyesen állapítja meg, hogy a dokumentum kibocsátójának kiléte önmagában az abban található adatok része. Mivel a kibocsátó kiléte a dokumentum bizalmas jellegének megóvására vonatkozó egyik indok lehet, annak felfedése ugyanazon szabályok alá tartozik, mint amelyek magát a dokumentum hozzáférhetővé tételét érintik.

98. Noha ebből az következik, hogy a fellebbezőtől megtagadják a hozzáférést azon adatokhoz, amelyek számára lehetővé tennék, hogy az érintett nemzeti hatóságokhoz forduljon, nem vélem úgy, hogy ez indokolatlanul korlátozza a védelemhez való jogát. Ezt a védelmet a 1049/2001/EK rendelet szerinti eljárás és a közösségi bíróságok által azt követően végzett felülvizsgálat megfelelően biztosítja.

99. Ezért a következtetésem az, hogy az ötödik jogalapnak nem lehet helyt adni.

VII – Végkövetkeztetések

100. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság:

– a keresetet az Elsőfokú Bíróság T-110/03., T-150/03. és T-405/03. sz. egyesített ügyekben 2005. április 26-án hozott ítéletének megsemmisítésére irányuló részében – mint megalapozatlant – utasítsa el;

– a keresetet a kért dokumentumokhoz való hozzáférést megtagadó tanácsi határozatok megsemmisítésére irányuló részében – mint megalapozatlant – utasítsa el;

– kötelezze a fellebbezőt a fellebbezési eljárás költségeinek viselésére.