A TÖRVÉNYSZÉK ÍTÉLETE (kibővített hetedik tanács)

2018. március 22.*

„A dokumentumokhoz való hozzáférés – 1049/2001/EK rendelet – Folyamatban lévő jogalkotási eljárásra vonatkozó dokumentumok – Háromoldalú egyeztetések – Az Europolról, valamint a 2009/371/IB és 2005/681/IB határozatok hatályon kívül helyezéséről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre vonatkozó javaslattal kapcsolatos, négyoszlopos táblázatok – A hozzáférés részleges megtagadása – Megsemmisítés iránti kereset – Az eljáráshoz fűződő érdek – Elfogadhatóság – Az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése – A döntéshozatali eljárás védelmére vonatkozó kivétel – A háromoldalú egyeztetések keretében készített, négyoszlopos táblázatokhoz való hozzáférés megtagadására vonatkozó általános vélelem hiánya”

A T-540/15. sz. ügyben,

Emilio De Capitani (lakóhelye: Brüsszel [Belgium], képviselik: O. Brouwer, J. Wolfhagen és E. Raedts ügyvédek)

felperesnek

az **Európai Parlament** (képviselik kezdetben: N. Görlitz, A. Troupiotis és C. Burgos, később: N. Görlitz, C. Burgos és I. Anagnostopoulou, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen,

támogatják:

az **Európai Unió Tanácsa** (képviselik: E. Rebasti, B. Driessen és J.-B. Laignelot, meghatalmazotti minőségben)

és

az **Európai Bizottság** (képviselik: J. Baquero Cruz és F. Clotuche-Duvieusart, meghatalmazotti minőségben)

beavatkozó felek,

az Európai Parlament 2015. július 8-i A(2015) 4931 azon határozatának a megsemmisítése iránt az EUMSZ 263. cikk alapján benyújtott kérelme tárgyában, amely megtagadta a felperesnek a LIBE-2013-0091-02. és a LIBE-2013-0091-03. sz. dokumentumhoz való teljes körű hozzáférését,

A TÖRVÉNYSZÉK (kibővített hetedik tanács),

tagjai: M. Van der Woude, elnökként eljárva, V. Tomljenović, E. Bieliūnas, A. Marcoulli és A. Kornezov (előadó) bírák,

* Az eljárás nyelve: angol.

hivatalvezető: P. Cullen tanácsos,

tekintettel az eljárás írásbeli szakaszára és a 2017. szeptember 20-i tárgyalásra,

meghozta a következő

Ítéletet

A jogvita előzményei

1 A 2015. április 15-i levelében a felperes, Emilio De Capitani, 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.) alapján kérelmet nyújtott be az Európai Parlamenthez az utóbbi által készített vagy a rendelkezésére bocsátott, az alábbi információkat tartalmazó dokumentumokhoz való hozzáférés iránt: „az összes bizottságban előterjesztett, folyamatban lévő együttdöntési eljárásokra vonatkozó korai megállapodások megkötésére irányuló indokok; a folyamatban lévő együttdöntési eljárásokra vonatkozó háromoldalú egyeztetések során előterjesztett, többoszlopos táblázatok (amelyek ismertetik az Európai Bizottság javaslatát, a parlamenti bizottság álláspontját, az Európai Unió Tanácsának belső szervezeti egységei által javasolt módosításokat és adott esetben a javasolt kompromisszumos tervezeteket)” (a továbbiakban: eredeti kérelem).

2 2015. június 3-án a Parlament azt a választ adta a felperesnek, hogy ha helyt adna az eredeti kérelemnek, az azzal érintett dokumentumok igen nagy száma túlzott adminisztratív munkaterhet okozna, és ezért e kérelmet el kell utasítani.

3 2015. június 19-i levelében a felperes az 1049/2001 rendelet 7. cikkének (2) bekezdése alapján kérelmet nyújtott be a Parlamenthez, amelyben a fenti 1. pontban említett dokumentumokat az eredeti kérelem időpontjában folyamatban lévő háromoldalú egyeztetések keretében készített, azon rendes jogalkotási eljárásokkal kapcsolatos, többoszlopos táblázatokra szűkítette, amelyek jogalapja az EUM-Szerződés V. címe („A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség”) és a személyes adatok védelmére vonatkozó EUMSZ 16. cikk (a továbbiakban: megerősítő kérelem).

4 A 2015. július 8-i A(2015) 4931. sz. határozatában a Parlament kifejtette a felperesnek, hogy hét olyan, többoszlopos táblázatot azonosított, amely a megerősítő kérelemhez kapcsolódik. A Parlament teljes körű hozzáférést biztosított ezek közül öt táblázathoz. A másik két, nevezetesen a LIBE-2013-0091-02. és LIBE-2013-0091-03. sz. dokumentumban (a továbbiakban: szóban forgó dokumentumok) szereplő táblázathoz viszont csak e táblázatok első három oszlopához adott hozzáférést a Parlament, és megtagadta a negyedik oszlopukhoz való hozzáférést. A felperes vitatja a szóban forgó dokumentumokhoz való teljes körű hozzáférés megtagadását (a továbbiakban: megtámadott határozat).

5 A szóban forgó dokumentumokban szereplő táblázatok négy oszlopból állnak, az első a Bizottság jogalkotási javaslatának szövegét, a második a Parlament álláspontját és az általa javasolt módosításokat, a harmadik a Tanács álláspontját, a negyedik pedig az ideiglenes kompromisszumos szöveget (LIBE-2013-0091-02. sz. dokumentum), illetve a Tanács elnökségének a Parlament által javasolt módosításokkal kapcsolatos előzetes álláspontját tartalmazza (LIBE-2013-0091-03. sz. dokumentum).

6 A Parlament a megtámadott határozatot az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésére alapozta, mivel először is a szóban forgó dokumentumok negyedik oszlopa ideiglenes kompromisszumos szövegeket és a Tanács elnökségének előzetes javaslatait tartalmazza, amelyek

hozzáférhetővé tétele ténylegesen, egyedileg és súlyosan sértené az intézmény döntéshozatali eljárását, valamint az intézményközi döntéshozatali eljárást a folyamatban lévő jogalkotási eljárással összefüggésben, másodsorban pedig a jelen esetben nem jelöltek meg semmilyen nyomós közérdeket az említett eljárás hatékonyságával kapcsolatban.

7 A döntéshozatali eljárás állítólagosan súlyos sérelmét illetően a Parlament az alábbi indokokra támaszkodott:

– a döntéshozatali eljárást ténylegesen, egyedileg és súlyosan érintené a szóban forgó dokumentumok negyedik oszlopának hozzáférhetővé tétele;

– azon terület, amely alá a szóban forgó dokumentumok tartoznak, vagyis a rendőrségi együttműködés területe, nagyon érzékeny, és a negyedik oszlopuk hozzáférhetővé tétele sértené a tagállamok közötti és az Európai Unió intézményei közötti bizalmat, ezért a jó együttműködésüket, valamint a Parlament belső döntéshozatali eljárását;

– az azon időpontban történő hozzáférhetővé tétel, amikor még folyamatban vannak a tárgyalások, valószínűleg az előadóra, az árnyékelőadókra és a politikai csoportokra gyakorolt nyilvános nyomás veszélyéhez vezetne, mivel a tárgyalások az adatvédelemre és a Bűnüldözési Együttműködés és Képzés Európai Ügynöksége (Europol) igazgatótanácsának igen érzékeny kérdéseire vonatkoznak;

– a szóban forgó dokumentumok negyedik oszlopához való hozzáférés megadása következtében a Tanács a jövőben kevésbé hajlana az információk megosztására és a Parlament tárgyalócsoportjával – különösen az előadóval – való együttműködésre; ez utóbbi csoport a nemzeti hatóságok és az érdekcsoportok fokozott nyomása folytán arra kényszerül majd, hogy idejekorán stratégiai döntéseket hozzon arról, hogy mely esetben enged a Tanácsnak, és mely esetben kér többet az elnökségétől, ami „jelentősen nehezíti annak lehetőségét, hogy közös megállapodást találjanak”;

– azon elv, amely szerint „amíg nincs mindenben megállapodás, semmiben sincs megállapodás”, nagyon fontosnak bizonyul a jogalkotási eljárás zavartalan lefolytatása tekintetében, és ezért valamely információnak – még ha az önmagában nem is érzékeny – a tárgyalások vége előtti hozzáférhetővé tétele negatív következményekkel járhat az akta összes többi részére; ráadásul az olyan álláspontok hozzáférhetővé tétele, amelyek még nem véglegesek, azzal a veszéllyel járna, hogy pontatlan képet ad az intézmények valódi álláspontjairól;

– ezért a negyedik oszlop egészéhez való hozzáférést mindaddig meg kell tagadni, amíg a megállapodás tárgyát képező szöveget nem fogadják el a társjogalkotók.

8 Valamely esetleges nyomós közérdek fennállását illetően a Parlament azt állítja, hogy az átláthatóság elve és a demokrácia magasabb követelményei önmagukban nem minősülnek és nem minősülhetnek nyomós közérdeknek.

Az eljárás és a felek kérelmei

9 A Törvényszék Hivatalához 2015. szeptember 18-án benyújtott keresetlevelével a felperes előterjesztette a jelen keresetet.

10 A Tanács és a Bizottság a Törvényszék Hivatalához 2016. január 21-én benyújtott iratában kérte, hogy a jelen ügybe a Parlament kérelmeinek támogatása végett beavatkozhasson. Az észrevételeiben a felperes és a Parlament sem emelt kifogást e beavatkozásokkal szemben.

11 2016. február 9-én a Parlament ellenkérelmet terjesztett elő a Törvényszék Hivatalához.

12 A Törvényszék negyedik tanácsának elnöke 2016. március 22-i határozatával megengedte a Tanács és a Bizottság jelen ügybe való beavatkozását.

13 A válasz 2016. április 4-én nyújtották be a Törvényszék Hivatalához.

14 A Bizottság 2016. május 13-án, a Tanács pedig 2016. május 17-én benyújtotta beavatkozási beadványát a Törvényszék Hivatalához.

15 A viszonválaszt 2016. május 17-én szintén benyújtották a Törvényszék Hivatalához.

16 A felperes 2016. július 6-án benyújtotta a beavatkozási beadványokkal kapcsolatos észrevételeit a Törvényszék Hivatalához.

17 Mivel a Törvényszék tanácsainak összetétele megváltozott, az ügyet a Törvényszék hetedik tanácsára és egy új előadó bíróra osztották.

18 2017. április 5-én a Törvényszék úgy határozott, hogy az ügyet a kibővített hetedik tanács elé utalja.

19 Mivel a tanács egyik tagja nem tudott részt venni az ügy elbírálásában, a Törvényszék elnöke – a Törvényszék eljárási szabályzata 17. cikkének (2) bekezdése alapján – a tanács létszámának kiegészítése érdekében az elnökhelyettest jelölte ki.

20 2017. május 18-i végzésével a Törvényszék kibővített hetedik tanácsa bizonyításfelvétel címén kötelezte a Parlamentet arra, hogy továbbítsa számára a szóban forgó dokumentumok másolatát, e másolatot az eljárási szabályzat 104. cikkének megfelelően nem küldik meg a felperesnek.

21 2017. május 23-án a Törvényszék kibővített hetedik tanácsa pervezető intézkedések keretében írásbeli kérdéseket intézett a felekhez.

22 2017. június 14-én a Parlament bizonyításfelvételt kért.

23 A felperes, a Parlament, a Tanács és a Bizottság ugyanazon a napon benyújtotta a pervezető intézkedésekre vonatkozó válaszát a Törvényszék Hivatalához.

24 A felperes azt kéri, hogy a Törvényszék:

– semmisítse meg megtámadott határozatot;

– a Parlamentet kötelezze a költségek viselésére.

25 A Tanács és a Bizottság által támogatott Parlament azt kéri, hogy a Törvényszék:

– utasítsa el a keresetet;

– a felperest kötelezze a költségek viselésére.

A jogkérdésről

Az eljáráshoz fűződő érdekről

26 A Törvényszék által pervezető intézkedések címén feltett kérdésekre 2017. június 14-én adott válaszában a Parlament kifejtette, hogy 2016. október 23-án többek között a szóban forgó dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmet kapott, és annak helyt adott azáltal, hogy a Parlament dokumentum-nyilvántartásában közzétette azokat, mivel lezárult az a jogalkotási eljárás, amellyel kapcsolatosak. A Parlament a 3. lábjegyzetben feltüntette a dokumentumokhoz való hozzáférést lehetővé tévő internetes linket.

27 A tárgyaláson a Tanács és a Bizottság lényegében azt állította, hogy így a felperes kérelmének eleget tettek, tehát az elvesztette az eljáráshoz fűződő érdekét, és következésképpen az eljárás okafogyottá vált.

28 A felperes vitatja, hogy elvesztette az eljáráshoz fűződő minden érdekét.

29 Az állandó ítélkezési gyakorlatból következik, hogy valamely természetes vagy jogi személy által megsemmisítés iránt indított kereset csupán abban az esetben elfogadható, ha a felperesnek érdeke fűződik a megtámadott jogi aktus megsemmisítéséhez (2010. december 10-i Ryanair kontra Bizottság ítélet, T-494/08–T-500/08 és T-509/08, EU:T:2010:511, 41. pont; 2011. november 9-i ClientEarth és társai kontra Bizottság végzés, T-120/10, nem tették közzé, EU:T:2011:646, 46. pont; 2015. április 30-i EEB kontra Bizottság végzés, T-250/14, nem tették közzé, EU:T:2015:274, 14. pont).

30 A felperes eljáráshoz fűződő érdekének – a kereset tárgyára tekintettel – a kereset benyújtásakor kell fennállnia, ellenkező esetben a kereset elfogadhatatlannak minősül, és a bírósági határozat kihirdetéséig ki kell tartania, ellenkező esetben a kereset okafogyottá válik; ez tehát feltételezi, hogy a kereset az eredményén keresztül alkalmas arra, hogy az azt kezdeményező fél számára előnnyel járjon (2010. december 10-i Ryanair kontra Bizottság ítélet, T-494/08–T-500/08 és T-509/08, EU:T:2010:511, 42. és 43. pont; 2011. november 9-i ClientEarth és társai kontra Bizottság végzés, T-120/10, nem tették közzé, EU:T:2011:646, 47. és 49. pont; 2015. április 30-i EEB kontra Bizottság végzés, T-250/14, nem tették közzé, EU:T:2015:274, 15. és 17. pont).

31 Azt kell tehát megvizsgálni, hogy okafogyottá teszi-e a megtámadott határozat megsemmisítése iránti kérelmet a szóban forgó dokumentumoknak a Parlament elektronikus nyilvántartásában azon jogalkotási eljárás lezárását követően történő közzététele, amellyel kapcsolatosak.

32 E tekintetben az ítélkezési gyakorlatából következik, hogy a felperes megőrizheti a valamely uniós intézmény által hozott jogi aktus megsemmisítéséhez fűződő érdekét azért, hogy azon jogsértés, amely e jogi aktust állítólag érinti, a jövőben ne ismétlődhessék meg. Ez az eljáráshoz fűződő érdek az EUMSZ 266. cikk első bekezdéséből következik, amelynek értelmében azok az intézmények, amelyek aktusait a Bíróság semmisnek nyilvánította, kötelesek megtenni a Bíróság ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket. Ez az eljáráshoz fűződő érdek ugyanakkor csak akkor áll fenn, ha a feltételezett jogellenesség a felperes fél által benyújtott kereset alapjául szolgáló ügyben szereplő körülményektől függetlenül a jövőben is megismétlődhet (lásd: 2007. június 7-i Wunenburger kontra Bizottság ítélet, C-362/05 P, EU:C:2007:322, 50–52. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Ez a helyzet a jelen esetben is, mivel a felperes által hivatkozott jogsértés az 1049/2001 rendeletben előírt egyik kivétel értelmezéséből fakad, amelyet a Parlament újabb kérelem esetén megismételhet, annál is inkább, hogy a megtámadott határozatban hivatkozott, a hozzáférés megtagadására irányuló indokok horizontálisan alkalmazandók minden folyamatban lévő háromoldalú egyeztetéssel kapcsolatos hozzáférés iránti kérelemre (lásd ebben az értelemben: 2011. március 22-i Access Info Europe kontra Tanács ítélet, T-233/09, EU:T:2011:105, 35. pont).

33 Emellett a felperesnek mind az eredeti kérelme, mind pedig a megerősítő kérelme kifejezetten arra irányul, hogy több, folyamatban lévő jogalkotási eljárásokkal kapcsolatos dokumentumot közöljenek vele. Ezért a szóban forgó dokumentumoknak azon jogalkotási eljárás végét követően történő közzététele, amellyel kapcsolatosak, nem tesz teljes mértékben eleget a felperes kérelmének, tekintettel azok tárgyára, és így a felperes megőrzi a megtámadott határozat megsemmisítése iránti kérelemhez fűződő érdekét.

Az ügy érdeméről

34 A felperes keresetének alátámasztása érdekében két jogalapra hivatkozik, amelyeket az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdése első albekezdésének megsértésére, illetve a megtámadott határozat indokolásának hiányára alapít. Először az első jogalapot kell megvizsgálni.

35 E jogalap három részre oszlik. A jogalap első része szerint a Parlament a szóban forgó dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadása során nem bizonyította a jogilag megkövetelt módon, hogy az említett dokumentumokhoz való hozzáférés súlyosan – konkrétan, ténylegesen és nem feltételezett módon – sérti a jogalkotási folyamatot. A jogalap második része lényegében az uniós jogalkotási dokumentumokhoz való, lehető legszélesebb körű hozzáférés elvén alapul. A jogalap harmadik része értelmében a Parlament tévesen tagadta meg a jelen esetben a szóban forgó dokumentumokhoz való teljes körű hozzáférést igazoló nyomós közérdek fennállásának elismerését. Először az első jogalap első két részét kell együttesen megvizsgálni.

A felek érvei

36 A felperes elsősorban azt állítja, hogy a szóban forgó dokumentumok negyedik oszlopához való hozzáférést csak akkor tagadhatta volna meg a Parlament, ha bizonyította volna, hogy a jogalkotási eljárás súlyos sérelmének veszélye észszerűen előre látható, és nem pusztán feltételezésen alapuló, és hogy a szóban forgó dokumentumokhoz való teljes körű hozzáférés miként sérti konkrétan és ténylegesen a védett érdeket. Kiemeli, hogy a szóban forgó dokumentumok negyedik oszlopához való hozzáférésnek a képviseleti demokráciában azért van jelentősége, hogy a polgárok számon kérhessék a képviselőiken a döntéseiket, és adott esetben az álaluk megfelelőnek tartott eszközökkel kifejezhessék véleményüket az érintett háromoldalú egyeztetések során megkötendő megállapodásokkal kapcsolatban.

37 Először azt állítja, hogy a Parlament nem fejtette ki, hogy a szóban forgó jogalkotási javaslatot – pusztán azon okból, hogy a rendőrségi együttműködés területére vonatkozik – miért kell nagyon érzékenynek tekinteni, és nem igazolta, hogy sérthette volna a tagállamok vagy az intézmények közötti bizalmat a szóban forgó két dokumentum negyedik oszlopában szereplő kompromisszumos szöveg hozzáférhetővé tétele. Kifejti, hogy az, hogy valamely jogalkotási javaslat heves vitákat válthat ki, vagy vált ki ténylegesen, semmiképp nem jelenti azt, hogy valamely kérdés olyannyira érzékeny, hogy az igazolná a titokban tartását.

38 Másodszor a felperes vitatja a Parlament által a megtámadott határozatban előadott megtagadási okot, amely szerint a szóban forgó dokumentumok negyedik oszlopának hozzáférhetővé tétele fokozott nyilvános nyomást váltana ki, mivel a különböző intézmények álláspontjai – a kompromisszumos szövegeket kivéve – már ismertek, és mivel a jogalkotási eljárásnak főszabály szerint nyilvánosan és átláthatóan kell folynia. A szóban forgó dokumentumokban szereplő táblázatok (a továbbiakban: háromoldalú egyeztetésekre vonatkozó táblázatok) negyedik oszlopában szereplő információk ideiglenes jellege, amelynek a nyilvánosság teljes mértékben tudatában van, ezzel szemben éppen az azokhoz való hozzáférés fontosságát támasztja alá, hogy az említett nyilvánosság számára képet nyújtsanak a jogalkotási tárgyalások folytatásának módjáról, valamint betekintést kaphasson e nyilvánosság azon különböző javaslatokba, amelyeket éppen tárgyalnak vagy már megtárgyaltak.

39 Harmadszor a felperes azt állítja, hogy a Parlament nem indokolta, miért tekinthető úgy, hogy azon elv, amely szerint „amíg nincs mindenben megállapodás, semmiben sincs megállapodás”, igazolja a háromoldalú egyeztetésekre vonatkozó táblázatok negyedik oszlopa hozzáférhetővé tételének megtagadását, és miért érthető úgy, hogy ezen elv kapcsolódik a jogalkotási eljárás súlyos sérelméhez. Hozzáteszi, hogy önmagában a jogalkotási eljárás hatékonysága nem az EUMSZ 294. cikkben hivatkozott vagy ott szereplő cél.

40 Másodsorban a felperes azt állítja, hogy a Parlament a megtámadott határozatban nem vette figyelembe azt, hogy a jelen esetben társjogalkotói minőségében járt el, és hogy ebben az esetben a főszabály szerint a hozzáférésnek a lehető legszélesebb körűnek kell lennie a jogalkotási eljárás 1049/2001 rendelet (6) preambulumbekezdésében és 12. cikkének (2) bekezdésében elismert különleges jellegére tekintettel. Azt állítja továbbá, hogy az ítélkezési gyakorlat szerint a rendes jogalkotási eljárás keretébe illeszkedő dokumentumok hozzáférhetővé tételének megtagadása terén az intézmények számára biztosított mérlegelési mozgástér nagyon korlátozott, vagy nem is létezik (2013. október 17-i Tanács kontra Access Info Europe ítélet, C-280/11 P, EU:C:2013:671, 63. pont). Az ettől eltérő következtetés azt jelentené, hogy ha az első olvasat során háromoldalú egyeztetésekre kerülne sor, a Szerződésben foglalt jogalkotási eljárást megkerülnék, és az uniós polgárokat megakadályoznák abban, hogy hozzáférhessenek olyan dokumentumokhoz, amelyekhez máskülönben hozzáférésük lenne.

41 Általánosabban tekintve emlékeztet arra, hogy az Unió által elfogadott demokratikus modellnek két dimenziója van, az első az EUSZ 10. cikk (1) és (2) bekezdésében felidézett képviseleti demokrácia létére irányul, és amely azon jogkört jelenti, hogy a képviselők felelősséggel tartoznak a polgárokkal szemben az általuk hozott jogalkotási döntésekért, a második pedig a részvételi demokrácia létezésére irányul, amelyet az EUSZ 10. cikk (3) bekezdése és az 1049/2001 rendelet (2) bekezdése egyaránt kimond, és amely feljogosítja az uniós polgárokat a döntéshozatali eljárásokban való részvételre. Az átláthatóság fogalmának e két dimenzió szempontjából van jelentősége, noha a Parlament csak az elsőt vette figyelembe.

42 Harmadsorban a háromoldalú egyeztetésekkel kapcsolatos dokumentumok hozzáférhetővé tételének megtagadására vonatkozó általános vélelem – Bizottság és Tanács által javasolt – fennállását illetően a felperes a beavatkozási beadványaikra vonatkozó észrevételeiben azt válaszolta, hogy az említett vélelem nem ellentétes a 2015. július 16-i ClientEarth kontra Bizottság ítélettel (C-612/13 P, EU:C:2015:486, 77. és 78. pont). A fenti 21. pontban említett, azon kérdésre vonatkozó pervezető intézkedésekre adott válaszában, hogy a háromoldalú egyeztetésekre vonatkozó táblázatok teljesítik-e az ítélkezési gyakorlat által ahhoz megkövetelt feltételeket, hogy ilyen vélelem alá tartozhassanak, a felperes nemleges választ adott, kiemelve, hogy a Bíróság csak a folyamatban lévő közigazgatási vagy bírósági eljárások tekintetében ismerte el a hozzáférhetővé tétel megtagadására vonatkozó, ilyen általános vélelmeket. Márpedig a háromoldalú egyeztetésekre vonatkozó táblázatok nem ilyen eljárásokkal kapcsolatosak, hanem jogalkotási eljárással. Még ha feltételezzük is, hogy ilyen vélelem alkalmazható a jogalkotás területén, az nem terjedhet ki a háromoldalú egyeztetésekre vonatkozó táblázatokra, mivel azok jelenleg az uniós jogalkotási eljárás leglényegesebb szakaszának minősülnek.

43 Először is, a Tanács és a Bizottság által támogatott Parlament többek között azt válaszolja, hogy a rendőrség szervezetének kérdése a tagállamok alapvető hatásköreit érinti, és némelyik tagállam úgy tekinti, hogy az e területen folytatott együttműködés szuverenitásukba ütközik. Az érintett terület és a szóban forgó jogalkotási javaslat érzékeny jellegét szintén mutatják azon részletes viták, amelyeket ugyanezen javaslat bizonyos kérdéseire vonatkozó tárgyalások során folytattak, így az Europol igazgatótanácsának szervezete vagy az adatvédelem. Ezzel összefüggésben elsődleges fontosságú, hogy korlátozott ideig ne biztosítsanak hozzáférést a háromoldalú egyeztetésekre vonatkozó táblázatoknak negyedik oszlopához.

44 Hozzáfűzi, hogy egy újonnan létrehozott ügynökség igazgatótanácsának összetétele és jogkörei mindig heves vitákat váltanak ki az intézmények között. Hasonlóképpen nagy különbségek jellemzik az egyes intézményeknek az Europol birtokában levő adatok védelmére és kezelésére vonatkozó eredeti

javaslatait. Figyelembe véve e témák – amelyek mindössze példák a kérdéses jogalkotási eljárás egyes területeire, amelyek a Parlament szerint objektíve kényesek voltak – központi szerepét a háromoldalú egyeztetési eljárás teljes folyamán, a megtámadott határozat, amely a háromoldalú egyeztetésekre vonatkozó táblázat negyedik oszlopa bizalmas jellegének igen rövid időtartamra való fenntartását célozza, az intézmények által a kielégítő kompromisszum megtalálása érdekében kifejtett erőfeszítésekre tekintettel igazolt volt.

45 Így azon elv, amely szerint „amíg nincs mindenben megállapodás, semmiben sincs megállapodás”, a végleges kompromisszumos szöveg belső és külső koherenciájának biztosítására irányuló egyszerű eszköznek minősül. Az intézmények eredeti javaslatainak idő előtti hozzáférhetővé tétele súlyosan veszélyeztetné a jogalkotási eljárásnak, valamint maguknak a társjogalkotóknak a felelősségtudatát és hitelességét, akiknek olyan szövegre kellene válaszolniuk, amely nem feltétlenül felel meg a hivatalos álláspontjuknak ebben a szakaszban.

46 A háromoldalú egyeztetésekre vonatkozó táblázat negyedik oszlopa csak az említett háromoldalú egyeztetések során javasolt szöveg ideiglenes tervezetét tartalmazza, és – mivel nincs kötelező jellege az intézményekre nézve – még csak nem is minősíthető előkészítő dokumentumnak. Ha a jogalkotási eljárás és különösen a háromoldalú egyeztetések teljes átláthatóak lennének, az nem csak hogy megfosztaná létjogosultságától az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében foglalt kivételt, hanem sértené „az EUMSZ 15. cikk (1) bekezdésében foglalt, a jó kormányzásra és a civil társadalom részvétére irányuló célkitűzést” is.

47 A Parlament továbbá megjegyzi, hogy az EUMSZ 294. cikkben foglalt jogalkotási eljárás zavartalan lefolytatását a Szerződés védelmében részesíti, és az esetenkénti vizsgálatot követően „igazolhatja [az 1049/2001 rendelet] 4. cikkének (3) bekezdésében foglalt kivétel alkalmazását”, amely „utal a döntéshozatali eljárás zavartalan lefolytatására, és ennélfogva annak hatékonyságára” is.

48 A Tanács és a Bizottság úgy ítéli meg különösen, hogy nyilvánvalóan téves a felperes azon állítása, amely szerint önmagában a döntéshozatali eljárás hatékonysága nem az EUMSZ 294. cikkben hivatkozott vagy szereplő cél.

49 Másodszor, a Tanács és a Bizottság által támogatott Parlament – ugyanazon jogszabályi és ítélkezési gyakorlati háttérnek a felperesétől eltérő értelmezésére támaszkodva – úgy ítéli meg, hogy a „szélesebb körű hozzáférés”, és konkrétan a „lehető legszélesebb körű hozzáférés” 1049/2001 rendelet 1. cikkében szereplő fogalma nem tekinthető a „teljes körű hozzáférés” megfelelőjének. A háromoldalú egyeztetésekre vonatkozó táblázatokat illetően azt állítja, hogy bizonyos mérlegelési mozgástérrel rendelkezik, amelynek határát a jogalkotási eljárás – EUMSZ 294. cikkben szereplő és az intézmények által pontosított – zavartalan lefolytatásának veszélyeztetése jelöli ki.

50 A Parlamentnek továbbá az a véleménye, hogy a jelen ügyben szereplő tényállás eltér a 2013. október 17-i Tanács kontra Access Info Europe ítélet (C-280/11 P, EU:C:2013:671) alapjául szolgáló tényállástól, többek között abban, hogy a tárgyalási felhatalmazásokat és a tárgyalócsoportok összetételét nyilvános szavazásra bocsátották, és így az intézmény álláspontját teljes átláthatóság mellett fogadták el. A Parlament megítélése szerint kizárólag az eljárás későbbi szakaszában, amikor a jogalkotási tárgyalások és az érzékeny politikai egyensúly kialakítása folyamatban van, terjedhet ki a háromoldalú egyeztetésekre vonatkozó táblázatok negyedik oszlopára ideiglenesen, egy nagyon rövid ideig a hozzáférés alóli oltalom.

51 Harmadszor, a Tanács és a Bizottság beavatkozási beadványaiban azt javasolta a Törvényszéknek, hogy állapítsa meg a háromoldalú egyeztetésekre vonatkozó táblázathoz, és egyúttal a háromoldalú egyeztetésekre irányuló eljáráshoz való hozzáférés megtagadására vonatkozó általános vélelmet. E vélelmet az ahhoz fűződő igény követeli meg, hogy a harmadik felek beavatkozásának korlátozása révén megőrizzék az említett eljárás lefolytatásának integritását, és hogy az intézményeknek módjukban álljon az egyik azon hatáskörüket hatékonyan gyakorolni, amelyet a Szerződések

biztosítanak számukra. A fenti 21. pontban említett pervezető intézkedésekre adott válaszában a Tanács hozzátette, hogy – az érintett területtől és e táblázatok formájától függetlenül – az említett táblázatok negyedik oszlopához való hozzáférés megtagadásának általános vélelmét kell alkalmazni az intézmények közötti potenciális kompromisszum elérhetőségének, valamint a bizalom légkörének és ez utóbbiak arra irányuló szándékának megőrzése céljából, hogy a kölcsönös engedmények lehetőségét feltárhassák. Álláspontja szerint, amint az a 2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Tanács ítéletből (C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374, 50. pont) következik, a Bíróság már elismerte a vélelem fennállását annak ellenére, hogy azt nem említették a megtámadott jogi aktusban.

52 A fenti 21. pontban említett pervezető intézkedésekre adott válaszában a Parlament úgy nyilatkozott, hogy osztja a Bizottság és a Tanács véleményét, amely szerint el kell ismerni azon általános vélelmet, hogy a folyamatban lévő háromoldalú egyeztetésekre vonatkozó táblázat negyedik oszlopa – az eljárás hatékonyságának az intézményközi tárgyalások e nagyon érzékeny szakaszában való megőrzése céljából – nem tehető hozzáférhetővé.

A Törvényszék álláspontja

53 A megtámadott határozatban a Parlament az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése alapján megtagadta a szóban forgó dokumentumok negyedik oszlopához való hozzáférést, és azt állította, hogy annak hozzáférhetővé tétele ténylegesen, egyedileg és súlyosan sértené a szóban forgó döntéshozatali eljárást.

54 A felperes vitatja a megtámadott határozat megalapozottságát, mivel az annak alátámasztására felhozott indokok lényegében általános és hipotetikus jellegűek, és nem teszik lehetővé annak megállapítását, hogy fennáll a szóban forgó döntéshozatali eljárás súlyos sérelmének veszélye.

55 A Tanács és a Bizottság a maguk részéről arra kérik a Törvényszéket, hogy ismerje el a hozzáférés tilalmának általános vélelmét, amelynek értelmében az érintett intézmény megtagadhatja a folyamatban lévő háromoldalú egyeztetésekre vonatkozó táblázatok negyedik oszlopához való hozzáférést. A Parlament, bár nem hivatkozott a megtámadott határozatban ilyen vélelemre, csatlakozott e javaslathoz.

56 E körülmények mellett a Törvényszék szükségesnek tartja előzetesen felidézni az 1049/2001 rendelet értelmezésére vonatkozó ítélkezési gyakorlatát, majd a háromoldalú egyeztetések főbb jellemzőt, mielőtt ezt követően meghatározza, hogy ki kell-e mondani azon általános vélelem fennállását, amely szerint az érintett intézmény megtagadhatja a folyamatban lévő háromoldalú egyeztetésekre vonatkozó táblázatok negyedik oszlopához való hozzáférést. Végezetül abban az esetben, ha a Törvényszék ilyen vélelem hiányára következtet, megvizsgálja, hogy a szóban forgó dokumentumok teljes körű hozzáférhetővé tétele súlyosan sérti-e a döntéshozatali eljárást az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése értelmében.

– Előzetes megfontolások

57 Az 1049/2001 rendelet az (1) preambulumbekezdésének megfelelően azon szándékba illeszkedik, hogy egy olyan Uniót hozzon létre, amelyben a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg. Amint arra e rendelet (2) preambulumbekezdése emlékeztet, az intézmények dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférés joga az intézmények demokratikus jellegéhez kapcsolódik (2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Tanács ítélet, C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374, 34. pont; 2013. október 17-i Tanács kontra Access Info Europe ítélet, C-280/11 P, EU:C:2013:671, 27. pont).

58 E tekintetben az 1049/2001 rendelet célja – amint az a rendelet (4) preambulumbekezdéséből és 1. cikkéből kitűnik –, hogy a nyilvánosság számára a lehető legszélesebb körű hozzáférési jogot biztosítsa (2007. február 1-jei Sison kontra Tanács ítélet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, 61. pont; 2010. szeptember 21-i Svédország és társai kontra API és Bizottság ítélet, C-514/07 P, C-528/07 P és C-532/07 P, EU:C:2010:541, 69. pont; 2013. október 17-i Tanács kontra Access Info Europe ítélet, C-280/11 P, EU:C:2013:671, 28. pont).

59 E jog mindazonáltal köz- vagy magánérdekkel kapcsolatos okokon alapuló korlátozásoknak van alávetve (2007. február 1-jei Sison kontra Tanács ítélet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, 62. pont). Konkrétabban, és (11) preambulumbekezdésével összhangban, az 1049/2001 rendelet a 4. cikkében olyan kivételrendszert határoz meg, amely feljogosítja az intézményeket, hogy megtagadják valamely dokumentumhoz való hozzáférést, ha e dokumentum közzététele sértené az e cikkel védett valamely érdeket (2010. szeptember 21-i Svédország és társai kontra API és Bizottság ítélet, C-514/07 P, C-528/07 P és C-532/07 P, EU:C:2010:541, 70. és 71. pont; 2011. július 21-i Svédország kontra MyTravel és Bizottság ítélet, C-506/08 P, EU:C:2011:496, 74. pont; 2013. október 17-i Tanács kontra Access Info Europe ítélet, C-280/11 P, EU:C:2013:671, 29. pont).

60 Az e hozzáférés alóli kivételek között szerepel az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében említett kivétel, amelynek értelmében „[a]z intézmény által belső használatra összeállított vagy az intézmény által kapott, olyan ügyre vonatkozó dokumentumhoz való hozzáférést, amellyel kapcsolatosan az intézmény még nem hozott határozatot, meg kell tagadni, ha a dokumentum közzététele az intézmény döntéshozatali eljárását súlyosan veszélyeztetné, kivéve, ha a közzétételhez nyomós közérdek fűződik [helyesen: ha a dokumentum hozzáférhetővé tétele az intézmény döntéshozatali eljárását súlyosan sértené, kivéve ha a hozzáférhetővé tételhez nyomós közérdek fűződik]”.

61 Az ilyen kivételeket, mivel eltérnek a dokumentumokhoz való lehető legszélesebb körű nyilvános hozzáférés elvétől, megszorítóan kell értelmezni és alkalmazni (2007. február 1-jei Sison kontra Tanács ítélet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, 63. pont; 2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Tanács ítélet, C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374, 36. pont; 2013. október 17-i Tanács kontra Access Info Europe ítélet, C-280/11 P, EU:C:2013:671, 30. pont).

62 A szigorú értelmezés elvével összhangban az érintett intézménynek, ha úgy dönt, hogy megtagadja a hozzáférést az olyan dokumentumhoz, amelynek a közlését kérték tőle, főszabály szerint magyarázatot kell adnia arra a kérdésre, hogy az e dokumentumhoz való hozzáférés konkrétan és ténylegesen miként sérthetné az 1049/2001 rendelet 4. cikkében előírt, az intézmény által hivatkozott kivétellel védett érdeket. Ráadásul az ilyen sérelem veszélyének észszerűen előre láthatónak, és nem pusztán feltételezésen alapulónak kell lennie (2011. július 21-i Svédország kontra MyTravel és Bizottság ítélet, C-506/08 P, EU:C:2011:496, 76. pont; 2013. október 17-i Tanács kontra Access Info Europe ítélet, C-280/11 P, EU:C:2013:671, 31. pont; 2016. szeptember 15-i Herbert Smith Freehills kontra Tanács ítélet, T-710/14, EU:T:2016:494, 33. pont). Önmagában az a körülmény, hogy valamely dokumentum egy kivétellel védett érdeket érint, nem elégséges e kivétel alkalmazásának igazolására (2005. április 13-i Verein für Konsumenteninformation kontra Bizottság ítélet, T-2/03, EU:T:2005:125, 69. pont; 2011. június 7-i Toland kontra Parlament ítélet, T-471/08, EU:T:2011:252, 29. pont; 2016. szeptember 15-i Herbert Smith Freehills kontra Tanács ítélet, T-710/14, EU:T:2016:494, 32. pont).

63 Ezért az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében szereplő kivétel alkalmazása feltételezi annak alátámasztását, hogy a kért dokumentumokhoz való hozzáférés konkrétan és ténylegesen veszélyeztetheti az intézmény döntéshozatali eljárását, továbbá e veszély észszerűen előre látható, nem pusztán feltételezett (lásd ebben az értelemben: 2011. június 7-i Toland kontra Parlament ítélet, T-471/08, EU:T:2011:252, 70. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

64 Az ítélkezési gyakorlat szerint a döntéshozatali eljárásnak az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése értelmében vett sérelme különösen akkor „súlyos”, ha az érintett dokumentumok hozzáférhetővé tétele jelentős hatást gyakorol a döntéshozatali eljárásra. A súlyosság értékelése az adott ügy valamennyi körülményétől függ, különösen a döntéshozatali eljárásra gyakorolt azon negatív hatásoktól, melyekre az intézmény az érintett dokumentumok hozzáférhetővé tételét érintően hivatkozik (2008. december 18-i Muñiz kontra Bizottság ítélet, T-144/05, nem tették közzé, EU:T:2008:596, 75. pont; 2011. június 7-i Toland kontra Parlament ítélet, T-471/08, EU:T:2011:252, 71. pont; 2014. szeptember 9-i MasterCard és társai kontra Bizottság ítélet, T-516/11, nem tették közzé, EU:T:2014:759, 62. pont).

65 Ezen ítélkezési gyakorlat nem értelmezhető úgy, hogy megkövetelné az intézményektől olyan bizonyítékok előterjesztését, amelyekből az ilyen kockázat fennállása megállapítható. E vonatkozásban elegendő, hogy a megtámadott határozatban szerepeljenek olyan kézzelfogható körülmények, amelyek lehetővé teszik annak megállapítását, hogy a döntéshozatali eljárást fenyegető ezen veszély a határozat elfogadásának időpontjában észszerűen előrelátható, nem pusztán feltételezett volt, például amelyek olyan objektív okok ezen időpontban való fennállását tanúsítják, amelyek miatt észszerűen számítani lehetett arra, hogy a felperes által kért dokumentumok hozzáférhetővé tétele sértené a döntéshozatali eljárást (lásd ebben az értelemben: 2011. június 7-i Toland kontra Parlament ítélet, T-471/08, EU:T:2011:252, 78. és 79. pont).

66 Az ítélkezési gyakorlat szerint azonban valamely érintett intézmény alapíthatja az álláspontját a dokumentumok bizonyos kategóriáira alkalmazandó általános vélelmekre, mivel az azonos természetű dokumentumok hozzáférhetővé tételére irányuló kérelmek esetében egymáshoz hasonló általános megfontolások alkalmazhatók (2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Tanács ítélet, C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374, 50. pont; 2010. június 29-i Bizottság kontra Technische Glaswerke Ilmenau ítélet, C-139/07 P, EU:C:2010:376, 54. pont; 2013. október 17-i Tanács kontra Access Info Europe ítélet, C-280/11 P, EU:C:2013:671, 72. pont).

67 Ilyen esetben azonban az érintett intézménynek meg kell határoznia, hogy mely általános megfontolásokra alapítja azt a vélelmet, hogy e dokumentumok hozzáférhetővé tétele sértené a szóban forgó kivétellel, a jelen esetben az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében szereplő kivétellel védett valamely érdeket, és mindezt anélkül, hogy minden egyes dokumentum tartalmának konkrét értékelését el kellene végeznie (lásd ebben az értelemben: 2010. szeptember 21-i Svédország és társai kontra API és Bizottság ítélet, C-514/07 P, C-528/07 P és C-532/07 P, EU:C:2010:541, 76. pont; 2013. október 17-i Tanács kontra Access Info Europe ítélet, C-280/11 P, EU:C:2013:671, 73. pont).

– A háromoldalú egyeztetések jellegéről

68 Tekintettel arra, hogy a jelen jogvita folyamatban lévő háromoldalú egyeztetések keretében készített táblázatok negyedik oszlopához való hozzáférésre vonatkozik, a Törvényszék szükségesnek tartja ezen egyeztetések lényeges jellemzőinek felidézését. E tekintetben meg kell jegyezni, hogy a háromoldalú egyeztetés három fél részvételével zajló, informális megbeszélés, amelyen a Parlament, a Tanács és a Bizottság képviselői vesznek részt. E találkozások célja gyors megállapodásra törekvés a Parlament és a Tanács számára elfogadható módosítások egy csoportjáról, amely megállapodást ezt követően még mindhárom intézménynek jóvá kell hagynia a saját belső eljárásának megfelelően. A háromoldalú egyeztetés során lefolytatott, jogalkotáshoz kapcsolódó megbeszélések politikai és jogtechnikai kérdésekre is vonatkozhatnak (lásd ebben az értelemben: 2016. szeptember 15-i Herbert Smith Freehills kontra Tanács ítélet, T-710/14, EU:T:2016:494, 56. pont).

69 Ily módon az EUMSZ 294. cikkben előírt rendes jogalkotási eljárás három szakaszból áll (első olvasat, második olvasat és harmadik olvasat egyeztetéssel), de az eljárás e három szakasz bármelyikében befejezhető, ha a Parlament és a Tanács megállapodásra jut. Jóllehet az eljárás akár három olvasatot is

szükségessé tehet, a háromoldalú egyeztetések fokozott igénybevétele azt tanúsítja, hogy gyakran az első olvasat során megállapodásra jutnak (2016. szeptember 15-i Herbert Smith Freehills kontra Tanács ítélet, T-710/14, EU:T:2016:494, 57. pont).

70 Háromoldalú egyeztető ülések „a legtöbb uniós jogszabály elfogadásához vezető, bevett eljárás részét képezik”, és így maga a Parlament is „a jogalkotási folyamat döntő szakaszai[nak]” tekinti azokat (lásd a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2016. április 28-i parlamenti állásfoglalást, 22. és 26. pont). A tárgyaláson a Parlament kifejtette, hogy jelenleg az uniós jogi aktusok 70–80%-át háromoldalú egyeztetések során fogadják el.

71 El kell tehát ismerni, hogy a háromoldalú egyeztetések igénybevétele az évek során bizonyította erejét és rugalmasságát, mivel jelentős mértékben hozzájárult a megállapodási lehetőségek megsokszorozásához a jogalkotási eljárás különböző szakaszaiban.

72 Nem vitatott továbbá, hogy a háromoldalú egyeztetésekre zárt üléseken kerül sor, és hogy az azokon elért megállapodásokat, amelyek rendszerint a háromoldalú egyeztetésekre vonatkozó táblázatok negyedik oszlopában szerepelnek, ezt követően leggyakrabban jelentős módosítások nélkül fogadják el a társjogalkotók, amint azt a Parlament az ellenkérelmében és a tárgyaláson megerősítette.

73 A Parlamentnek a megtámadott határozat elfogadásának időpontjában alkalmazandó eljárási szabályzata előír ezzel kapcsolatban bizonyos, a Parlament háromoldalú egyeztetéseken való részvételére vonatkozó szabályokat. E szabályok az említett szabályzat „A jogalkotási eljárás lezárása” című 6. fejezetének 73. és 74. cikkében, valamint a XIX. és XX. mellékletében szerepelnek, ami egyértelműen mutatja, hogy a Parlament eljárási szabályzata szerint a háromoldalú egyeztetések valóban a jogalkotási eljárásba illeszkednek.

74 Ráadásul a Parlament 2016. április 28-i állásfoglalásának (lásd a fenti 70. pontot) 27. pontjából egyértelműen kiderül, hogy a háromoldalú egyeztetések dokumentumai „a jogalkotási eljárásokhoz kapcsolód[nak], és a főszabály szerint nem lehet más jogalkotási dokumentumoktól eltérően kezelni [ezeket]”.

75 A Tanács beavatkozási beadványának 43. pontjában szereplő állításával ellentétben ezért azt a következtetést kell levonni, hogy a háromoldalú egyeztetésekre vonatkozó táblázatok a jogalkotási eljárásba illeszkednek.

– A folyamatban lévő háromoldalú egyeztetésekre vonatkozó táblázatok negyedik oszlopához való hozzáférés megtagadására vonatkozó általános vélelem fennállásáról

76 A következőkben azt kell meghatározni, hogy annak ellenére, hogy a szóban forgó dokumentumokat a jogalkotási eljárás alá tartozóknak kell tekinteni, el kell-e ismerni a folyamatban lévő háromoldalú egyeztetésekre vonatkozó táblázatok negyedik oszlopához való hozzáférés megtagadására vonatkozó általános vélelem fennállását.

77 Ezzel kapcsolatban először is ki kell emelni, hogy az elsődleges uniós jog szoros elvi viszonyt állít fel, amely összeköti a jogalkotási eljárásokat a nyilvánosság és az átláthatóság elvével (lásd ebben az értelemben: Cruz Villalón főtanácsnok Tanács kontra Access Info Europe ügyre vonatkozó indítványa, C-280/11 P, EU:C:2013:325, 39. és 40. pont). Az EUMSZ 15. cikk (2) bekezdése konkrétan kimondja, hogy „[a]z Európai Parlament ülései nyilvánosak, valamint a Tanács ülései, amikor azokon jogalkotási aktus tervezetéről tanácskoznak, illetve szavaznak, szintén nyilvánosak.”

78 Éppen az átláthatóság az, ami – a különböző álláspontok nyílt megvitatását lehetővé téve – hozzájárul az intézményeknek az európai polgárok vonatkozásában fennálló nagyobb legitimitásához, valamint az európai polgárok bizalmának növeléséhez. Valójában sokkal inkább az információ és a vita hiánya az,

amely kételyeket ébreszthet a polgárokban, nem csupán valamely egyedi aktus jogszerűségét illetően, hanem az egész döntéshozatali eljárás legitimitásával kapcsolatban is (lásd ebben az értelemben: 2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Tanács ítélet, C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374, 59. pont).

79 A Bíróságnak már volt alkalma kiemelni, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében foglalt kivétel keretében az érintett intézmény „határozata” és „döntéshozatali eljárása” fogalma különleges jelentőséggel bír, amikor ez utóbbi jogalkotói minőségében jár el (lásd ebben az értelemben: 2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Tanács ítélet, C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374, 46. pont; 2011. március 22-i Access Info Europe kontra Tanács ítélet, T-233/09, EU:T:2011:105, 57. pont).

80 Ugyanis, bár általában a nyilvánosság számára biztosított, lehető legszélesebb körű hozzáférés kimondása – amelyet a fenti 58. pont idézett fel – magában foglalja a kért dokumentumok teljes tartalmának hozzáférhetővé tételét, ugyanis e jogot csupán az 1049/2001 rendeletben előírt, szigorúan értelmezendő kivételek alapján lehet korlátozni, e megfontolások nyilvánvalóan rendkívüli jelentőséggel bírnak abban az esetben, ha a Tanács jogalkotói minőségében jár el, mint az az 1049/2001 rendelet (6) preambulumbekezdéséből is következik, amely szerint pontosan az ilyen esetekben szélesebb körű hozzáférést kell biztosítani a dokumentumokhoz. Az átláthatóság ebből a szempontból hozzájárul a demokrácia megerősítéséhez, mivel lehetővé teszi a polgárok számára mindazon információk ellenőrzését, amelyek valamely jogalkotási aktus alapjául szolgáltak. Annak lehetősége ugyanis, hogy az állampolgárok megismerjék a jogalkotási tevékenységek alapjait, a demokratikus jogaik tényleges gyakorlásának feltételét képezi (lásd ebben az értelemben: 2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Tanács ítélet, C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374, 46. pont; 2013. október 17-i Tanács kontra Access Info Europe ítélet, C-280/11 P, EU:C:2013:671, 33. pont; 2016. szeptember 15-i Herbert Smith Freehills kontra Tanács ítélet, T-710/14, EU:T:2016:494, 35. pont).

81 A nyilvánosság és az átláthatóság elve tehát elválaszthatatlan az uniós jogalkotási eljárásoktól.

82 Másodszor meg kell állapítani, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata a hozzáférhetővé tétel megtagadására vonatkozó általános vélelem fennállását csak olyan dokumentumok esetében ismerte el, amelyeket egyértelműen az jellemzett, hogy együttesen egy folyamatban lévő közigazgatási vagy bírósági eljáráshoz tartoztak (2015. július 16-i ClientEarth kontra Bizottság ítélet, C-612/13 P, EU:C:2015:486, 77. és 78. pont), azonban eddig még nem ismerte el a jogalkotási eljárásban. Továbbá az uniós bíróság által elismert vélelmek még a közigazgatás területén is konkrét eljárásokra vonatkoztak (lásd az állami támogatások ellenőrzése tekintetében: 2010. június 29-i Bizottság kontra Technische Glaswerke Ilmenau ítélet, C-139/07 P, EU:C:2010:376, 54. és 55. pont; az összefonódások ellenőrzése tekintetében: 2012. június 28-i Bizottság kontra Éditions Odile Jacob ítélet, C-404/10 P, EU:C:2012:393, 123. pont; az [EUMSZ 101. cikkben] és [EUMSZ 101.] cikkben meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról szóló, 2002. december 16-i 1/2003 tanácsi rendelet [HL 2003. L 1., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 2. kötet, 205. o.] tekintetében: 2014. február 27-i Bizottság kontra EnBW ítélet, C-365/12 P, EU:C:2014:112, 93. pont), míg a háromoldalú egyeztetések a meghatározásuk szerint a jogalkotási tevékenység egészét felölelik.

83 Végül – noha a Tanács és a Bizottság azt állítja, hogy a jogalkotási eljárásnak az EUSZ 13. cikk (1) bekezdésében és az EUMSZ 294. cikkben megállapított hatékonysága és integritása lehetővé teszi az intézmények számára, hogy a folyamatban lévő háromoldalú egyeztetésekre vonatkozó táblázatok negyedik oszlopához való hozzáférés megtagadására vonatkozó általános vélelemre támaszkodjanak – rá kell mutatni, hogy e cikkek egyike sem mond ki ilyen vélelmet, és hogy a szövegükben semmi nem utal a beavatkozó intézmények által javasolt értelmezésre, azért sem, mert a jogalkotási eljárás hatékonysága és integritása nem gyengítheti a nyilvánosságnak és átláthatóságnak az említett eljárás alapjául szolgáló elvét.

84 Ezért azt a következtetést kell levonni, hogy a folyamatban lévő jogalkotási eljárással kapcsolatos háromoldalú egyeztetésekre vonatkozó táblázatok negyedik oszlopa tekintetében nem ismerhető el a hozzáférhetővé tétel megtagadására vonatkozó általános vélelem.

– A döntéshozatali eljárás súlyos sérelmének fennállásáról

85 Mivel a Parlament nem alapozhatta volna a hozzáférés vitatott megtagadását a hozzáférhetővé tétel megtagadására vonatkozó általános vélelemre, meg kell vizsgálni, hogy ezen intézmény eleget tett-e azon kötelezettségének, hogy a fenti 62. és 63. pontban felidézett ítélkezési gyakorlatnak megfelelően magyarázatot adjon arra a kérdésre, hogy e dokumentumok teljes körű hozzáférhetővé tétele konkrétan és ténylegesen miként sérthetné az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt, az általa hivatkozott bármely kivétellel védett érdeket; az ilyen sérelem veszélyének észszerűen előre láthatónak, és nem pusztán feltételezésen alapulónak kell lennie.

86 Előzetesen ki kell fejteni, hogy a jelen keresetnek nem az 1049/2001 rendelet 12. cikkének értelmében vett, folyamatban lévő háromoldalú egyeztetésekhez való közvetlen hozzáférés elismerése a tárgya. A jelen jogvitának ugyanis kizárólag a szóban forgó dokumentumok negyedik oszlopához való hozzáférés a tárgya, amely hozzáférésre csak pontos, az említett rendelet alapján benyújtott kérelem alapján kerülhet sor.

87 A megtámadott határozatban a Parlament különösen kifejtette, hogy a szóban forgó táblázatokat folyamatban lévő háromoldalú egyeztetésekkel összefüggésben készítették, olyan területhez kapcsolódnak, amelyen még sem ő, sem a társjogalkotók nem fogadták el a végleges határozatot, így a döntéshozatali eljárást folyamatban lévőnek kell tekinteni. A Parlament szerint az említett eljárást „ténylegesen, egyedileg és súlyosan” érintené a szóban forgó táblázatok negyedik oszlopának hozzáférhetővé tétele, figyelembe véve azt, hogy a rendőrségi együttműködés területe, amelyekkel kapcsolatosak, igen érzékeny, különösen az adatvédelem és az Europol igazgatótanácsa tekintetében. A Parlament annak előre látható veszélyére is hivatkozik, hogy a Tanács elnöksége álláspontjának a tárgyalások vége előtt történő felfedése ne sértse az intézmények közötti jó együttműködést, és ne befolyásolja a tárgyalási eljárást, amely a kölcsönös bizalom elvesztését és a munkamódszerek felülvizsgálatát eredményezné, e veszély csak akkor kerülhető el, ha megállapodásra jutottak valamennyi szöveg tekintetében. Rámutatott továbbá arra, hogy a szóban forgó táblázatok negyedik oszlopának közzététele nagy valószínűséggel a tárgyalásokban részt vevő felekre nehezedő, fokozott nyilvános nyomást eredményezne, lehetetlenné, vagy legalábbis jóval nehezebbé téve a közös megállapodás elfogadását. Így az „amíg nincs mindenben megállapodás, semmiben sincs megállapodás” elvre hivatkozott annak alátámasztására, hogy az akta egyetlen elemének hozzáférhetővé tétele, még ha az nem is különleges, negatív következményekkel járhat az akta más elemire. A Parlament ebből azt a következtetést vonta le, hogy a szóban forgó táblázatok teljes negyedik oszlopához való hozzáférést meg kellett tagadni „mindaddig, amíg az elfogadott szöveget jóvá nem hagyja a két fél”.

88 A fentiekből az következik, hogy egyfelől a Parlament a rendőrségi együttműködés – konkrétabban ezen együttműködés keretében az adatvédelem, valamint az Europol igazgatótanácsának összetétele – igen érzékeny területére vonatkozó, folyamatban lévő jogalkotási eljárással kapcsolatos különleges megfontolásokra támaszkodott. Másfelől a Parlament általános jellegű megfontolásokra is támaszkodott, amelyeket lényegében a háromoldalú egyeztetésekre vonatkozó táblázatok negyedik oszlopában szereplő információk ideiglenes jellegére, a háromoldalú egyeztető üléseken fennálló bizalmi légkörre, a folyamatban lévő megbeszélések menetét befolyásoló külső nyomás kockázatára, a mérlegelési szabadságának megőrzésére, valamint a hozzáférés megtagadásának átmeneti jellegére alapított.

89 Elsőként, a megtámadott határozatban felhozott, a szóban forgó jogalkotási eljárással kapcsolatos különleges megfontolásokat illetően először is meg kell jegyezni, hogy az e határozatban említett azon körülmény, hogy a szóban forgó dokumentumok a rendőrségi együttműködés területére vonatkoznak,

önmagában nem elegendő a különösen érzékeny jellegük megállapításához. Az ellenkező megoldás ugyanis azzal a következménnyel járna, hogy az uniós jog valamely területét teljesen kivonná az e területeken folyamatban lévő jogalkotási eljárás átláthatóságára vonatkozó követelmények alól.

90 Másodszor, azon állítást illetően, amely szerint az Europol birtokában lévő adatok kezelésére és megőrzésére irányuló politika különösen érzékeny jellegű, meg kell jegyezni, hogy a szóban forgó dokumentumok egy általános hatályú, teljes egészében kötelező és valamennyi tagállamban közvetlenül alkalmazandó rendelet tervezetére vonatkoznak, amely természetesen érdekli a polgárokat, annál is inkább, mivel az uniós polgárok jogait – nevezetesen a személyes adatok védelméhez való jogukat – közvetlenül érintő jogalkotási javaslatról van szó (lásd ebben az értelemben: 2011. március 22-i Access Info Europe kontra Tanács ítélet, T-233/09, EU:T:2011:105, 77. pont), ami azt jelenti, hogy azt semmilyen kritérium alapján sem lehet érzékenynek tekinteni (lásd ebben az értelemben: 2013. október 17-i Tanács kontra Access Info Europe ítélet, C-280/11 P, EU:C:2013:671, 63. pont).

91 Harmadszor, ami azon állítást illeti, amely szerint az Europol igazgatótanácsának összetételére vonatkozó viták igen érzékeny jellegűek, meg kell jegyezni, hogy e kérdés inkább intézményi vagy szervezeti jellegűnek tűnik. Bár e kérdés a szóban forgó érdekeket és kockázatokat figyelembe véve lehet kényes, vagy akár bonyolult is, az ezen megállapítást alátámasztó, konkrét információk hiányában azonban nem tekinthető különösen érzékenynek.

92 Negyedszer, a szóban forgó dokumentumoknak a Parlament által azóta nyilvánosságra hozott (lásd a fenti 26. pont) teljes változatából kiderül, hogy az említett dokumentumok negyedik oszlopában szereplő javaslatok vagy ideiglenes megállapodások elvont és általános kérdésekre vonatkoztak, nem említve semmilyen – például a terrorizmus vagy a szervezett bűnözés elleni küzdelemmel kapcsolatos, vagy bármilyen módon konkrét személyekre, műveletekre vagy tervekre vonatkozó rendőrségi adatokat érintő – érzékeny információt sem.

93 A LIBE-2013-0091-02. sz. dokumentumból különösen kiderül, hogy a negyedik oszlopában szereplő szövegek egy ügynökség – a jelen esetben az Europol – szervezetére, a nemzeti hatóságokkal való kapcsolatainak meghatározására, az igazgatótanácsának összetételére stb. vonatkozó, hagyományos jogalkotási munkát tartalmaznak. Ezen oszlop általános jellegű leírásokat tartalmaz, amelyekből kitűnnek a szöveget érintő módosítások, azon pontok megjelölését, amelyekre vonatkozóan a vitát elhalasztották, vagy amelyek további viták tárgyát képezik, bizonyos helyeken az „*idem*” kifejezés feltüntetésével, valamint néhány üres cellát is tartalmaz.

94 Ami a LIBE-2013-0091-03. sz. dokumentumot illeti, ennek negyedik oszlopának olvasatából sem tűnik ki egyetlen érzékeny információ sem, hanem csak néhány általános jellegű leírás, valamint több olyan megjegyzés, mint „felkérjük a Parlamentet e módosítás felülvizsgálatára”, „a Parlament e módosításai esetlegesen elfogadhatók”, vagy pedig „a Parlament módosítása esetlegesen szerepeltethető egy preambulumbekezdésben”, továbbá több üres cellát tartalmaz.

95 Ráadásul a szóban forgó dokumentumok negyedik oszlopában szereplő információk a jelen ügy körülményei között nem bizonyulnak önmagukban „érzékenyebbeknek”, mint az első három oszlopban szereplő információk, amelyekhez a megtámadott határozat hozzáférést adott a felperesnek.

96 Végül ki kell emelni, hogy az 1049/2001 rendelet 9. cikke különös eljárást ír elő arra az esetre, amikor a hozzáférés iránti kérelem tárgyát képező dokumentum „érzékeny dokumentumnak” minősülhet (2011. március 22-i Access Info Europe kontra Tanács ítélet, T-233/09, EU:T:2011:105, 78. pont), a Tanács azonban a jelen ügyben nem hivatkozott az ilyenként való kezelésre.

97 Következésképpen a szóban forgó dokumentumok – habár olyan területekkel kapcsolatosak, amelyek bizonyos jelentőséggel bírnak, és kétségkívül mind politikai, mind pedig jogi szempontból bonyolultak – negyedik oszlopának tartalma nem tűnik rendkívül érzékeny jellegűnek olyan

értelemben, hogy a hozzáférhetővé tételük az Unió vagy a tagállamok valamely alapvető érdekét sértené (lásd ebben az értelemben: 2011. március 22-i Access Info Europe kontra Tanács ítélet, T-233/09, EU:T:2011:105, 78. pont).

98 Ami másodsorban a megtámadott határozatban felhozott, általános jellegű megfontolásokat illeti, először is, azon megállapítással kapcsolatban, hogy a háromoldalú egyeztetések során a szóban forgó dokumentumok negyedik oszlopához való hozzáférés növeli az előadóra, az árnyékelőadókra és a politikai csoportokra nehezedő nyilvános nyomást, ki kell emelni, hogy a demokratikus legitimitás elvén alapuló rendszerben a társjogalkotóknak felelniük kell tetteikért a nyilvánosság előtt. A polgárok demokratikus jogainak gyakorlása feltételezi az intézmények között folyó döntéshozatali eljárás részletes követésének és az összes releváns információhoz való hozzáférésnek a lehetőségét (2011. március 22-i Access Info Europe kontra Tanács ítélet, T-233/09, EU:T:2011:105, 69. pont). Az EUSZ 10. cikk (3) bekezdése továbbá kimondja, hogy minden polgárnak joga van ahhoz, hogy részt vegyen az Unió demokratikus életében, és hogy a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és a polgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten kell meghozni. Így a valamely javaslattal, vagy háromoldalú egyeztetés keretében kötött és az ezen egyeztetésre vonatkozó táblázatok negyedik oszlopában szereplő ideiglenes jogalkotási megállapodással kapcsolatos nyilvános vélemény kifejtése az uniós polgárok demokratikus jogai gyakorlásának szerves részét képezi, annál is inkább – amint a fenti 72. pontban kifejtésre került –, mivel az említett megállapodásokat a társjogalkotók ezt követően általában jelentős módosítások nélkül fogadják el.

99 Noha az ítélkezési gyakorlat elismeri, hogy a külső nyomás kockázata jogszerű indok lehet a döntéshozatali eljárással kapcsolatos dokumentumokhoz való hozzáférés korlátozására, az is szükséges azonban, hogy az ilyen külső nyomás tényleges fennállása teljes bizonyossággal megállapítható legyen, és bizonyítékok támasszák alá, hogy fennállt az észszerűen előre látható kockázata annak, hogy a meghozandó döntést e külső nyomás jelentős mértékben befolyásolja (lásd ebben az értelemben: 2008. december 18-i Muñiz kontra Bizottság ítélet, T-144/05, nem tették közzé, EU:T:2008:596, 86. pont). Márpedig az aktában szereplő, egyetlen kézzelfogható körülmény alapján sem állapítható meg a szóban forgó dokumentumok negyedik oszlopának hozzáférhetővé tétele esetén az ilyen külső nyomás ténylegessége. Ennélfogva a Törvényszék rendelkezésére álló iratokban semmi sem utal arra, hogy a szóban forgó jogalkotási eljárás tekintetében a Parlament észszerűen várhatott el a közvélemény részéről olyan reakciót, amely túlmenne a valamely törvényjavaslat módosítását benyújtó jogalkotó szerv bármely tagja által elvárható mértéken (lásd ebben az értelemben: 2011. március 22-i Access Info Europe kontra Tanács ítélet, T-233/09, EU:T:2011:105, 74. pont).

100 Másodszor, a háromoldalú egyeztetésekre vonatkozó táblázatok negyedik oszlopában szereplő információk azon értelemben vett ideiglenes jellegét illetően, hogy rendeltetésük szerint a tartalmuk ezen egyeztetések előrehaladtával fokozatosan változik, meg kell jegyezni, hogy önmagában ezen információk előzetes jellege alapján nem igazolható az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében foglalt kivétel alkalmazása, mivel e rendelkezés nem tesz különbséget a megbeszélések előrehaladtának állapota szerint. E rendelkezés általános jelleggel szól az olyan kérdésekre vonatkozó dokumentumokról, amelyekkel kapcsolatban az érintett intézmény „még nem hozott határozatot”, ellentétben az említett rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdésével, amely arra az esetre vonatkozik, amikor az érintett intézmény már határozatot hozott. A jelen esetben a folyamatban lévő vita előzetes jellege, és az a tény, hogy ezen javaslatokról még nem született megállapodás vagy kompromisszum, nem teszi lehetővé a döntéshozatali eljárás súlyos sérelmének megállapítását (2011. március 22-i Access Info Europe kontra Tanács ítélet, T-233/09, EU:T:2011:105, 76. pont).

101 E tekintetben nincs jelentősége annak, hogy a szóban forgó dokumentumok elkészítésére a döntéshozatali folyamat korai, előrehaladott vagy végső szakaszában került-e sor. Az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében foglalt kivétel értelmezése szempontjából

hasonlóképpen nincs jelentősége a formális vagy informális kereteknek sem (lásd ebben az értelemben: 2016. szeptember 15-i Herbert Smith Freehills kontra Tanács ítélet, T-710/14, EU:T:2016:494, 48. pont).

102 Emellett a Törvényszéknek már volt alkalma rámutatni arra, hogy valamely javaslat jellegénél fogva a vita alapjául szolgál, és nem az a célja, hogy e vita során változatlan formában fennmaradjon. A közvélemény ugyancsak tökéletesen megérti, hogy a javaslatot előterjesztő később megváltoztathatja annak tartalmát (2011. március 22-i Access Info Europe kontra Tanács ítélet, T-233/09, EU:T:2011:105, 69. pont). Pontosan ugyanezen okokból lesz a háromoldalú egyeztetésekre vonatkozó dokumentumokhoz való hozzáférést kérő személy teljesen tudatában ezen információk ideiglenes jellegének. A közvélemény ugyancsak tökéletesen megérti, hogy azon elvnek megfelelően, amely szerint „amíg nincs mindenben megállapodás, semmiben sincs megállapodás", a negyedik oszlopban szereplő információk a háromoldalú egyeztetések vitái során mindaddig módosulhatnak, amíg az egész szövegre vonatkozóan nem jutnak megállapodásra.

103 Harmadszor, az uniós intézmények közötti bizalom esetleges elvesztésére és az egymás között – különösesen a Tanács elnökségével – folytatott együttműködés valószínű megromlására vonatkozó indokot illetően emlékeztetni kell arra, hogy az uniós intézmények kötelesek tiszteletben tartani az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésének második mondatát, amelynek értelmében „[a]z intézmények jóhiszeműen együttműködnek egymással" (2015. július 16-i Bizottság kontra Tanács ítélet, C-425/13, EU:C:2015:483, 64. pont). Ezen együttműködés különös jelentőséggel bír az Unió jogalkotási tevékenysége szempontjából, amely az érintett intézmények közötti szoros egyeztetési folyamatot követel meg. Így amennyiben az Unió jogalkotási eljárásának végrehajtásáért több intézmény felelős, azok az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésének első albekezdésében is kimondott lojális együttműködés kötelezettségének megfelelően oly módon kötelesek eljárni és együttműködni, hogy az említett eljárás hatékonyan legyen alkalmazható, ami azt jelenti, hogy az intézményeket kötő bizalom bármely csökkenése az említett kötelezettség megszegésének minősül.

104 Márpedig rá kell mutatni, hogy egyfelől a jelen esetben a Parlament – amint azt a tárgyaláson kifejtette – pontosan a lojális együttműködés elve értelmében konzultált a Tanáccsal és a Bizottsággal a megtámadott határozat elfogadása előtt, azonban másfelől a Parlament egyetlen kézzelfogható körülményt sem terjesztett elő a fenti 103. pontban felidézett elvi megállapítás alátámasztására, ami azt jelenti, hogy az állítólagos kockázat feltételezésen alapuló marad bármilyen konkrét körülmény hiányában, amely alkalmas annak alátámasztására, hogy a szóban forgó jogalkotási eljárásban az e dokumentumok negyedik oszlopához való hozzáférés sérti a lojális együttműködés elvét, amely köti az érintett intézményeket. Ráadásul, mivel az intézmények a háromoldalú egyeztetések keretében nyilvánosan kifejtik az adott jogalkotási javaslattal és az annak elfogadása érdekében általuk elfogadott módosításokkal kapcsolatos álláspontjukat, ezen információknak ezt követően kérelemre történő közlése önmagában nem alkalmas azon lojális együttműködés megakadályozására, amelyet az intézmények kötelesek egymással folytatni az EUSZ 13. cikk alapján.

105 Negyedszer, ami a jelen jogvitában a Parlament, a Tanács és a Bizottság által kifejtett, azon igényt illeti, hogy legyen tere a mérlegelési szabadságnak (*space to think*), ki kell emelni, hogy a háromoldalú egyeztetések a jogalkotási eljárásba illeszkednek, amint az a 75. pontban felidézésre került, és hogy ez utóbbiak – magának a Parlamentnek a szavaival élve – „a jogalkotási eljárás döntő szakaszát képezik, nem jelentenek önálló »mérlegelési szabadságot«" (a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2011. szeptember 14-i parlamenti állásfoglalás, 29. pont).

106 Emellett, amint arra a Parlament a tárgyaláson rámutatott, mielőtt a kompromisszumos szövegeket belefoglalnák a háromoldalú egyeztetésekre vonatkozó táblázatok negyedik oszlopába, a jogalkotók megvitathatják e szövegeket az azok előkészítésével kapcsolatos találkozókon, és így a szabad véleménycsere lehetősége nem kerül veszélybe, különösen azért nem, mivel – amint a fenti 86. pont

felidézte – a jelen jogvita nem a háromoldalú egyeztetésekhez való közvetlen hozzáférés kérdésére vonatkozik, hanem hozzáférés iránti kérelmet követően a kizárólag az ezen egyeztetések keretében készített dokumentumokhoz való hozzáférés kérdésére.

107 Ötödször, ami az azzal indokolt megtagadás átmeneti jellegére irányuló indokot illeti, hogy amint a háromoldalú egyeztetések befejeződtek, az ezekre vonatkozó táblázatokhoz való teljes körű hozzáférést az esettől függően meg kell adni, először is meg kell jegyezni, hogy a háromoldalú egyeztetések jelentős ideig elhúzódhatnak. A felperes így a tárgyaláson – anélkül, hogy azt vitatták volna – kifejtette, hogy az átlagos időtartamuk hét és tizenkét hónap között van. Jelentős időtartamról lehet tehát szó, amelynek során a háromoldalú egyeztetések a nyilvánosság előtt titkosak maradnak. E munkák időtartama továbbá meghatározhatatlan, mivel az az egyes jogalkotási eljárásoktól függően változik.

108 Ezen túlmenően azok a jelentések, amelyeket a Parlament eljárási szabályzata 73. cikke (4) bekezdésének második albekezdése értelmében a Parlamentnek a háromoldalú egyeztetésekben részt vevő tárgyalócsoportja köteles tenni az illetékes parlamenti bizottságnak a soron következő bizottsági ülésén, nem alkalmasak arra, hogy orvosolják a háromoldalú egyeztetések átláthatóságának ezen időtartam alatti hiányát. A Parlament a pervezető intézkedésre adott válaszában ugyanis kifejtette, hogy e jelentéseket „formájukat illetően nagy rugalmasság” jellemzi, és hogy „[n]em létezik semmilyen egységes gyakorlat a különböző parlamenti bizottságok között a jegyzőkönyvek formáját és nyilvánosságát illetően”. Az említett jelentések így az illetékes bizottság elnöke vagy az előadó által kiadott, e bizottság összes tagjához vagy kizárólag az – általában zártkörűen tartott – koordinátorok üléshez címzett közlemény, vagy szóbeli közlemény, esetleg az említett bizottság értesítőjében szereplő rövid tájékoztatás formáját ölthetik. Részletes és egységes jelentések hiánya, valamint a változó nyilvánosságuk nem teszi tehát lehetővé a folyamatban lévő háromoldalú egyeztetések átláthatósága hiányának csökkentését.

109 Végül, amint a fenti 70. pont kifejtette, a háromoldalú egyeztetések a jogalkotási eljárás döntő szakaszát képezik, amennyiben az azok eredményeképpen megkötött megállapodást leggyakrabban jelentős módosítások nélkül fogadják el a társjogalkotók (lásd a fenti 72. pontot). Ezen indokok miatt a hozzáférés vitatott megtagadása – kivétel és különbségtétel nélkül – nem igazolható érvényesen annak átmeneti jellegével. Az ilyen, valamennyi háromoldalú egyeztetésre alkalmazandó, átfogó igazolás ugyanis valójában ugyanazon hatásokat váltja ki, mint a hozzáférhetővé tétel megtagadásának általános vélelme, az erre való hivatkozást azonban a Törvényszék elutasította (lásd a fenti 76–84. pontot).

110 A Törvényszék ezen túlmenően megjegyzi, hogy a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2014. március 11-i állásfoglalásában a Parlament felhívta a Bizottságot, a Tanácsot és saját magát arra, „hogy gondoskodjanak az informális háromoldalú egyeztetések fokozottabb átláthatóságáról azáltal, hogy nyilvános üléseket szerveznek, és alapvető szabályként szabványos és könnyen hozzáférhető online környezetben közzéteszik a dokumentációt, többek között az ütemterveket, a napirendeket, a jegyzőkönyveket, a vizsgált dokumentumokat, a módosításokat, az elfogadott határozatokat és a tagállami küldöttségekre, valamint az azok álláspontjára és jegyzőkönyveire vonatkozó információkat, az 1049/2001[…] rendelet 4. cikkének (1) bekezdésében felsorolt kivételekre is figyelemmel”.

111 A fentiekre figyelemmel a Parlament által hivatkozott indok egyike – akár önmagában, akár összességükben tekintve – sem bizonyítja, hogy a szóban forgó dokumentumokhoz való teljes körű hozzáférés konkrétan és ténylegesen, észszerűen előre látható módon, és nem pusztán feltételezett módon sértette a szóban forgó döntéshozatali eljárást az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése értelmében.

112 Mindemellett ki kell emelni, hogy nem lehet eredményes a felperes azon állítása, amely szerint a Parlament nem rendelkezett mérlegelési jogkörrel a folyamatban lévő háromoldalú egyeztetések keretében elkészített dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadása tekintetében. Ezen állítás ugyanis megtagadná az intézményektől azon lehetőséget, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke

(3) bekezdésének első albekezdésében szereplő kivétel alapján igazolják a jogalkotási dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadását, noha e kivétel nem zárja ki a jogalkotási eljárást az alkalmazási köre alól. Ennélfogva az intézmények e rendelkezés alapján kellően indokolt esetekben megtagadhatják a bizonyos jogalkotási dokumentumokhoz való hozzáférést.

113 A fentiek összességéből következik, hogy a Parlament megsértette az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdését, amikor a megtámadott határozatban azzal az indokkal megtagadta a szóban forgó dokumentumok negyedik oszlopához az eljárás során való hozzáférést, hogy az súlyosan sértené a döntéshozatali eljárását.

114 Következésképpen a megtámadott határozatot meg kell semmisíteni, anélkül hogy vizsgálni kellene akár az e hozzáférhetővé tételhez fűződő nyomós közérdek fennállását, akár az indokolási kötelezettség megsértésére vonatkozó második jogalapot (lásd ebben az értelemben: 2011. március 22-i Access Info Europe kontra Tanács ítélet, T-233/09, EU:T:2011:105, 85. pont).

A költségekről

115 Az eljárási szabályzat 134. cikkének (1) bekezdése alapján a Törvényszék a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Mivel a Parlament pervesztes lett, a felperes kérelmének megfelelően kötelezni kell saját és a felperes költségeinek a viselésére.

116 Az eljárási szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése értelmében az eljárásba beavatkozó intézmények maguk viselik saját költségeiket. A Tanács és a Bizottság maga viseli saját költségeit.

A fenti indokok alapján

A TÖRVÉNYSZÉK (kibővített hetedik tanács)

a következőképpen határozott:

1) A Törvényszék megsemmisíti az Európai Parlament 2015. július 8-i A(2015) 4931. sz. határozatát, amennyiben az megtagadta Emilio De Capitani teljes körű hozzáférését a LIBE-2013-0091-02. és LIBE-2013-0091-03. sz. dokumentumokhoz.

2) A Parlament maga viseli a saját költségeit, valamint az E. De Capitani részéről felmerült költségeket.

3) Az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság maga viseli a saját költségeit.

Van der Woude Tomljenović Bieliūnas

Marcoulli Kornezov

Kihirdetve Luxembourgban, a 2018. március 22-i nyilvános ülésen.

Aláírások