

Információszabadság az Európai Unióban

Komanovics Adrienne

Komanovics Adrienne

Pécs, 2007

Információszabadság az Európai Unióban

Komanovics Adrienne

DOKTORI ÉRTEKEZÉS

Komanovics Adrienne

A Pécsi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája

Témavezető: Dr. Szalayné Dr. Sándor Erzsébet

Pécs, 2007

I. rész

Bevezetés

Az Európai Unió közel hatvan éves történetében többféle korszakot is megélt: voltak felfelé ívelő, prosperáló évek (pl. a hatvanas évek), és voltak jóval nehezebb, gazdasági és politikai problémákkal terhes periódusok is, mint például az olajválságot követő időszak, a foglalkoztatás drámai helyzete a kilencvenes évektől kezdődően, a 2001 utáni, tagállamokat érintő terrortámadások (Madrid, London), vagy az Alkotmányszerződés kudarca.

Az Unió hatékony működése rendkívül sok tényezőtől függ, például a megfelelő gazdasági háttértől, a tagállamok részéről kellő mértékű együttműködési készségtől, a világgazdaság általános állapotától, az intézmények működésétől, a megfelelő minőségű jogszabályoktól. A hatékony működésnek talán kevésbé „látványos”, de nagyon fontos összetevője az is, hogy a polgárok elfogadják és támogatják az Unió különféle kezdeményezéseit. Az egyik legfrissebb példa az Alkotmányszerződés sorsa, amelyet a lakosság Franciaországban és Hollandiában elutasított. Nem tudni, hogy milyen sors várt volna rá más országokban, ahol a megerősítésről nem tartottak népszavazást: a teljes érdektelenség avagy esetleg a francia és holland példához hasonló „nem”.

Demokratikus társadalmakban az információhoz, az informálódáshoz való jog jelentőségét bizonyítja, hogy szerepét az oxigénhez hasonlítják. Mivel az információszabadság kifejezés azt sugallhatja, hogy pusztán magánszemélyek egymás közötti kommunikációjára (szólásszabadság) avagy a tömegtájékoztatási eszközök által közvetített információkra (sajtószabadság, rádiózás és televíziózás szabadsága) vonatkozik, ezért gyakorta inkább az információhoz, vagy még pontosabban a hatóságok birtokában levő, avagy közérdekű adatokhoz való hozzáférés kifejezést használják.¹

A dolgozat az Unió és a nyilvánosság kapcsolatával foglalkozik, azon belül pedig az átláthatóság egyik részelemével: a hivatalos („kormányzati”) dokumentumokhoz való hozzáféréssel. Ekként az értekezésnek nem célja a nemzeti megoldások bemutatása. A dolgozat csak érintőlegesen foglalkozik a környezeti információk kérdéskörével, részben terjedelmi okokból, részben pedig amiatt, mivel az inkább a fenntartható fejlődés, valamint a környezeti ügyekben való döntéshozatal, ill. a döntéshozatalban való részvétel témájához kapcsolódik.

Az értekezés először tágabb összefüggésben vázolja fel a háttérrel: röviden bemutatja az ún. demokratikus (demokrácia) deficit problematikáját. Ezt követően ismerteti, hogy az Unióban hogyan alakultak ki az információszabadságra vonatkozó főbb szabályok. Ezt követi a jelenleg hatályos jogszabály, az 1049/2001 rendelet részletes bemutatása. Végül a dolgozat a jelenlegi és a korábbi jogszabályok gyakorlati érvényesülését mutatja be – az Európai Bíróság és az Elsőfokú Bíróság joggyakorlatán keresztül. Terjedelmi okokból kifolyólag az értekezésnek nem célja az Ombudsman információszabadsággal kapcsolatos tevékenységének átfogó bemutatása; ennek megfelelően a dolgozatban csak a legfontosabb vonatkozó döntések szerepelnek. Az értekezés a 2006. december 31-i állapotot tükrözi.

A tanulmány mottójául szolgáló két idézet egyike meglehetősen pesszimista, míg a másik talán túlságosan is optimista: implicite azt feltételezi, hogy a kellő informáltság, az információszabadság automatikusan megalapozza az Unió legitimitását. Dolgozatom abban kíván eligazítást nyújtani, hogy az Unió keretei között miként lehet az információs jogokkal

¹ „Freedom of information (FOI)” helyett „access to information (ATI)”. <http://www.access-info.org/?id=29>

élni, és azok mennyiben járulnak hozzá az európai polgárság eszméjéhez. Remélhetőleg a dolgozat elolvasása után az olvasó könnyebben el tudja dönteni, hogy melyik állítás áll közelebb a valósághoz.

Komanovics Adrienne

II. Rész

Demokráciadeficit és a transzparencia az Európai Unióban

Maga az Unió mérete is lehetetlenné teszi a demokrácia hagyományos formáit, de ez nem pusztán az európai integrációs folyamat következménye, hanem részben a globalizációból származik.

Julie Smith²

1. Bevezetés

A demokrácia a közélet szervezésének olyan módszerét jelenti, amely lehetővé teszi, hogy a kormányzás során a polgárok megjeleníthessék érdekeiket. A szakirodalomban számos meghatározással találkozhatunk, és ezek a demokrácia-fogalmak alapvetően két elemet tartalmaznak: egyrészt a polgárok számára közös eszméket, elveket, normákat és értékeket, másrészt pedig olyan intézményeket és eljárásokat, amelyek révén ezek az eszmék megvalósíthatók, és amelyek révén egy politikai közösség démosza aktívan részt vehet a kötelező érvényű döntések meghozatalában.³

A Közösségek alapításának idején nem sok figyelmet szenteltek az integráció demokratikus vonatkozásainak, és jó néhány évnek kellett eltelnie, mielőtt komolyabban foglalkozni kezdtek volna a demokrácia (más fordításban: demokratikus) deficitnek nevezett jelenséggel. A Maastrichti Szerződés ratifikációjával kapcsolatos nehézségek különösképp ráirányították a figyelmet közösségi (uniós) demokrácia egyes elemeire, vagy inkább azok hiányára.

A 20. század hetvenes éveitől kezdve több intézkedést is hoztak a deficit csökkentése céljából. Ezek közé tartozik többek között az Európai Parlament (EP) tagjainak közvetlen választása, az EP hatáskörének fokozatos bővítése, az uniós polgárság bevezetése, az Európai Ombudsman intézményének létrehozása, valamint az információs szabadság biztosítása érdekében tett lépések.

Ez a rész a demokráciadeficit problémakörét tekinti át röviden. A dolgozat terjedelmi okokból kifolyólag nem kívánja felölelni a demokráciadeficit összes aspektusát, csak néhány elemet emel ki. Ebből kifolyólag inkább csak kérdésfelvetéseket és néhány megoldási javaslatot tartalmaz.

² Smith (2002) 71.

³ Chrysochoou (2004) 367. A témáról rendkívül részletesen I. Navracsics Tibor: Európai belpolitika (Budapest, 1998), IV. fejezet (Az Európai Unió és a demokrácia).

2. A demokráciadeficit és annak kiküszöbölése

Hosszú ideig az Unió az ún. megengedő konszenzuson alapult: az emberek elfogadták az európai integrációs folyamat „végtermékét”, a béke és a gazdasági fejlődés előnyeit, és ez képezte az Unió legitimitációjának alapját.⁴ Azonban a Maastrichti Szerződés ratifikációja körülötte bonyodalom egyértelműen jelezte a konszenzus megszűnését és az Unió legitimitációs válságát.⁵

Az Európai Parlament az alábbi két tényező kombinációjaként **határozta meg a demokráciadeficitet**. Egyrészt az egyes hatáskörök a tagállamoktól a Közösségre szálltak át; másrészt pedig míg ezeket a hatásköröket a tagállamokban a parlamentek gyakorolták, addig a Közösségben nem az Európai Parlament mint egyetlen közvetlenül választott EU intézmény, hanem más (értsd: nem közvetlenül választott) intézmények gyakorolják.⁶

A szakirodalomban más megközelítéssel is találkozhatunk, melyek mindegyike rámutat a problémakör egy vagy több elemére. Egyes szerzők azt emelik ki, hogy az európaiak csak korlátozottan képesek befolyásolni az uniós intézmények munkáját.⁷ Mivel az Unióban élő emberek rendkívül „távol vannak” az uniós döntéshozatali szintektől, ezért úgy érzik, hogy azokat egyáltalán nem képesek befolyásolni. Ez közönyhöz vezet, amely megkérdőjelezi az Unió társadalmi támogatottságát. Habár az Unió jogilag kétségtelenül legitim, hiányzik a társadalmi legitimitása.⁸ Mások szerint az Unióban meghozott döntések nem képviselik kellő mértékben Európa országait és lakosságát, illetve a felelősség, az elszámoltathatóság mértéke sem megfelelő.⁹ Mégint mások a „távolság” problémáját (a döntéshozatali szintek multiplikációját) hangsúlyozzák. Érvelésük szerint egy újabb kormányzati szint (azaz a közösségi szint) létrehozása még inkább eltávolította Európát annak polgáraitól.¹⁰

Az értekezés a továbbiakban a demokráciadeficit jelenségének két aspektusa mentén vizsgálódik. Az *intézményi aspektus* a hatalom-megosztás és az intézmények reformját tekinti megoldásnak. A *társadalmi-pszichológiai aspektus* az európai identitásra helyezi a hangsúlyt, és ekként az európai démosz – a polgárok politikailag szervezett közösségének – hiányával foglalkozik.¹¹

⁴ A neofunkcionalizmus jellemzője; az eredmények legitimitására koncentrált. Craig (1999) 7.

⁵ Népszavazásra került sor Dániában, Franciaországban; a ratifikáció jelentősen elhúzódott Németországban és az Egyesült Királyságban. Összesen a tervezetthez képest tíz hónap késéssel lépett csak életbe, 1993. november elsején. A Maastrichti Szerződés ratifikációjáról bővebben I. Nugent (2003) 69-70, Navracsics (1998) 281-282.

⁶ European Parliament, 1988, Toussaint Report, PE 111.236/fin. 1, February 1988, 10-11. Idézi: Chrysochoou (2004) 366.

⁷ McCormick, J.: Understanding the European Union (Basingstoke: Macmillan, 1999) p. 147.

⁸ Smith (2002) 71.

⁹ Lord, C.: Democracy and Democratization in the European Union. In S. Bromley (ed.): Governing the European Union (London: Sage, 2001), 165.

¹⁰ Eriksen and Fossum: Democracy through strong publics in the European Union. 40 Journal of Common Market Studies (2002), 401-24, at 401. – További definíciók l. pl. Chrysochoou (2004) 366.

¹¹ Chrysochoou (2004) 365, 366.

3. Demokráciadeficit: az intézményi aspektus

Az intézményi aspektus vizsgálata során először meg kell határozni, hogy a demokrácia követelményeinek szempontjából milyen hiányosságok tapasztalhatók az egyes uniós intézményeknél. Az egyik probléma az, hogy a parlamentek – nemzeti és európai szinten egyaránt – nem rendelkeznek megfelelő hatáskörökkel; ezzel egyidejűleg a nem választott testületeknek túl súlyos a szerepük. Az európai integrációs folyamat túlnyomó részt tehát még mindig a nemzeti és európai kormányzati hatalom kezében van. A hatáskörök nemzeti szintről európai szintre való transzferálása a végrehajtó hatalom döntéshozóinak (a kormányoknak és a bürokratáknak) kedvezett – a parlamentek (és a polgárok) rovására. Ehhez járul a „távolság” problémája; másképpen fogalmazva az, hogy az uniós döntéshozatali szint („Brüsszel”) túl távol van a polgároktól.¹² Milyen megoldások kínálóznak a demokráciadeficit intézményi aspektusának ledolgozására?

A fentiekből adódik, hogy egyrészt a kormányok és a parlamentek közötti hatáskör-eltolódást kellene korrigálni, másrészt pedig csökkenteni kellene a polgárok és az Európai Unió közötti távolságot. Az előbbi esetben megoldásként kínálkozik a parlamentek szerepének növelése, és a nem választott testületek hatáskörének szűkítése. A másodikként említett javaslat eszközül szolgálhat a polgárok bevonása az európai döntéshozatalba, és ezzel egyidejűleg a döntéshozatali eljárások, valamint a „végtermék” (a normák) egyszerűsítése és átláthatóbbá tétele.

Az alábbiakban négy pontban vizsgálom meg az egyes összetevőket: először a választott testületek, másodsor pedig a nem választott testületek hatáskörét érintő nehézségeket ismertetem. Harmadikként az uniós politikákban való társadalmi részvétel, negyedikként a transzparencia és az egyszerűsítés lehetőségeinek vizsgálata következik. Ezek az elemek természetesen nem választhatók el élesen egymástól; így például az első két elem vizsgálata szükségszerűen összemosódik, hiszen az egyik csoportba tartozó szervek hatásköre jobbra csak a másik rovására növelhető.

3.1. A választott testületek hatásköre

Az uniós döntéshozatali eljárás *hatékonyságának* javítására irányuló kísérletek hátrányosan befolyásolták a *demokratikus elszámoltathatóságot*. Így például a Tanácson belüli minősített többségi szavazás tovább csökkentette a nemzeti parlamentek eddig is marginális szerepét; ahol egy tagállam kormányát leszavazhatják, ott sokkal kisebb gyakorlati jelentősége van a kormány feletti parlamenti kontrollnak. A szavazatok súlyozásával kapcsolatos szabályokat is figyelembe véve megállapíthatjuk, hogy a kisebb tagállamok gyakrabban szembesülnek ezzel a problémával, mint a nagyobb tagállamok.

A választott testületek szerepének növelésére alapvetően két módszer kínálkozik. Egyrészt az Európai Parlament hatáskörének növelésével kompenzálni lehetne a nemzeti parlamentek kontrolljának csökkenését, amely a Tanácson belüli többségi szavazás

¹² L. pl. Weiler, Haltern and Mayer: European Democracy and its Critique. In: Hayward, J. (ed.): The Crisis of Representation in Europe (Frank Cass, 1995); Weiler: European Models: Polity, People and System. In: Craig, P. and Harlow, C. (eds.): Lawmaking in the European Union (Kluwer, 1998), chap. 1; Craig (1999) 23-24.

kiterjesztéséből ered. Ezzel párhuzamosan pedig a nemzeti parlamenteknek is nagyobb mértékű befolyásolási lehetőséget kellene biztosítani az uniós eljárások tekintetében.¹³

3.1.1. Az Európai Parlament

Az Európai Parlament esetében előzetesen fel kell tennünk a kérdést, hogy vajon *menyiben tekinthető az EP parlamentnek.*¹⁴ A kérdés megválaszolása során szem előtt kell tartani, hogy az Európai Unió teljesen egyedi jelenség, így a nemzeti parlamentekkel való összehasonlítás óhatatlanul sántít.

Azt mondhatjuk, hogy egy testületnek három jegyet kell magán viselni ahhoz, hogy parlamentnek nevezhessük.¹⁵ A *legitimáció* követelménye azt jelenti, hogy a kérdéses testület alkotmányos alapokon áll. A *lakosságcsoporthoz való kötődés* akkor teljesül, ha a parlamentet az állampolgárok periodikusan ismétlődő választásokon közvetlenül választják. A *döntéshozói kapacitás* pedig arra utal, hogy a vizsgált testület rendelkezik-e vétójoggal. Ezek a követelmények – bizonyos megszorításokkal – az Európai Parlament esetében is teljesülnek.

3.1.1.1. Legitimáció

A fenti három jellemző közül az elsővel kapcsolatban csak egy rövid megjegyzésre szorítokozom: az alapító szerződések pontosan és az intézmények között elsőként – szabályozzák az Európai Parlament összetételét, feladatait és hatáskörét.¹⁶ Így tehát semmi kétség nem fér ahhoz, hogy az Európai Parlament legitimnek tekinthető. Arról, hogy a szó tágabb értelmét véve mekkora az EP társadalmi elfogadottsága, támogatottsága a következő pont szól.

3.1.1.2. Lakosságcsoporthoz való kötődés

A lakosságcsoporthoz való kötődés feltétele lényegében 1979-től, az első közvetlen választások¹⁷ óta érvényesül. Kétségtelen, hogy az EP-képviselők közvetlen választása növeli (vagy legalábbis elméletileg képes növelni) az európai integráció legitimitását, ám a gyakorlat azt mutatja, hogy az EP sajnálatos módon viszonylag „távol” van a választóktól. Az EP-választási kampányok nemzeti ügyek körül forognak, és sokan egyfajta másodrangú nemzeti választásnak tekintik. A választói részvétel a nemzeti választási adatokhoz képest alacsony, és minden EP-választással egyre csökken.¹⁸ A 2004-es EP-választások adatai

¹³ „Szigorúan demokratikus szemszögből nézve az egyetlen logikus megoldás az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek párhuzamos erősítése a tagállami kormányok rovására.” Horváth (2003) 144.

¹⁴ Horváth-Tar (2004) 190-191.

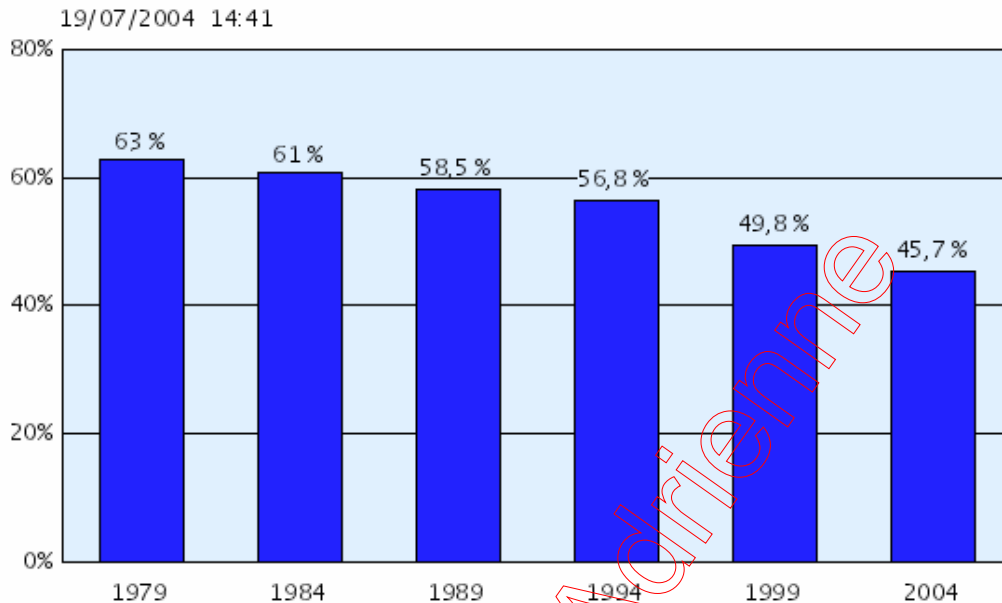
¹⁵ Horváth-Tar (2004) 190.

¹⁶ EKSZ 189-201. cikk, a több intézményre vonatkozó közös rendelkezéseket tartalmazó 249-255. cikk, a költségvetési eljárást tartalmazó 272-276. cikk, illetve egyéb releváns cikkek.

¹⁷ A Közgyűlés képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló okmány. (Brüsszel, 1976. szeptember 20.), hatálybalépés: 1978. július 1. Letöltve: [http://ccvista.taix.be/show.asp?link=/Fulcrum/CCVista/HU/41976X1008\(01\)-HU.doc](http://ccvista.taix.be/show.asp?link=/Fulcrum/CCVista/HU/41976X1008(01)-HU.doc).

¹⁸ Nugent (2003) 455.

igazán „elszomorítóak”: a 15 „rég” tagállamban a részvételi arány 49,4% volt, míg a tíz „új” tagállamban csak 26,9% (Magyarországon 38,5%). Az EU-átlag 45,7% volt.¹⁹ Az EP-választások jellemzője, hogy nemzeti kampányok folynak, amelyekben az egyes tagállamok politikusai és nemzeti problémái játsszák a fő szerepet.²⁰



Forrás: http://www.europarl.europa.eu/elections2004/ep-election/sites/en/results1306/turnout_ep/graphical.html

Mindezeket figyelembe véve megállapítható, hogy a közvetlen választások az EP-nek (és tágabban véve az Európai Uniónak) csak korlátozott legitimitást nyújtanak; az elfogadottság bizonyítékát máshol is keresni kell, pl. a társadalmi részvétel különféle formáiban.²¹

3.1.1.3. Döntéshozói kapacitás

Az Európai Parlament döntéshozói kapacitását illetően előljáróban leszögezhetjük, hogy egyes döntéshozatali eljárásokban, így az együtdöntési, hozzájárulási és költségvetési eljárásban *vétőjoggal* rendelkezik. Logikusabbnak tartom azonban, ha a vizsgálatot nem szűkítjük le pusztán az EP normaalkotásban betöltött szerepére, hanem kiterjesztjük általában véve az EP hatáskörére is.

A Parlament hatáskörének vizsgálata során tehát az alábbiakat veszem sorra.

- Egyrészt a *jogalkotási hatáskörök* bővülését, amely a Közösség/Unió kompetenciáinak bővüléséből és az együtdöntési eljárás újabb területekre való kiterjesztéséből adódik; valamint az ún. *komitológia* jelenségét [(a) pont]; továbbá a *költségvetéssel* és *kinevezésekkel* kapcsolatos jogköröket [(b) és (c) pont];
- másrészt pedig az *ellenőrzési jogkörök* erősödését, mindenekelőtt a „végrehajtó hatalom” vonatkozásában [(d) pont].

¹⁹ Hrbek, Rudolf: Europawahl 2004: neue Rahmenbedingungen – alte Probleme. Integration 3/2004, 211-222, 214. o. L. még: Horváth–Tar (2004) 63. További részletek: http://www.europarl.europa.eu/elections2004/ep-election/sites/en/results1306/turnout_ep/index.html.

²⁰ Smith (2002) 67.

²¹ Smith (2002) 66.

(a) Az EP jogalkotói hatáskörének növekedése.

Az elmúlt évtizedek során az EP hatásköre jelentősen kiszélesedett: a Közösség kompetenciáinak folyamatos bővülése, valamint az új jogalkotási eljárások bevezetése alapjaiban változtatta meg az eredetileg csak konzultatív hatáskörrel rendelkező testületet. Az Amszterdami és a Nizzai Szerződés számos új területre kiterjesztette az együtdöntési eljárást: olyan területekre, amelyekre korábban a konzultációs vagy az együttműködési eljárás vonatkozott. Az együtdöntési eljárásban az EP társjogalkotónak tekinthető.²²

Az EP-t a Közösség számára felsorolt hatáskörök kétharmadába vonják be, ekként a Tanács által kibocsátott jogszabályok kétharmadának megalkotásában vesz részt. Az EP hatásköre az egyes politikáktól függően más és más; a hatásköröket területenként célszerű vizsgálni.²³

- Az EP befolyása néhány nagyon fontos területen minimális, például a mezőgazdaság és a külkereskedelem tekintetében.
- Jelentős befolyással rendelkezik az egységes piaci harmonizáció, az állampolgárokat közvetlenül érintő közösségi tevékenységek (uniós polgárság, munkavállalók szabad mozgása) és az ún. társadalmi-gazdasági politikák (oktatás, kultúra, környezetvédelem, fogyasztóvédelem) vonatkozásában. Ezek ugyan jelentős hatással vannak a polgárok mindennapjaira, de nem változtatják meg az Unió jellegét.
- Az uniós kül- és biztonságpolitikára vonatkozó döntéseket a Tanács és az Európai Tanács hozza meg; a Parlamentet csak tájékoztatják a döntésekről.²⁴

Az elmúlt évtizedekben lejátszódó hatásköri bővülés ellenére az EP még mindig nem rendelkezik a nemzeti parlamentekéhez hasonló jogkörökkel. Nugent az alábbi pontokat emeli ki.²⁵

- Az EP nem rendelkezik teljes körű pozitív jogalkotói szereppel (a.m. jogalkotás kezdeményezése, a normák kidolgozása és elfogadása); negatív jogalkotói szerepe pedig szintén korlátozott (pl. az együttműködési és a konzultációs eljárásban nem rendelkezik vétőjoggal).
- Az EP véleménye – különösen a konzultációs eljárásban – nem bír kellő súllyal: gyakran előfordul, hogy mire a vélemény megszületik, a Tanács lényegében már eldöntötte, hogy az adott témában miként kíván eljárni.
- Az EP-t nem vonják be minden normaalkotásba. Ami a Tanács által elfogadott jogszabályokat illeti, egyes területeken a Parlamentnek semmilyen szerep nem jut, így pl. a 133. cikk értelmében a kereskedelmi megállapodások megkötése során. Rosszabb a helyzet a Bizottság által kibocsátott normák tekintetében: a Parlamentnek általában véve semmiféle beleszólása nincs a Bizottság jogalkotói tevékenységébe.

Az *Alkotmány szerződés* illeszkedik a korábbi szerződésmódosítások által képviselt irányvonalhoz: eljárási és anyagi jogi tekintetben is tovább erősíti az EP szerepét.²⁶

- Először is, az európai törvények és európai kerettörvények elfogadásánál az együtdöntési eljárás modelljét követő ún. rendes törvényalkotási eljárást kell alkalmazni. Másképp

²² Bővebben I. Horváth-Tar (2004), 6. fejezet: Az Európai Parlament hatáskörei, 127-168. o.; Kende-Szücs (2002) 367-370.

²³ Horváth-Tar (2004) 193, továbbá 147-150.

²⁴ Ezen különben az Alkotmány sem változtat lényegesen: Az I-40. cikk (8) bekezdése értelmében az Európai Parlamenttel rendszeresen *konzultálni* kell a közös kül- és biztonságpolitika főbb vonatkozásairól és alapvető választási lehetőségeiről, és folyamatosan *tájékoztatni* kell annak alakulásáról.

²⁵ Nugent (2003) 203-204.

²⁶ Horváth-Tar (2004) 36.

fogalmazva, ezen jogalkotási aktusok definíciójába beleértendő, hogy a Bizottság javaslata alapján a rendes törvényalkotási eljárás keretében fogadják el őket.²⁷

- Másodsor, gyakorlatilag minden fontos, az uniós polgárok életét jelentősen befolyásoló témában a rendes törvényalkotási eljárás alapján döntenek. A többi eljárás²⁸ csak nagyon ritkán kerül alkalmazásra, pl. a bel- és igazságügyi politika, az adózás, vagy az egyes politikák néhány sajátos aspektusa területén (pl. pénzügyi természetű környezetvédelmi intézkedések, társadalombiztosítás).

Mivel az együtdöntési eljárásban, és az azt felváltó rendes törvényalkotási eljárásban a Parlament társjogalkotónak tekinthető, a fent említett módosítások jelentősen megnövelik az EP politikabefolyásoló szerepét, illetve az EP súlyát a tagállamokkal szemben.²⁹

Ennél az alpontnál kell röviden utalnom a *komitológia-jelenségre* is, amely állandó bírálat tárgyát képezi: egyrészt a bizottsági rendszer komplexitása és titkossága miatt (ezt l. alább, a döntéshozatal átláthatóságáról szóló résznél), másrészt az EP részvétele körüli hiányosságok miatt.

A jelenség megértéséhez elengedhetetlen a háttér rövid felvázolása. A folyamatos döntéseket igénylő politikák esetében (tipikusan a közös mezőgazdasági politika keretében) a végrehajtó (technikai vagy adminisztratív) intézkedéseket egy keretjogszabály alapján a Bizottság bocsátja ki. A Tanács azonban folyamatosan kontrollálni kívánja a Bizottságra átruházott hatásköröket, és ezért a tagállamok kormányzati tisztviselőiből álló bizottságokon keresztül gyakorol ellenőrzést.³⁰

A komitológia-eljárás során azonban *sérül a demokratikus legitimitáció elve*, hiszen „a Bizottság bürokráciája által meghozott döntéseket nemzeti bürokraták felügyelik csak.”³¹ A Parlamentnek azonban több lépésben sikerült elérni, hogy jogai ezen a területen is bővüljenek. A jelenleg hatályos szabályokat a Tanács 1999/468/EK határozata tartalmazza.³² E határozat célként határozza meg az EP fokozottabb bevonását azon esetekben, amikor a felhatalmazó keretjogszabályt az együtdöntési eljárásnak megfelelően fogadták el: ekkor különösen fontos, hogy a Tanács és a Bizottság a lehető legnagyobb mértékben figyelembe vegye az EP nézeteit. A Bizottság továbbá rendszeresen tájékoztatja az Európai Parlamentet a bizottságok munkájáról, így megküldi neki a bizottságok tevékenységével kapcsolatos dokumentumokat.³³ Továbbá a Bizottságnak közzé kell tenni a Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlását segítő valamennyi bizottságot tartalmazó listát, valamint a bizottságok munkájáról szóló éves jelentést.³⁴ Mindezek ellenére a Parlament befolyása továbbra is gyenge; közvetlenül nem vehet részt a bizottságok ülésein.

²⁷ Alkotmány szerződés I-33., I-34. és III-396. cikk.

²⁸ Ún. különleges törvényalkotási eljárások: a korábbi konzultációs, együttműködési és hozzájárulási eljárás.

²⁹ Egyes szerzők szerint az EP a Tanáccsal egyenjogú társjogalkotó szervvé válik, l. Horváth-Tar (2004) 36.

³⁰ Horváth-Tar (2004) 161-163, Nugent (2003) 136-140, Kende-Szücs (2002) 251-254.

³¹ Horváth-Tar (2004) 162.

³² A Tanács 1999/468/EK határozata a Bizottságra ruházott végrehajtási jogkörök gyakorlására vonatkozó eljárások megállapításáról. Az Európai Közösségek Hivatalos Lapja, 1999 L 184/1. Elfogadása óta többször módosították, legutóbb a 2006/512/EK Tanács határozattal. A Tanács 2006/512/EK határozata értelmében az együtdöntési eljáráshoz kapcsolódó esetekben az Európai Parlament és a Tanács már egyenlő mértékű befolyással bírnak a szabályozási bizottságban, és nem csak informálisan, hanem sokkal inkább aktív ellenőrzést folytatva. A határozat bevezeti az úgynevezett *ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárást*. Ez az új eljárás azokra az általános hatályú végrehajtási intézkedésekre terjed majd ki, amelyek együtdöntési eljárás keretében elfogadott jogi aktusok nem alapvető elemeit módosítják. Mivel a Parlament csak meglehetősen korlátozott mértékű ellenőrzési jogokat kapott, az új eljárástípus nem képes jelentősen csökkenteni a komitológiában rejlő demokráciadeficitet. Bővebben l. Scheel (2006) és COM(2006) 446 final, 9. o.

³³ Pl. a bizottságokhoz beterjesztett intézkedések tervezetét, a szavazások eredményét, az ülésekről készült kivonatos jegyzőkönyveket – 7. cikk (3) bekezdés.

³⁴ 7. cikk (4) bekezdés.

A komitológia-rendszert az *Alkotmányszerződés* is megőrzi. Az I-37. cikk értelmében rendes törvényalkotási eljárással elfogadott európai törvényben előre meg kell határozni a komitológia-eljárás általános elveit. A rendes törvényalkotási eljárás lényegében az együttdöntési eljárás modelljét követi, ami tehát annyit jelent, hogy nem kizárólag a Tanács alkotja meg a „bizottságosi” szabályait, hanem az EP és a Tanács közösen. Hozzá kell tenni azonban, hogy – amint ez az I-37. cikk szövegéből kiviláglik – az új rendelkezések nem annyira az EP, mint inkább a tagállamok ellenőrzési jogkörét kívánják erősíteni.³⁵

(b) A költségvetés elfogadása

A hatáskörök kapcsán, ám attól elkülönítve kell szólni a Parlamentnek a költségvetés elfogadásában és a végrehajtás ellenőrzésében játszott szerepéről, amelyet a tagállamok az 1970. és 1975. évi költségvetési szerződésekben szabályoztak részletesen.³⁶

- A költségvetési eljárás során az EP módosításokat és változtatásokat javasolhat, illetve a költségvetés egészét elutasíthatja (vétójog).³⁷
- Az EP hagyja jóvá a költségvetés zárszámadását; pontosabban fogalmazva a Bizottság beszámolóját a költségvetés felhasználásáról. Bár a Szerződés nem tartalmaz szankciókat, a zárszámadás elutasítása súlyos politikai következményekkel járhat.³⁸

Az *Alkotmányszerződés* a költségvetési eljárásban is növeli (és egyszerűsíti) az EP szerepét: a költségvetést 2006 után a rendes törvényalkotási eljáráson alapuló költségvetési eljárással európai törvényben kell meghatározni; továbbá megszűnik a kötelező és nem kötelező kiadások közötti különbségtétel.³⁹

(c) Kinevezési jogkörök

Kezdetben az EP nem rendelkezett kinevezési jogkörökkel. A hetvenes évektől kezdődően⁴⁰ azonban hatásköre ilyen jogkörökkel is bővült, bár lényeges áttörést csak a Maastrichti Szerződés hozott a Bizottság választása kapcsán. Jelenleg a Parlament különféle módon vesz részt a Bizottság, az Európai Központi Bank, a Számvevőszék, az Ombudsman és az adatvédelmi biztos megválasztásában.⁴¹

A Parlament befolyásoló szerepét közvetett módon növeli az *Alkotmányszerződés* egyik rendelkezése, mely szerint az Európai Tanács a Bizottság elnökének jelölt személy

³⁵ I-37. cikk (3) bek.: „...európai törvényben előre meg kell határozni a Bizottság végrehajtási hatáskörének gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályait és általános elveit.” Kiemelés a szerzótől.

³⁶ Szerződés az Európai Közösségeket létrehozó szerződések, valamint az Európai Közösségek egységes Tanácsának és egységes Bizottságának létrehozásáról szóló szerződés egyes költségvetési rendelkezéseinek módosításáról, Luxembourg, 1970. április 20. Szerződés az Európai Közösségeket létrehozó szerződések, valamint az Európai Közösségek Egységes Tanácsának és Egységes Bizottságának létrehozásáról szóló szerződés egyes pénzügyi rendelkezéseinek módosításáról, Brüsszel, 1975. július 22.

³⁷ A vétójoggal az EP kétszer élt (1979 és 1984), egyszer pedig a pótköltségvetést utasította el (1982). Több esetben megtörtént, hogy a költségvetést nem sikerült időben elfogadni; ez a többéves pénzügyi tervek (*financial perspectives*) bevezetését követően már nem fordult elő. Horváth-Tar (2004) 152-153.

³⁸ EKSZ 276. cikk. – L. pl. a Santer-Bizottság lemondásához vezető eseményeket; Nugent (2003) 113-114, 209, 279.

³⁹ Alkotmányszerződés III-403-406. cikk.

⁴⁰ Az 1975. évi, egyes pénzügyi rendelkezések módosításáról szóló szerződés az EP-nek konzultációs jogot biztosított a Számvevőszék tagjainak kinevezésében.

⁴¹ Jóváhagyási ill. konzultációs jog. EKSZ 214. cikk, 112. cikk (2) bekezdés, 247. cikk (3) bekezdés, 195. cikk és 286. cikk (2) bekezdés. Bővebben l. pl. Horváth-Tar (2004) 164-167. Szalayné (2003) 128.

keresése során figyelembe veszi az EP-választások eredményét.⁴² Az enigmatikus megfogalmazásból nem derül ki, hogy ez a „figyelembe vétel” pontosan mit is jelent; talán azt, hogy az EP legnagyobb pártjának politikai irányultságát osztó személyek közül keresnek jelöltet, vagy pedig azt, hogy ez a párt megnevezhet egy általuk támogatott elnökjelöltet. Ezzel egyben az EP választások is nagyobb szerephez jutnak, hiszen immár valódi *európai* tétje lesz annak, hogy egy-egy tagállamon belül – és uniós szinten – milyen színezetű pártok győznek.

(d) Az EP ellenőrzési jogosítványainak bővülése

Az EP ellenőrzői jogosítványa ténylegesen csak a Bizottságra terjed ki; az EP ugyanis csak nagyon kevésbé képes a Tanácsot befolyásolni; és lényegében nincs hatásköre az Európai Tanácsot illetően.⁴³ Az EP ellenőrzői jogosítványait vizsgálva azonban néhány körülményt szem előtt kell tartani.

Az ellenőrzési jogkörök egyik leglátványosabb elemét a Bizottsággal szembeni bizalmatlansági indítvány jelenti. A Római Szerződés eredeti változatában is szereplő szabályok értelmében ehhez a jelenlevők kétharmados többsége szükséges, amely egyben az összes képviselő több mint felét jelenti. Ennek gyakorlati megvalósulását illusztrálandó, álljon itt egy idézet.

... jórészt a Parlament és a Bizottság közötti speciális viszónynak tudható be, hogy a Parlament még nem élt a Bizottság menesztésével, csupán „jesztgette” a Bizottságot (eddig kilenc esetben tárgyalt róla; két esetben visszavonták, a többi ügyben pedig nem szavazták meg). Ugyanis az integráció története során a két nemzetek feletti intézmény egymást erősítve – sokszor egymásra utalva – szoros szövetségben harcolt a közösségi modell erősítéséért.⁴⁴

A bizalmatlansági indítvány jelentőségét csökkenti, ha az új Bizottság kialakításába az EP nem szólhat bele, ahogyan erre a közösségi jog a kilencvenes évek elejéig nem adott lehetőséget. A Parlament először a Maastrichti Szerződéssel jutott befolyásolási lehetőséghez: egyelőre csak *konzultációs jogot* kapott a Bizottság elnökének és többi tagjának vonatkozásában, de ekkor az egyes biztosok kinevezését közvetlenül még nem befolyásolhatta. Vagy jóváhagyta a Bizottság mint testület jelölését, vagy nem. Amszterdam óta az EP *jóváhagyása* szükséges az elnök jelöléséhez, és csak ezt követően kerül sor a Bizottság mint testület elfogadására. A Parlament tehát továbbra sem utasíthatja el az egyes jelölteket, csak a Bizottság egészét.⁴⁵

Az ellenőrzést megnehezíti, hogy a Bizottság, a Tanács és az Európai Tanács szerepe nem teljesen egyértelmű: a Tanács például jogalkotói és végrehajtói jogosítványokkal is rendelkezik. Amennyiben a Tanács és az Európai Tanács gyakorlatilag végrehajtói feladatokat lát el, az EP ellenőrzői jogosítványai csorbulnak, hiszen e két testületre nem terjed ki ellenőrzői hatásköre.

Végül azt sem szabad elfelejteni, hogy a közösségi (uniós) jog végrehajtása elsősorban a tagállami hatóságok, a nemzeti kormányzati apparátusok feladata, amelyek

⁴² Alkotmány szerződés I-27. cikk (1) bekezdés: „Az európai parlamenti választások figyelembevételével és a megfelelő egyeztetések lefolytatása után az Európai Tanács minősített többséggel eljárva javaslatot tesz az Európai Parlamentnek a Bizottság elnökének jelölt személyre vonatkozóan. ...”

⁴³ Nugent (2003) 206-212.

⁴⁴ Horváth-Tar (2004) 160.

⁴⁵ EKSZ 214. cikk. Ezen Nizza sem változtatott; az újítások a Tanácsra vonatkoznak: a Bizottság kialakítása során a korábbi egyhangúság helyett minősített többséggel szavaz. – A kinevezés szabályain az Alkotmány szerződés lényegében nem változtat; I. I-27. cikk. – L. azonban a Barroso-Bizottság körülötte bonyodalmakat (2004. ősz).

vonatkozásában az EP értelemszerűen nem rendelkezik ellenőrzési jogosítványokkal.⁴⁶ A fentiekben említett tényezők mindegyike *lényegesen szűkíti a Parlament mozgásterét.*⁴⁷

(e) Összegzés

Ha az EP-t megpróbáljuk besorolni, a három típus közül – kicsi vagy semmilyen politikai hatású parlament; politikabefolyásoló parlament; politikaalakító parlament – a második írja le a Parlament jelenlegi jellemzőit. Ekként tehát az EP *politikabefolyásoló parlamentnek* tekinthető: csak arról tárgyalhat, amit a Bizottság terjeszt elé, és csak a Tanáccsal közösen dönthet.⁴⁸

Bár a statisztikák azt mutatják, hogy az EP jelentős politikabefolyásoló erővel rendelkezik, és pont azokon a területeken, amelyek a polgárokat közvetlenül érintik (pl. környezetvédelem, fogyasztóvédelem, egységes belső piac), ennek ellenére ebből a választópolgárok nagyon keveset érzékelnek, és ez tükröződik a választásokon való alacsony részvételi arányokban. Az egyik szerző ezt egyfajta kommunikációs kihívásnak tekinti, amelyet tehát meg lehet válaszolni: az EP-nek törekednie kell arra, hogy saját szerepét, jelentőségét jobban bemutassa. Így fontos lenne az uniós polgárok informálása arról, hogy egyes uniós jogszabályok elfogadásánál milyen szerepet játszott az EP.⁴⁹

3.1.2. A nemzeti parlamentek

A nemzeti parlamentek szerepének növelésére két főbb javaslat fogalmazódott meg. Az egyik nagyon radikális, és kivihetetlennek tűnik, míg a másik könnyebben megvalósítható alternatívát kínál.

(a) Nemzeti szintre való visszautalás

Egyik elméleti megoldás a hagyományos, kormányközi modellhez való visszatérés, amely az európai szintre emelt politikákat tagállami hatáskörbe adná vissza. A „repatriálás” azonban eléggé anakronisztikusnak tűnik, több okból is.⁵⁰

- Talán a legfontosabb ellenérv: az integráció és a tagállamok közötti interdependencia annyira előrehaladott, hogy a közösségi politikák repatriálása jelentős mértékben destabilizálná Európát és súlyos szakadáshoz vezetne.
- A globalizáció mindenképpen aláássa a nemzeti szuverenitást, függetlenül az EU lététől.
- Egy-egy tagállam egyedül nemigen tudná véghez vinni a repatriálást, ui. a többi tagállam nyomásgyakorlásával kellene szembenéznie.
- Végül, de nem utolsó sorban: az Unió létrehozott egyfajta, több nemzetet átívelő, többnyelvű környezetben funkcionáló transznacionális politikai együttműködést, amelyet kár lenne feláldozni.

⁴⁶ Nugent (2003) 466.

⁴⁷ Az EP ellenőrzői funkciói között még meg lehet említeni a vizsgálóbizottságok létrehozásának lehetőségét (EKSZ 193. cikk), a képviselői kérdéseket, valamint az egyes intézmények és szervek beszámolóinak és jelentéseinek parlamenti vitáit. Bővebben I. Horváth-Tar (2004) 154-160; Kende-Szűcs (2002) 372-383.

⁴⁸ Horváth-Tar (2004) 191. A tipológiáról I. Judge-Earnshaw (2003) 11, és Michael Mezey: *Comparative Legislatures*, Durham, NC, Duke University Press, 1979; 26. o.

⁴⁹ Horváth-Tar (2004) 194-196.

⁵⁰ Newman (2001) 362.

Habár a nemzeti szintre való visszautalás nem tűnik kivihetőnek, a tagállamok beépítettek egy féket a rendszerbe: ez pedig a *szubszidiaritás* elve. Az elv a Közösség és a tagállamok közötti hatáskörmegosztásra és a hatalom gyakorlására vonatkozóan igazít el.⁵¹ A szubszidiaritás azt jelenti, hogy a döntéseket a polgárokhoz legközelebb eső szinten kell meghozni. Így az Unió nem járhat el, ha az adott feladat nemzeti, regionális avagy helyi szinten jobban megoldható. További elvárás, hogy amennyiben a Közösség hatásköre szükségesnek bizonyul, az megfeleljen a hatékonyság és az arányosság követelményének.

(b) A nemzeti parlamentek nagyobb mértékű bevonása az uniós politikai eljárásokba

A repatriálásnál kevésbé radikális megoldás, és sokkal inkább járható út, ha a nemzeti parlamenteknek nagyobb beleszólást biztosítanak az uniós döntéshozatalba.⁵² Az Unió és a nemzeti parlamentek közötti szorosabb kapcsolatok kialakításának gondolata a Konventben kedvező fogadtatásra talált.⁵³ Ennek megfelelően az Alkotmányszerződéshez csatolt jegyzőkönyvek közül kettő is foglalkozik a témával.

- Az 1. Jegyzőkönyv (*A nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről*) kilátásba helyezi a nemzeti parlamentek jobb informálását. Így a nemzeti parlamentek az EP-nek és a Tanácsnak való megküldéssel egyidejűleg megkapják az összes, a Bizottság által kiállított stratégiai dokumentumot (zöld könyvek, fehér könyvek, éves jogalkotási program, törvényalkotási aktusok tervezete), valamint a Számvevőszék éves jelentését. A nemzeti parlamenteknek közvetlenül továbbítják a Tanács üléseinek napirendjét és eredményét is. A jegyzőkönyv kitér még a parlamentek egymás közötti hatékony és rendszeres együttműködésére is.
- A 2. Jegyzőkönyv *a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról* szól. A nemzeti parlamentek megvizsgálhatják, hogy egy adott európai törvényalkotási aktus tervezete összhangban van-e a szubszidiaritás elvével. A jegyzőkönyv bevezet egy eljárást, amely szerint bármely nemzeti parlament indokolt véleményt küldhet az EP, a Tanács és a Bizottság elnökeinek, hogy a tervezetet miért nem tartja összeegyeztethetőnek a szubszidiaritás és az arányosság elvével. A nemzeti parlamentek egyharmada felülvizsgálat céljából visszautalhatja a jogszabály-tervezetet a Bizottsághoz, ha úgy vélik, hogy ez a két elv sérelmet szenvedett. Az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik a szubszidiaritás elvének megsértését állító keresetek elbírálására.

Addig is, amíg az Alkotmányszerződés hatályba lép az Európai Tanács 2006. júniusi brüsszeli ülésén a tagállamok elhatározták, hogy az Alkotmányszerződés szellemében járnak el.

Az Európai Tanács tisztában van azzal, hogy az európai és nemzeti szintű jogalkotási folyamatok között kölcsönös függés áll fenn. Üdvözlí ezért a Bizottság azon kötelezettségvállalását, hogy valamennyi új javaslatot és konzultációs dokumentumot a nemzeti parlamentek számára közvetlenül elérhetővé tegyen, felkérve őket arra, hogy a politikák kialakítási folyamatának javítása érdekében reagáljanak ezekre. A Bizottság felkérést kap, hogy — különösen a szubszidiaritás és az arányosság elvét illetően — kellően vizsgálja meg a nemzeti parlamentek észrevételeit. A nemzeti parlamenteket

⁵¹ A szubszidiaritás elvét a Maastrichti Szerződés (1992) vezette be, későbbi szerződések tovább pontosították; jelenlegi számozás szerint EKSZ 5. cikk. L. az Amszterdami Szerződéshez (1997) és az Alkotmányszerződéshez (2004) csatolt jegyzőkönyvet.

⁵² Smith (2002) 69.

⁵³ L. a Nizzai Szerződés 23. számú nyilatkozatát (Nyilatkozat Európa jövőjéről); valamint a Laekeni Nyilatkozatot. In: Gordos–Ódor (2004) 187-197.

arra ösztönözzük, hogy az Európai Ügyekkel Foglalkozó Bizottságok Konferenciája (COSAC) keretén belül, a szubszidiaritás ellenőrzése során fokozzák az együttműködést.⁵⁴

Összegzésképp megállapíthatjuk, hogy az új rendelkezések dacára a nemzeti parlamenteknek az uniós döntéshozatalban betöltött szerepe általában véve korlátozott marad. Több befolyáshoz igazából akkor juthatnának, ha kormányaikkal szemben erősödnének meg: ha szorosabb felügyeletet tudnának gyakorolni a felett, hogy miniszterei milyen álláspontot képviselnek a Tanácsban.⁵⁵

3.2. A nem választott testületek túlsúlya

Az előző és a jelen fejezet tartalmilag szorosan összefügg: tulajdonképpen az érem két oldalát vizsgálja meg. Míg a fentiekben a választott testületekről esett szó, addig ez a fejezet a *kormányzati túlsúly* jelenségére, a *végrehajtó hatalom dominanciájára* koncentrál. Leszögezhetjük, hogy az európai integráció a kormányzati hatalmat erősítette a közvetlenül választott testületek (a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament) rovására.

3.2.1. A Bizottság

A Bizottság tagjait a tagállamok állam- és kormányfői jelölik, majd az EP jóváhagyását követően a Tanács nevezi ki minősített többséggel.⁵⁶ Voltak olyan javaslatok, hogy a Bizottságot közvetlenül válasszák (az uniós polgároktól eredő demokratikus mandátum), vagy hogy az EP-ben többséget elért politikai csoportból kellene kialakítani (közvetett választás).⁵⁷ Jelenleg egyik javaslat sem tűnik megvalósíthatónak: a kormányok nem kívánnak lemondani erről a jogkörükről. Az Alkotmány szerződés csak annyiban jelent előrelépést, amennyiben a Bizottság elnökének jelölésénél figyelemmel kell lenni az európai parlamenti választások eredményére.⁵⁸

A Bizottság összetételének befolyásolására – és az EP szerepének markáns növekedésére – rendkívül jó példát nyújt a Barroso vezette Bizottság jelölésével kapcsolatos intézményi válság 2004. novemberében. A parlamenti meghallgatások során az olasz kormány merev ragaszkodása jelöltjéhez (Rocco Buttiglione) több másik jelölt helyét is megingatta, többek között a magyar biztosjelöltét, Kovács Lászlóét is. Mivel Barroso az eredeti csapatot nem merete az EP elé vinni, a parlamenti szavazást elnapolták, az elnök pedig bejelentette, hogy tovább tárgyalnak a jelöltekről. Az új Bizottság így csak néhány hetes késéssel, az eredeti november 1-e helyett november 22-én kezdte meg működését. Az EP-képviselők nagy örömmel nyugtázták befolyásuk ilyenén megnyilvánulását: világossá vált, hogy a kormányok nem jelölhetnek a biztosi posztra kényük-kedvük szerint akárkit.^{59, 60}

⁵⁴ Az Európai Tanács 2006. júniusi brüsszeli ülése, Az elnökség következtetései, 37. pont.

⁵⁵ L. pl. a dán példát, ahol a miniszterek mandátumát a parlament EU-ügyekkel foglalkozó bizottsága határozza meg. Kende-Szűcs (2002) 96-99.

⁵⁶ EKSZ 214. cikk.

⁵⁷ Newman (2001) 365.

⁵⁸ Alkotmány szerződés I-27. cikk.

⁵⁹ Az olasz és a lett biztos jelölését visszavonták; a magyar biztos pedig új portfóliót kapott. – Egy kommentár: "... MEPs had effectively muscled in on member states' jealously guarded right to send whomever they like to Brussels." 2004. november 18.; <http://www.euobserver.com/?aid=17790>.

⁶⁰ A Bizottság politikai felelősségéről l. fent az EP ellenőrzői jogosítványáról mondottakat.

3.2.2. A Tanács

Témánk szempontjából két dolgot kell kiemelni a Tanács működésével kapcsolatban. Az egyik probléma arra vonatkozik, hogy a Tanácson belüli munka alapvetően a nyilvánosság kizárásával folyt, és folyik még ma is; erről a transzparencia kapcsán később bővebben szólok.⁶¹ A másik probléma a Tanácson belüli szavazás, közelebbről az, hogy miként lehet összeegyeztetni a *legitimitás* és a *hatékonyság* követelményét.

Az EKSZ 205. cikke értelmében a Tanácson belül a döntések egyszerű többséggel, minősített többséggel vagy egyhangúsággal születnek. A döntéshozatal során a Tanács alapvetően konszenzusra törekszik, akkor is, ha az alapító szerződések lehetővé teszik a minősített többségi szavazást.⁶² Mindkét szavazási mód mellett szólnak érvek és ellenérvek.

A *konszenzusos döntés* előnye, hogy növeli az Unió legitimitását, és hogy a nemzeti hatóságok nagyobb hajlandóságot mutatnak a végrehajtásra, a parlamentek pedig az irányelvek átültetésére. Hátránya viszont, hogy a végeredmény elmarad az optimálistól: gyakran olyan döntés születik, amely igazából senki számára sem teljesen megfelelő.⁶³

A *minősített többségi szavazás* előnye a döntéshozatal hatékonyságának növekedése, ami nagyon fontos szempont egy huszonöt-tagú (és a közeljövőben tovább bővülő) szervezet esetében. Hátránya, hogy „maga után vonja a nemzeti parlamentek döntési befolyásának csökkenését is, hiszen a nemzeti parlamentek az uniós döntéshozatalt a Tanácsban részvevő kormányaikon keresztül tudják befolyásolni.”⁶⁴ Azt is látnunk kell, hogy a fontos és érzékeny döntésekről való többségi szavazás olyan sérelmet okozhat egyes országoknak, amelynek destabilizáló hatása lehet az európai integrációra.⁶⁵

Úgy tűnik, hogy a kiemelkedő jelentőségű és érzékeny politikai kérdésekben a jövőben is marad az egyhangúság; és bár tapasztalható a többségi szavazás egyre gyakoribb használata, a Tanács alapvetően továbbra is a konszenzusos megoldásokat keresi.

Alapvető jelentősége miatt néhány szót bővebben arról, hogy az *Alkotmány szerződés* milyen újítást hoz a Tanácson belüli döntéshozatal területén. (Ez volt különben a kormányközi konferencia egyik legfontosabb kérdése.) Először is, az Alkotmány szerződés a minősített többség szabályait lényegesen leegyszerűsíti: a korábban súlyos csatározások tárgyát képező rendszert, a szavazatok súlyozását⁶⁶ a kettős többség váltja fel. A kettős többség akkor áll fenn, ha a határozatot támogató tagállamok 55%-a (de legalább 15 tagállam) az Unió népességének legalább 65%-át képviseli.⁶⁷ Ez egyben azt is jelenti, hogy nem kell minden egyes bővüléskor újra meghatározni a szavazatok súlyozását.⁶⁸

⁶¹ Míg a tagállami kormányok késnek mutatkoztak az EP ellenőrző jogosítványait bővíteni a Bizottság vonatkozásában, sokkal kevésbé hajlanak arra, hogy saját tanácskozásiakat és belső dokumentumaikat a nyilvánosság számára hozzáférhetővé tegyék.

⁶² Háttérként l. a Luxemburgi Kompromisszumot (1966) és a Ioanninai Kompromisszumot (1994). L. pl. Szalayné (2003) 148-149; Nugent (2003) 168-174; Kende-Szücs (2002) 238-245. – A nemzetközi szervezetekben általánosan tapasztalható, hogy az egyhangúság szabálya leáldozóban van, és a formális szavazás ellenében egyre inkább teret nyer a konszenzus keresése. L. Bowett's Law of International Institutions (edited by Sands, P. and Klein, P.), London: Sweet & Maxwell, 2001, különösen pp. 263-266.

⁶³ Eising (2004) 196.

⁶⁴ Horváth-Tar (2004) 197.

⁶⁵ Nugent (2003) 171-172.

⁶⁶ A 232 igen szavazathoz még két további feltétel járul: a tagok többsége által leadott 232 szavazat, amely az Unió népességének 62%-át képviseli. Ez utóbbi csak opcionális feltétel. EKSZ 205. cikk.

⁶⁷ Egy kis magyarázat: 25 tagállam esetén 15 tagállam az összlétszám 60%-át teszi ki. Azonban 26 tagállam esetén a tagállamok 55%-a legalább 15 tagállamot jelent (matematikailag 14,3), ettől kezdve tehát ez a kikötés jelentőségét veszti.

⁶⁸ A blokkoló kisebbségnek a Tanács legalább négy tagjából kell állnia; ennek hiányában a minősített többséget elértnek kell tekinteni. Alkotmány szerződés I-25. cikk.

Másodsor, az Alkotmány szerződés a minősített többség területeit további húsz területre terjeszti ki.⁶⁹ Néhány kérdésben értelemszerűen továbbra is egyhangúsággal kell dönteni, mint például az adózás területén, az Unió pénzügyeivel kapcsolatban, az Unió tagság és az uniós polgárság kérdésében, avagy a közös kül-, biztonság- és védelmi politika területén.

Végül meg kell említeni az ún. átlépési záradékot is, amely lehetővé teszi, hogy a tagállamok – az Európai Tanács egyhangú felhatalmazása alapján – egyes kérdésekben egyhangúság helyett minősített többséggel döntsenek.⁷⁰

3.2.3. A Bíróság

Többen bírálták a Bíróságot, mint amelyik a teleologikus (céltételező) értelmezési módszert alkalmazva elfogult az integráció irányában (*in dubio pro integrationem*).⁷¹ Arnall szerint azonban a kép ennél árnyaltabb: szerinte a bírói aktivizmus javarészt az eszközök, eljárások kialakításában tapasztalható, mint pl. a közvetlen hatály, a közösségi jog elsőbbsége, vagy a tagállamok kártérítési felelőssége. Más területeken azonban inkább konzervatívnak bizonyult a Bíróság; így pl. a gazdaság és a szociális politika területén a Bíróság alapvetően elfogadja a tagállamok stratégiai választásait, legalábbis, ha a kérdéses intézkedés nem aránytalan és nem diszkriminatív.⁷²

3.3. Az EU-politikák alakításában való társadalmi részvétel

Logikailag talán helyesebb lenne előbb az átláthatóság és az egyszerűsítés témakörét megvizsgálni, amelyek az informált társadalmi részvétel előfeltételül szolgálnak. Ezt azonban a későbbiekben sokkal részletesebben tárgyalom, ezért itt csak röviden utalok az átláthatóság alapvető követelményére.

A társadalom bevonása a korábban említett „távolság problémára” adhat választ: az uniós polgárok úgy érzik, hogy az integráció egy politikai és gazdasági elit által irányított folyamat, amelyet ők nemigen tudnak befolyásolni; mi több, esetleg nem is érdekli őket, hogy mi történik az Unióban. A probléma leküzdésére különféle módszerek kínálóznak. Egyrészt maga az Unió is kialakított bizonyos intézményesített csatornákat a különféle érdekek megjelenítésére (tanácsadó testületek), másrészt pedig léteznek egyéb informális, közvetlen vagy közvetett eszközök is a döntéshozatal befolyásolására (érdekcsoportok). Végül, de nem utolsósorban a polgárok közvetlenül is bevonhatók egyes döntésekbe (népszavazás), bár kétségkívül ez inkább csak kivételes eszköz.

⁶⁹ A listát l. http://www.europa.eu/scadplus/constitution/majority_en.htm.

⁷⁰ Alkotmány szerződés IV-444. cikk.

⁷¹ Chrysochoou (2004) 371; Rasmussen, H.: On Law and Policy in the European Court of Justice (Dordrecht: Nijhoff, 1986).

⁷² Arnall (2004) 189. L. még House of Lords, 1996 Inter-Governmental Conference, Select Committee on the European Communities, Session 1994-95. 21st Report, HL Paper 105 (London: HMSO), p. 65.

3.3.1. Részvétel az EU egyes szerveinek közvetítésével

Az EU intézményi rendszerében léteznek olyan testületek, amelyek feladata bizonyos érdekek képviselete.

Elsőként a **Gazdasági és Szociális Bizottságot** lehetne említeni, amely már a kezdetektől kezdve funkcionál – az 1957. évi EGK és Euratom Szerződésben is szerepelt. A GSZB három csoportra tagozódik: a „Munkaadók” és a „Munkavállalók” csoportjára, valamint az „Egyéb érdekvédelmi szervezetek” csoportjára. Ez utóbbiba tartoznak a gazdasági és társadalmi élet első két csoportba nem sorolható szervezeteinek képviselői, mégpedig a kisiparosok, a mezőgazdaságból élők, a kis- és középvállalkozások, az egyéni vállalkozók érdekvédelmi szervezetei, a fogyasztóvédelmi szervezetek, a családi szervezetek, valamint a hátrányos helyzetűeket védő és az általános érdekvédelmi szervezetek, stb. A Szerződésben meghatározott esetekben kötelező kikérni a Bizottság véleményét, más esetekben ez opcionális. A Bizottság saját kezdeményezésére is kiadhat véleményt.⁷³

Az Alkotmányszerződés nem vezet be lényegi változtatásokat. A kisebb jelentőségű újítások közül az egyik az, hogy a GSZB hivatali ideje négyről öt évre nő; a másik pedig az, hogy az összetételét nem tartalmazza az Alkotmány, hanem egy európai határozattal kell a későbbiekben meghatározni.⁷⁴ Hasonló új szabályok érvényesülnek a Régiók Bizottsága tekintetében is.⁷⁵

A **Régiók Bizottsága** a regionális és helyi testületek olyan képviselőiből áll, akik valamely regionális vagy helyi testületben választással nyert képviselői megbízással rendelkeznek, vagy valamely választott testületnek politikai felelősséggel tartoznak. A Bizottság véleményét kötelező kikérni a Szerződésekben előírt esetekben, valamint minden olyan esetben, amikor azt a Tanács vagy a Bizottság szükségesnek látja. A Régiók Bizottsága saját kezdeményezésére is adhat véleményt.⁷⁶

A két Bizottság szerepének értékelésekor látnunk kell, hogy érdekvédelemképességük erősen korlátozott. Mindkét Bizottság tanácsadó testület, így a Tanács és a Bizottság nem köteles a véleményük szerint eljárni. Gyakran a javaslatokat olyan késői stádiumban küldik meg véleményezésre, amikor az elvi döntés már megszületett. További hátrány, hogy a tagok nem főállásban látják el feladatukat.⁷⁷ Így nem csoda, hogy az érdekek közvetítésében a GSZB és a RB csak mellékes szerepet játszik, és e két uniós tanácsadó szervnél sokkal kiemelkedőbb szerephez jutnak az érdekcsoportok.⁷⁸

3.3.2. Az alapító szerződések módosítása

Az intézményesített formák közé sorolható az új évezredben alkalmazott, és a későbbiekben általánossá tenni kívánt módszer: a szerződésmódosítások „társadalmisítása”. Ez azt jelenti, hogy az alapító szerződések módosításába minél szélesebb társadalmi rétegeket akarnak bevonni: egyrészt közvetlenül vagy közvetve, választott képviselőik útján (kormányok, nemzeti parlamentek, EP), másrészt viszont az új technikai lehetőségekkel

⁷³ EKSZ 257-262. cikk.

⁷⁴ III-389. cikk. Az Alkotmányszerződés annyi kikötést még tartalmaz, hogy a Bizottság tagjainak száma nem haladhatja meg a háromszázötvenet. – Egy uniós brosúra adatai szerint a GSZB évente átlagosan 150 véleményt bocsát ki a legkülönbözőbb európai témákban, a kiadott vélemények mintegy 15 %-a pedig saját kezdeményezésre készül. L. <http://www.eesc.europa.eu/documents/publications/pdf/leaflets/CESE-2004-008-HU.pdf>.

⁷⁵ III-386. cikk.

⁷⁶ EKSZ 263-265. cikk.

⁷⁷ Nugent (2003) 263-267.

⁷⁸ Eising (2004) 195.

(Internet, online hozzáférés) élve közvetlenül is. Ahhoz, hogy ennek jelentőségét értékelni tudjuk, röviden ki kell térni arra, hogy az elmúlt évtizedekben – kezdve az Egységes Európai Okmánytól – milyen eljárások igénybevételével módosították az alapító szerződéseket.

3.3.2.1. Kormányközi modell

Az alapító szerződéseket az elmúlt évtizedekben az ún. kormányközi modell igénybe vételével módosították. Ezek főbb jellemzői az alábbiak. A tárgyalások négy szinten történnek: (1) a nemzeti szakértők munkacsoportjai előkészítik a témákat; (2) a miniszterek személyes képviselői (magas rangú nemzeti tisztviselők) folytatják a részletes tárgyalásokat; (3) a külügyminiszterek felügyelik a tárgyalásokat, valamint politikai irányítást és ösztönzést adnak, habár a konferencia legtöbb témája annyira specializált, hogy nem tudnak érdemben beleszólni; (4) végül az Európai Tanács ülésén születik meg a végső döntés. Ezeken a csúcstalálkozón zaklatott hangulat uralkodik, a határidőket állandóan tologatják, számos ügyben informális kétoldalú találkozókra döntenek, és gyakran legalább egy delegáció azzal fenyegetőzik, hogy hazautazik, ha egy adott kérdésben nem a számára megfelelő változatot fogadják el.⁷⁹

A kormányközi konferenciákon kiemelkedő szerepet játszik az Elnökség az előkészítésben, a javaslatok benyújtásában, valamint kompromisszumos megoldások keresésében és mediációjában. A két nem-kormányközi intézmény – a Bizottság és a Parlament – szerepe rendkívül korlátozott.

3.3.2.2. Konvent modell

Az *Alkotmányszerződés előkészítésénél* szakítottak ezzel a modellel, és jelentős változtatásokat vezettek be a tervezet kidolgozására. 2001. decemberében az Európai Tanács laekeni találkozóján elhatározták, hogy a kormányfők korábbi zárt ülései helyett a lehető legátláthatóbb és legnyitottabb módon készítik elő az új módosítást; ekként a tervezet kialakításában az összes érdekelt képviseltethette magát.⁸⁰

Az ennek megfelelően kialakított Konvent összetétele az alábbi volt: az elnök (Valéry Giscard d'Estaing) és két alelnök (Giuliano Amato és Jean Luc Dehaene), a tagállamok, valamint a tagjelölt államok állam- és kormányfői; a 15 tagállam és a 13 tagjelölt állam nemzeti parlamentjeinek két-két képviselője; az Európai Parlament 16 képviselője, valamint a Bizottság két képviselője (összesen 105 tag). Megfigyelői státusban a Régiók Bizottsága (6 fő), a Gazdasági és Szociális Bizottság (3 fő), az Európai Ombudsman, valamint az európai szociális partnerek (3 fő) is részt vettek az üléseken. A Konvent munkacsoportokban és plenáris üléseken dolgozott. A végleges tervezetet 2003. július 18-án terjesztették az olasz Elnökség elé.⁸¹

Ez a megoldás az Alkotmányszerződésbe is bekerült: a *Szerződés felülvizsgálata* a konvent-modell alapján történik, bár igaz, hogy ez nem kötelező kisebb jelentőségű módosítások esetében. A konvent a nemzeti parlamenteknek, a tagállamok állam-, illetve kormányfőinek valamint az Európai Parlamentnek és a Bizottságnak a képviselőiből áll. A konvent konszenzusos javaslatairól a tagállami kormányok képviselőinek konferenciája dönt. Egy másik újítás, hogy a Bizottság és a nemzeti kormányok mellett már az Európai Parlament

⁷⁹ Részletesen I. Nugent (2003) 96-98.

⁸⁰ Előfutárként az Alapvető Jogok Közösségi Chartáját megfogalmazó Konvent szolgált. L. Weller (2000) 123.

⁸¹ http://www.europa.eu/scadplus/european_convention/introduction_en.htm.

is javaslatot nyújthat be az Alkotmány módosítására; következésképp e tekintetben az EP az említett fórumokkal egyenlő jogokkal rendelkezik.⁸²

3.3.3. Érdekcsoportok

Az uniós politikákat rendkívül sok érdekcsoport befolyásolja, alapvetően a Bizottságon keresztül: így pl. a helyi és regionális hatóságok, számos nagy vállalat (pl. autógyártók), nemzeti érdekcsoportok (pl. nemzeti környezetvédő csoportosulások, vagy akár EU tagállamokon kívüli érdekcsoportok, mint az Amerikai Kereskedelmi Kamara), és végül az eurocsoportok.⁸³ Bár az érdekcsoportok befolyásolási lehetősége tényleg jelentős, ez sajnos eléggé aszimmetrikus: a csoportok több mint négyötöde az üzleti szféra érdekeit képviseli (autógyártók, bankok, biztosítók, vegyipar, gyógyszergyártók), és csak kb. egyötödük a különféle társadalmi érdekeket.⁸⁴

Az *Alkotmányszerződés* megerősíti a részvételi demokrácia szerepét: az intézmények nyílt, átlátható és rendszeres párbeszédet tartanak fenn az érdekképviselői szervekkel, a civil társadalommal, valamint az egyházakkal és világnézeti szervezetekkel; továbbá széleskörű konzultációt folytatnak a szociális partnerekkel.⁸⁵

Összegzésként elmondható, hogy az érdekcsoportok tevékenysége erősíti az Unión belüli pluralizmust és a részvételi demokráciát, és ekként lehetővé teszi, hogy a politikusokon és a tisztviselőkön kívül mások is beleszólhassanak a politikák alakításába. Másrészt az érdekcsoportok tevékenysége révén a döntéshozók információhoz juthatnak, és megismerhetik a társadalom különféle csoportjainak véleményét. Az érdekvégyesítési képességek közötti jelentős eltérések azonban azt eredményezik, hogy az uniós jogalkotás gyakran a gyártók érdekeit képviseli a fogyasztókkal vagy a környezetvédőkkel szemben.⁸⁶

3.3.4. Közvetlen befolyásolás

Elsődleges jog. Kétségtelen, hogy a részvételi demokrácia legdirektebb módszere az, amikor a választópolgárok bizonyos kérdésekben közvetlenül dönthetnek. A Közösség történetében már számos alkalommal tartottak népszavazást, de egyrészt ezek *elsődleges jogra* vonatkoztak (csatlakozási szerződések, alapító szerződések módosítása), illetve olyan érzékeny és nagy horderejű ügyre, mint az euro bevezetése; másrészt pedig alapvetően a nemzeti politikai csatározások elhomályosították az összeurópai vonatkozásokat. Így sajnos igaznak tűnik a kritika, miszerint a szavazások során a politikusok úgy manipulálták a választókat, hogy lényegében nem is arról döntöttek, ami a szavazócédulán szerepelt.⁸⁷

⁸² Alkotmány IV-443. cikk, Rendes felülvizsgálati eljárás. Más tekintetben az Alkotmány nem változtat a módosítási eljárásán.

⁸³ Pl. COPA – Committee of Agricultural Organisations in the European Union, BEUC – European Bureau of Consumers' Association, ACEA – Association of European Automobile Constructors, ETUC – European Trade Union Confederation. Bővebben l. pl. Nugent (2003) 280-292; Eising (2004) 192-207.

⁸⁴ Eising (2004) 206.

⁸⁵ I-47., I-48. és I-52. cikk.

⁸⁶ Nugent (2003) 292.

⁸⁷ Newman (2001) 370.

1. táblázat Népszavazás közösségi és uniós kérdésekben

Ausztria	1994: csatlakozás	Lettország	2003: csatlakozás
Csehország	2003: csatlakozás	Litvánia	2003: csatlakozás
Dánia	1972: csatlakozás; 1986: Egységes Európai Okmány; 1992: Maastrichti Szerződés; 1998: Amszterdami Szerződés; 2000: euro	Írország	1972: csatlakozás 1987: Egységes Európai Okmány 1992: Maastrichti Szerződés 1998: Amszterdami Szerződés 2001 és 2002: Nizzai Szerződés
Észtország	2003: csatlakozás	Málta	2003: csatlakozás
Finnország	1994: véleménynyilvánító népszavazás a csatlakozásról	Egyesült Királyság	1975: EK tagság folytatása
Franciaország	1972: bővítés; 1992: Maastrichti Szerződés	Szlovákia	2003: csatlakozás
Magyarország	2003: csatlakozás	Szlovénia	2003: csatlakozás
Olaszország	véleménynyilvánító népszavazás: 1989: lehetséges Alkotmánytervezet	Svédország	véleménynyilvánító népszavazás: 1994: csatlakozás 2003: euro
Lengyelország	2003: csatlakozás		

Forrás: http://www.europa.eu/constitution/ratification_en.htm. További népszavazásokat tartottak ill. tartanak az Alkotmányszerződés ratifikációja során, l. a fenti honlapot.

A Nizzai Szerződés írországi fogadtatása kiválóan rávilágít arra, hogy milyen veszélyeket rejt, ha az egyes tagállamok választópolgárainak lehetővé tesszük az uniós szintű kérdésekben való döntést.⁸⁸ Az egyik szerző rendkívül szemléletesen jellemzi a helyzet hátulütőit:

A country [Ireland] of less than four million people, an electorate of less than three million, a turnout of less than a million and a No vote slightly over half a million derailed a process designed to allow the EU to enlarge to almost 500 million.⁸⁹

A rendeletek és az irányelvek esetében nem kerülhet sor hasonló közvetlen befolyásolásra. A másodlagos jogforrások esetében a virtuális póráz még lazább, hiszen a Tanácsban az adott tagállam kormányát le lehet szavazni, és ez tovább növeli az Unió és az uniós polgárok közötti távolságot.⁹⁰

Alkotmány: a polgárok kezdeményezési joga. Végül, de nem utolsó sorban meg kell említeni az *Alkotmányszerződés* egyik újítását, amelynek értelmében legalább egymillió uniós polgár indítványozhatja, hogy a Bizottság éljen jogszabály-kezdeményezési jogával. A részletszabályokat, ideértve azt, hogy a kezdeményezésnek legkevesebb hány tagállam polgáraitól kell származnia, európai törvényben kell megállapítani.⁹¹

⁸⁸ Természetesen nem állítom azt, hogy a közvetlen demokrácia ezen formája nem megfelelő, pusztán annak negatívumait is szeretném felvillantani. A megfelelő módszerek, illetve a módszerek közötti helyes egyensúly felvázolása alkotmányjogászok és politológusok feladata.

⁸⁹ Rees, N. and Holmes, M.: Capacity, Perceptions and Principles: Ireland's Changing Place in Europe. 2002 *Current Politics and Economics of Europe*, 11(1), pp. 49-60, at p. 49. Nyersfordításban: Kevesebb, mint négyemillió lakosú ország; kevesebb, mint hárommillió választásra jogosult személy; kevesebb, mint egymillió szavazó; és valamivel több, mint félmillió "nem" szavazat megakasztotta az Unió kibővülését közel 500 millió emberre.

⁹⁰ Smith (2002) 65. A Tanács azonban általában törekszik a konszenzusos döntéshozatalra.

⁹¹ I-47(4) cikk. Az Alkotmányszerződés csak annyit mond, hogy „jelentős számú” tagállamból kell származnia az egymillió aláírásnak.

3.4. Transzparencia és egyszerűsítés

A polgárok csak akkor tudnak értelmes módon részt venni a politikai folyamatokban, ha kellően informáltak. Ennek előfeltétele a *nagyobb intézményi nyitottság*, többek között a jogalkotás átláthatósága és a közérdekű adatok nyilvánossága. Az *egyszerűsítés* szintén kiemelkedő szerepet játszik; ideértve a jogalkotási *eljárások* egyszerűsítését, de *anyagi-tartalmi* követelményként jobb minőségű normák kidolgozását is. Ez egyáltalán nem egyszerű egy huszonöt-tagú nemzetközi szervezetben, amelyben – ahogy korábban már utaltam rá – a konszenzusos döntéshozatalra törekszenek.

Ez a korlát a legutóbbi nagyobb normaösszességnél is megragadható: bár egyértelmű a törekvés, az Alkotmányszerződés mégsem tekinthető egyszerűnek és könnyen átláthatónak. Így például eleve a terjedelme is riasztó lehet az átlagpolgár számára; 448 cikkből áll; a nyilatkozatok és jegyzőkönyvek nélkül kb. 200 oldalra rúg; azokkal együtt pedig közel 500 oldal.⁹² Az Alkotmány szerkezete nem teljesen logikus, így pl. ugyanazt a témát több helyen is szabályozza,⁹³ több derogációt és vészféket is beépítettek a rendszerbe, valamint számos jegyzőkönyvet és nyilatkozatot fűztek hozzá.⁹⁴

A továbbiakban először a döntéshozatali eljárás komplexitásáról, majd pedig a transzparencia követelményéről lesz szó.

3.4.1. Egyszerűsítés: a döntéshozatali eljárások

A hagyományos kormányközi szervezetekben minden tag egy szavazattal rendelkezett, és döntéseiket⁹⁵ egyhangúsággal hozták meg, tipikusan zárt ajtók mögött. Ezzel a modellel először az ENSZ szakított, és a huszadik század második felében más szervezetekben is egyre inkább háttérbe szorult az egy állam – egy szavazat elve, valamint az egyhangúság követelménye.⁹⁶

A Közösség létezésének első éveiben a hagyományos modellhez hasonlított a döntéshozatali eljárás: a Bizottság javaslata alapján a Miniszterek Tanácsa egyhangúsággal döntött (ez hat, viszonylag homogén tagállam esetében még nem bizonyult olyan nehéznek), valamint ha a Szerződés így rendelkezett, konzultáltak a Közgyűléssel (későbbi nevén: az Európai Parlamenttel). Ez egyben azt is jelentette, hogy a nemzeti parlamentek könnyedén figyelemmel tudták követni kormányaik tevékenységét.

⁹² Az Európai Unió Hivatalos Lapjának adatait vettem alapul: 2004 C 310/01-202. oldal (maga a Szerződés); ill. 01-474. oldal (a jegyzőkönyvekkel, mellékletekkel és nyilatkozatokkal együtt).

⁹³ Általában az alapvető rendelkezéseket az I. Részben, majd a részletszabályokat egy későbbi fejezetben találjuk. Így például a dokumentumokhoz való hozzáférés témája három helyen is szerepel: az I-50. cikkben (mint alapelv), a II-102. cikkben (mint alapjog), és a III-399. cikkben (az intézmények működésével kapcsolatban).

⁹⁴ Érdekesképp I. A Lett Köztársaság és a Magyar Köztársaság nyilatkozatát (No. 50) a közös pénz nevének az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződésben szereplő írásmódjáról. Uo. 474. o

⁹⁵ Ideértve egyrészt a belső szervezeti aktusok, másrészt a szervezet égisze alatt kötött nemzetközi szerződések elfogadását.

⁹⁶ Részletes ismertetés pl. Bowett's Law of International Institutions (Sands and Klein, eds), 2001. Ezen belül az alábbi fejezetek: The Decline of the Rule of Unanimity, Variations in the Rule of Equality of Voting Power; Majority Requirements (261-279. o.).

A döntéshozatal kormányközi jellege jelentős mértékben elhalványodott a minősített többségi szavazás eseteinek folyamatos bővítésével, valamint új jogalkotási eljárások bevezetésével, kezdve az Egységes Európai Okmányban szereplő együttműködési eljárással. A későbbi módosítások révén az EP társjogalkotóvá vált költségvetési ügyekben, illetve azokon a területeken, amelyekre kiterjesztették az együttdöntési eljárást.

A helyzet bonyolultsága egyrészt tehát abból adódik, hogy *többfajta döntéshozatali eljárás* létezik, és az adott kérdéstől függően más és más eljárási formákat kell alkalmazni. Másrészt a jelenleg általánosnak számító *együttdöntési eljárás* eléggé bonyolult,⁹⁷ potenciálisan három alkalommal kerül az EP elé a tervezet, bár a statisztikák arról árulkodnak, hogy az együttdöntési eljárás hetven százaléka a második szakaszban befejeződik, és nem kerül sor egyzetetőbizottság összehívására.⁹⁸ Az eljárást megőrzi és általánossá teszi az Alkotmány szerződés, és ennek megfelelően új nevet is kap: *rendes törvényalkotási eljárásnak* nevezik, szemben a különleges törvényalkotási eljárásokkal.⁹⁹

Az együttdöntési eljáráshoz általában *minősített többségi szavazás* járul a Tanácson belül. Az ekként megcélzott hatékonyság azonban hátrányosan érinti a nemzeti parlamentek kormányuk felett gyakorolt kontrollját: egy döntés nem kérhető számon a kormánytól, ha az az intézkedés ellen szavazott.¹⁰⁰

A közösségi döntéshozatal bonyolultságát tovább növeli a **komitológia-jelenség**, bár tagadhatatlan, hogy az utóbbi években tapasztalható némi előrelépés.

Abból kell kiindulni, hogy eleve három típusú bizottság létezik a Bizottság végrehajtást célzó jogi aktusainak ellenőrzésére: a tanácsadó bizottság, az irányító bizottság és a szabályozási bizottság. Az egyes bizottságok tevékenysége eltérő mértékben korlátozza a Bizottság önállóságát; tanácsadó bizottság felállítása esetében a legnagyobb, szabályozó bizottság felállítása esetében pedig a legkisebb a Bizottság döntési autonómiája.¹⁰¹

A tagállami képviselőkből álló bizottságok száma rendkívül nagy, rendszere pedig szinte átláthatatlan. Nincs általános szabály arra nézve, hogy egy adott közösségi politika területén milyen bizottságot kell felállítani: azt mindig a felhatalmazó jogszabály határozza meg. További probléma, hogy az Európai Parlament nem vehet részt ezeken az üléseken, bár való igaz, hogy 1999 óta (a legújabb komitológia-határozatban foglaltak értelmében) számos dokumentumot megküldenek neki, így például a bizottsági ülések napirendjét, az együttdöntési eljárással elfogadott jogi aktusok végrehajtására a bizottságokhoz beterjesztett intézkedések tervezetét (hiszen a keretjogszabály a Tanács és a Parlament közös aktusa), vagy az ülések kivonatos jegyzőkönyvét. Az átláthatóság irányában tett további lépés, hogy a Bizottságnak közzé kell tennie egy valamennyi bizottságot tartalmazó listát, valamint 2000-től kezdve évenként jelentést kell készítenie a bizottságok munkájáról.¹⁰²

A szövevényes rendszer illusztrálására l. az alábbi két táblázatot.¹⁰³

⁹⁷ Bővebben l. Kende-Szücs (2002) 367-370; Nugent (2003) 347-352; Horváth (2002) 167-173.

⁹⁸ Nugent (2003) 349; Horváth (2002) 171-173.

⁹⁹ Az EKSZ 251. cikkében szereplő eljárást változatlanul veszi át az Alkotmány szerződés I-34. és III-396. cikke.

¹⁰⁰ Newman (2001) 366.

¹⁰¹ A Tanács 1999/468/EK határozata a Bizottságra ruházott végrehajtási jogkörök gyakorlására vonatkozó eljárások megállapításáról. Az Európai Közösségek Hivatalos Lapja, 1999 L 184/1. Bővebben l. pl. Nugent (2003) 136-140. Cini (2004) 354. Hix, S.: The Political System of the European Union. Basingstoke: Macmillan, pp. 41-45; Horváth (2002) 175-178.

¹⁰² 1999/468/EK határozat, 7. cikk. – Report from the Commission on the working of the committees during 2000, COM(2001) 783 final, OJ 2001 C 37/2; ... during 2001, COM(2002) 733 final, OJ 2002 C 223 E/1; ... during 2002, COM(2003) 530 final, OJ 2003 C 223 E/16; ... during 2003, COM(2004) 860 final, OJ 2005 C 65 E/1-50; ... during 2004, COM(2005) 554 final, ... during 2005, COM(2006) 446 final..

¹⁰³ A Bizottság éves jelentései a komitológiai bizottságok munkájáról: COM(2003) 530 final, 7-9. o.; COM(2004) 860 final, 6-9. o.; COM(2005) 554 final 8-10. o.; COM(2006) 446 final 10-11. o.

2. táblázat

A komitológiai bizottságok száma

Politikai terület	2001	2002	2003	2004	2005
Vállalkozáspolitikai (ENTR)	31	31	33	30 ^c	32
Foglalkoztatási és szociális ügyek (EMPL)	7	8	8	6	6
Mezőgazdaság (AGRI)	29	29	30	30	31
Közlekedés/energia/transzeurópai hálózatok (TREN)	39	39	45	40 ^c	38
Környezetvédelem (ENV)	36	35	35	35	32
Kutatás (RTD)	7	8 ^a	2	3	3
Információs társadalom (INFSO)	10	13	13	10 ^c	10
Halászat (FISH)	3	3	3	3	3
Belső piac (MARKT)	10	11	12	11	10
Regionális politika (REGIO)	2	2	2	2	2
Adózás és vámunió (TAXUD)	9	9	9	10	10
Oktatás és kultúra (EAC)	6	6	7	9	7
Egészségügy és fogyasztóvédelem (SANCO)	22	22	13 ^b	13	15
Bel- és igazságügy (JAI) ^d	5	7	7	10	13
Külkapcsolatok (RELEX)	2	2	3	3	3
Kereskedelem (TRADE)	11	12	13	11	12
Bővítés (ELARG)	2	2	2	2	3
Europe Aid (AIDCO)	8	8	8	9	8
Humanitárius segélyek (ECHO)	1	1	1	1	1
Statisztika (ESTAT)	6	6	7	7	8
Költségvetés (BUDG)	1	1	2	2	2
Csalás Elleni Hivatal (OLAF)	1	1	1	1	1
ÖSSZESEN	248	256^a	256	248^c	250

a A 2002. évről szóló jelentésben 9 szerepel a kutatás címszó alatt, így a végösszeg is 257. Ezzel szemben a 2003. évről szóló jelentésben 8-at jelölnek meg 2002. évi adatként.

b Szervezeti átalakítások.

c A 2005. évről szóló jelentésben más számokat adnak meg 2004. évi adatként (ENTR 29; TREN 39; INFSO 9; összesen 245).

d A 2005. évről szóló jelentésben: Igazságügyek, szabadság, biztonság (JLS).

3. táblázat

A komitológiai bizottságok száma eljárásonként (2004)¹⁰⁴

	Eljárástípus				Több eljárás alapján működő bizottságok
	Tanácsadó bizottsági	Irányító-bizottsági	Szabályozási bizottsági	Védintézkedési	
ENTR	6	5	16	-	3
EMPL	1	-	2	-	3
AGRI	-	24	4	-	3
TREN	7	2	24	-	7
ENV	3	5	23	-	4
RTD	-	2	-	-	1
INFSO	-	3	3	-	4
FISH	-	1	-	-	2
MARKT	2	2	7	-	-
REGIO	-	1	-	-	1
TAXUD	1	4	3	-	2
EAC	1	-	-	-	8
SANCO	2	-	6	-	5
JAI	4	-	1	-	5
RELEX	1	1	-	-	1
TRADE	2	3	1	2	3
ELARG	-	1	-	1	-
AIDCO	-	7	2	-	-
ECHO	-	-	-	-	1
ESTAT	-	4	1	-	2
BUDG	1	-	1	-	-
OLAF	-	-	1	-	-
ÖSSZESEN	31	64	95	3	55

Ahogy erre korábban utaltam, a komitológia rendszerét az Alkotmányszerződés is megőrzi, de európai törvényben előre meg kell határozni az általános elveket.

3.4.2. Egyszerűsítés: a jogszabályok minősége

Az Unió támogatottságában kiemelkedő szerepet játszik a jogszabályok minősége is. A jogszabályok megfelelő végrehajtásának és alkalmazásának előfeltétele, hogy azok könnyen beazonosíthatók, könnyen hozzáférhetők és könnyen értelmezhetők legyenek. A tartalmi egyszerűség és a joganyag terjedelmének csökkentése már régóta napirenden van. A Bizottság erőfeszítéseket tesz annak érdekében, hogy a másodlagos közösségi joganyag világosságát, érthetőségét, korszerűségét és „felhasználóbarát” jellegét biztosítsa.

A Bizottság 2001. júliusában kibocsátott egy ún. **Fehér Könyvet**, amely **az európai kormányzásról** szól.¹⁰⁵ A Fehér Könyv megvizsgálja, hogy az Unió miként él a tagállamok által ráruházott hatáskörökkel, és azt a célt tűzi ki, hogy minél több polgár és szervezet vegyen részt az uniós politikák kialakításában és elfogadásában. Általános célkitűzés az átláthatóság, valamint azon személyek elszámoltathatóságának és felelősségének növelése, akik részt vesznek a döntéshozatalban. A joganyag modernizálására vonatkozó részletek

¹⁰⁴ Forrás: COM(2005) 554 final, 10. o.

¹⁰⁵ European Governance – A white paper. COM(2001) 428 final.

későbbi bizottsági közleményekben található, amelyek a jogalkotás minőségének javításáról, valamint a közösségi vívmányok modernizálásáról és egyszerűsítéséről szólnak.¹⁰⁶

A *tartalmi* egyszerűsítésen túl a közösségi *acquis* egyszerűsítésére és terjedelmének csökkentésére a Bizottság az alábbi módszereket alkalmazza.¹⁰⁷

- *A meglévő jogszabályok hivatalos egységes szerkezetbe foglalása.* Ennek során lehetőség nyílik az elavult és a többször is előforduló rendelkezések hatályon kívül helyezésére, a kifejezések és definíciók harmonizálására, valamint a hibák kijavítására anélkül, hogy tartalmi változtatásokat hajtanának végre.
- *Az egyesítés.* Az eredeti jogszabály és az azt módosító jogszabályok egyetlen egy, jogilag nem kötelező dokumentumban való összefoglalása feltétlenül előnyös a polgárok, a közigazgatási szervek és a vállalkozások számára, amennyiben az adott jogszabály könnyebben hozzáférhető és áttekinthetőbb, ám az a hátulütője, hogy az egyesített szöveg nem hivatalos döntéshozói folyamatok része, és ezért nincs jogi alapja.
- *Az elavult joganyag eltávolítása.* Léteznek olyan normák, amelyeket csak egy konkrét, időben korlátozott periódusban kellett alkalmazni (pl. mezőgazdasági árak meghatározása egy adott évre szólóan), mégis formálisan még hatályban vannak. Az is előfordul, hogy egy adott jogszabály jogi alapját, a felhatalmazó rendelkezést hatályon kívül helyezték. Számos aktus címzettje pedig egy-egy tagállam, avagy egy-egy piaci szereplő, így tehát a szélesebb közönség számára érdektelen. Habár nem szükséges ezek mindegyikét formálisan is hatályon kívül helyezni, de felesleges a hatályos és az általános érvényű közösségi *acquis*-n belül elhelyezni.

A célok megvalósítása terén elért eredményekről a Bizottság ún. előrehaladási jelentésekben (*progress report*) rendszeresen beszámol.

3.4.3. Intézményi nyitottság

Mivel a tanulmány III-VI. Része részletesen foglalkozik e témával, ezért csak röviden utalok a nyitottság követelményére. Az EUSZ 1. cikke értelmében az Unióban a döntéseket *a lehető legnyilvánosabban* és az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg.¹⁰⁸

Az EKSZ 207. cikke értelmében a Tanács eljárási szabályzatában „kidolgozza azokat a feltételeket, amelyek mellett a Tanács dokumentumai a nyilvánosság számára hozzáférhetők. E bekezdés alkalmazása céljából a Tanács meghatározza azokat az eseteket, amikor jogalkotói minőségében eljárónak kell tekinteni, abból a célból, hogy ezekben az esetekben a dokumentumokhoz való hozzáférést – a döntéshozatali folyamat hatékonyságának megőrzése mellett – szélesebb körűvé tegye. Amikor a Tanács jogalkotói minőségében jár el, a szavazások eredményét és a szavazás indoklását, valamint a jegyzőkönyvben rögzített megjegyzéseket minden esetben nyilvánosságra kell hozni.”¹⁰⁹

Itt kell még megemlíteni az EKSZ 255. cikkét, amelynek alapján az 1049/2001/EK rendelet született.¹¹⁰ A rendelet az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférést biztosítja, bizonyos köz- és magánérdeken alapuló korlátozásokkal.

¹⁰⁶ COM(2002) 275 final; COM(2002) 278 final; COM(2003) 71 final; COM(2004) 432 final.

¹⁰⁷ COM(2003) 71 final.

¹⁰⁸ A dőlőbetűs szavakat az Amszterdami Szerződés vezette be.

¹⁰⁹ Kiemelés a szerzőtől.

¹¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2001. május 30-i 1049/2001/EK rendelete az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáféréséről. HL L 145, 31/05/2001 43. o. – Emellett több más közösségi intézmény és szerv is elfogadta saját hozzáférési szabályait.

Az információszabadság területén az *Alkotmány szerződés* annyiban jelent előrelépést, hogy a kötelezetti kört kiterjeszti az Unió összes intézményére, szervére és hivatalára. Az I-50 cikk (3) bekezdése értelmében bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult hozzáférni az Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak dokumentumaihoz, függetlenül azok megjelenési formájától. Az Alapjogi Charta szó szerint megismétli e rendelkezést – mint uniós alapjogot.¹¹¹ Végül az Unió politikáiról és működéséről szóló harmadik rész is tartalmaz rendelkezéseket az uniós szervek munkájának átláthatóságáról.¹¹²

A nyitottság biztosítása érdekében az Alkotmány szerződés úgy rendelkezik, hogy az Európai Parlament ülései nyilvánosak; a Tanács ülései, amikor azokon törvényalkotási aktus tervezetéről tanácskoznak, illetve szavaznak, szintén nyilvánosak.¹¹³

Az *Európai Tanács 2006. júniusi brüsszeli ülése* ebben a tekintetben is újat hoz. Az elnökségi következtetések I. Melléklete az átláthatóságra vonatkozó politikával foglalkozik, így többek között előírja, hogy a „Tanács valamennyi, az együttdöntési eljárással elfogadandó jogalkotási aktusokról folytatott tanácskozása, valamint a tanácsi tagok szavazatai és az azokkal kapcsolatban adott magyarázatai nyilvánosak. A Tanács vagy a Coreper egyedi esetben, egy meghatározott tanácskozást illetően határozhat úgy, hogy az nem lehet nyilvános.” A nyilvános tanácskozásokat internetes videoközvetítésen keresztül sugározzák. Elsőként 2006. július 11-én lehetett előben követni a pénzügyminiszterek tanácskozását, bár igaz, hogy az igazán érzékeny napirendi pontoknál a képernyő elsötétült.¹¹⁴

A nyilvános ülésekkel kapcsolatos félelmek egyik okát nyíltan megfogalmazta az angol külügyminiszter: szerinte a nyitottság a hatékonyság rovására megy; az ülések nem a komoly munkáról fognak szólni, hanem a kamerák jelenlétének betudható színjátékról – a nézőközönség megnyeréséről.¹¹⁵ Tagadhatatlan az érvelés igazságtartalma, de ennél valószínűleg jóval nagyobb veszélyt jelent a nemzeti és az európai érdekek egymással szembeni kijátszásának veszélye, amelyet a zárt ajtók mögötti ülések mindenképpen megkönnyítenek.

¹¹¹ II-102. cikk.

¹¹² III-399. cikk.

¹¹³ I-50(2) cikk. – A dokumentumok nyilvánosságáról bővebben l. pl. De Leeuw (2003); Komanovics Adrienne: *Transparency in the European Union*. In: Komanovics (szerk.): *Közjogi intézmények a XXI. században*, (Pécs, 2004) 121-150. o.

¹¹⁴ „Finnish finance minister Eero Heinaluoma is set to ask colleagues questions like ‘do you agree that the highest priority in the EIB’s external activities should be supporting the pre-accession and neighbouring [eastern and southern] countries?’ according to a meeting document. But immediately after these two agenda items, the screen will turn black when ministers tackle more sensitive issues like the implementation of the EU’s stability and growth pact, the rules underpinning the euro.” Forrás: <http://euobserver.com/843/22063>.

¹¹⁵ Mrs. Beckett, mezőgazdasági minisztersége idején részt vett a Tanács egy részben nyitott ülésén, és azon az alábbiakat tapasztalta: „There were some fisheries lobbyists watching the televised debate, and that encouraged Mediterranean countries to play to the gallery and made it much harder to get an agreement.” A Financial Times hozzászól: „Mrs Beckett fears such a move would drive real debate into the corridors or see deals struck over dinner, because ministers would be frightened of being seen to cede ground on issues of national importance.” Forrás: <http://euobserver.com/9/21797>, 2006. június 8., valamint Financial Times, 2006. június 7.

4. Demokráciadeficit: a társadalmi-pszichológiai aspektus

Ebben a fejezetben a démosz lehetséges értelmezéseinek bemutatása után megvizsgálom, hogy az Unióban milyen intézmények szolgálják a közös európai identitás kialakítását.

4.1. Az európai polgári identitás (demos) kialakulása

A demokrácia előfeltétele az európai civiltársadalom, az európai *démosz* megléte. Milyen jelentést takarhat a démosz fogalma?

- *Nemzeti-etnikai és kulturális értelemben vett démosz.* E felfogás képviselői szerint kizárólag a közös történelemmel, nyelvvel, kultúrával és etnikai eredettel rendelkező nép alkothat démoszt. Ezen kritériumok alapján értelemszerűen nem beszélhetünk európai démoszról; így a fenti álláspont képviselői szerint igazi demokrácia sem létezhet európai szinten.
- *Szupranacionális, értékközpontú démosz.* Egy másik megközelítés szerint a polgárokat nemcsak a fentiek, hanem a közös értékek, a jogok és társadalmi kötelezettségek hasonló értelmezése és olyan közös racionális, intellektuális kultúra is összekötheti, amely meghaladja az etnikai-nemzeti különbségeket.¹¹⁶

Jelenleg az EU egy *Európa népei* közötti uniónak tekinthető,¹¹⁷ de vajon létezik-e egy *európai nép*? Egy európai nép létrehozásához – a demokráciadeficit társadalmi-pszichológiai aspektusának korrigálásához – arra van szükség, hogy az európaiak másként gondolkodjanak önmagukról, és azokról a közösségekről, amelyekhez tartoznak. A cél az, hogy a polgárok az Unióval azonosulni tudjanak, hogy kialakuljon az európai civiltársadalom, és ekként az Unió demokráciák összességéből egy demokrácia legyen. Másképpen fogalmazva: az *európai népek* közötti Unió átalakuljon az *európai nép* Uniójává.

Európa egyes népei egyelőre nemigen érznek közösséget a másikkal, nem létezik közös európai identitás. Az uniós felmérések azt mutatják, hogy az európai azonosság vállalása jóval elmarad a nemzeti és a regionális identitás vállalása mögött.¹¹⁸

4.2. Szimbólumok

Gyakorlati szempontból a közös európai identitás kialakítására tett lépések csak szimbolikusak voltak. Itt lehet megemlíteni az európai himnuszt, az európai zászlót és az

¹¹⁶ Craig (1999) 28-29. L. még Weiler, Haltern and Mayer: European Democracy and its Critique. In: Hayward, J. (ed.): The Crisis of Representation in Europe (Frank Cass, 1995); Weiler: European Models: Polity, People and System. In: Craig, P. and Harlow, C. (eds.): Lawmaking in the European Union (Kluwer, 1998), chap. 1. Weiler, Joseph: European Citizenship – Identity and Differentity, in: La Torre, Massimo (ed.): European Citizenship: An Institutional Challenge. 1-24.

¹¹⁷ Az EUSZ 1. cikke is így fogalmaz: "E szerződés új szakaszt jelent az *Európa népei* közötti egyre szorosabb egység létrehozásának folyamatában ...". Kiemelés a szerzőtől.

¹¹⁸ Chrysochoou (2004) 373-374; Kiss J. László (szerk.): A tizenötök Európai (Osiris Kiadó: Budapest, 2000) 27. o.

útlevelet. Az Alkotmány szerződés I-8. cikke az alábbiakat említi az Unió jelképei között: az Unió zászlaja, himnusza, jelmondata, pénzneme és az Európa-nap.¹¹⁹

4.3. Uniós polgárság

A közös identitás kialakításának további eszközéül szolgálhat az uniós polgárság intézménye, de már előljáróban leszögezhetjük, hogy az uniós polgárságban foglalt jogok távolról sem tekinthetők elegendőnek. Az uniós polgárság koncepcióját a Maastrichti Szerződés vezette be; és olyan jogokat foglal magában, amelyek jelentős része már korábban is létezett – másodlagos jogforrásokban vagy egyes tagállamok nemzeti jogszabályaiban.¹²⁰ Az EKSZ 17. cikkének (2) bekezdése értelmében az Unió polgárait a külön nevesített jogokon kívül az EKSZ által meghatározott egyéb jogok is megilletik, ill. kötelezettségek is terhelik.

Ebben a tekintetben az *Alkotmány szerződés* sem hoz lényeges változást, hacsak azt nem, hogy egy címen belül szabályozza az alapvető jogokat és az uniós polgárságot, ezzel mintegy összekapcsolva a kettőt.¹²¹

Alkotmány szerződés II. Részének (Az Unió Alapjogi Chartája) V. Címe az alábbi jogosítványokat említi a „polgárok jogai” között.¹²²

- Aktív és passzív választójog az európai parlamenti választásokon
- Aktív és passzív választójog a helyhatósági választásokon
- A megfelelő ügyintézéshez való jog
- A dokumentumokhoz való hozzáférés joga
- Az európai ombudsman
- A petíciós jog
- A mozgás és a tartózkodás szabadsága
- A diplomáciai és konzuli védelem

Az EK-Szerződésben a fentiek közül a dokumentumokhoz való hozzáférés és a megfelelő ügyintézéshez való jog nem szerepel a többi polgárjogi jogosítvánnyal egy helyen, ti. az uniós polgárságról szóló 17-22. cikkben, bár a dokumentumok nyilvánossága más szerződési rendelkezésekben nevesítve megjelenik.¹²³

Ami a jogorvoslathoz való jogot illeti, a magánszemélyek európai jogi perképesége látszólag bővül a III-365. cikk (4) bekezdésének második fordulata által, amely szerint: „[b]ármely természetes vagy jogi személy ... eljárást indíthat a neki címzett vagy az őt közvetlenül és személyében érintő jogi aktusok ellen, továbbá az őt közvetlenül érintő olyan

¹¹⁹ Ezek sorrendben az alábbiak: kék alapon tizenkét arany csillag alkotta kör; Ludwig van Beethoven IX. szimfóniája Örömdájának részlete; „Egyesülve a sokféleségben”; euro (legalábbis az eurozóna tagjai számára); május 9.

¹²⁰ Bővebben l. pl. Szalayné (2003) 255-266.

¹²¹ I. Rész, II. Cím: Az alapvető jogok és az uniós polgárság (I-9. és I-10. cikk). L. még az Alapjogi Charta integrálását a Szerződésbe, alább.

¹²² II-99-106. cikk.

¹²³ L. a transzparenciáról szóló részt. A megfelelő ügyintézés követelménye a Bizottságon belüli *soft law* dokumentumokban jelent meg. L. pl. Reforming the Commission – A White Paper, COM(2000)0200 final; Commission report to the European Council – Better lawmaking 2000 (pursuant to Article 9 of the Protocol to the EC Treaty on the application of the principles of subsidiarity and proportionality) COM(2000)0772 final; European governance – A white paper, COM(2001)0428 final; Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on an information and communication strategy for the European Union; COM(2002)0350 final; Report from the Commission on European Governance, COM(2002)0705 final.

rendeleti jellegű jogi aktusok ellen, amelyek nem tartalmazzak végrehajtási intézkedéseket.”¹²⁴

Az Alkotmány szerződés továbbá megerősít egy olyan kötelezettséget, amely valójában eddig is létezett, és amely a lojalitási klauzula egyik logikus következménye: ekként „a tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek”.¹²⁵

4.4. Az alapvető jogok védelme

Az európai identitás nem alakulhat ki, ha a Közösség (az Unió) nem biztosítja az emberi jogok védelmét – értelemszerűen csak a Közösségre ruházott hatáskörök korlátain belül. A közösségi jogban az emberi jogok védelme fokozatosan, apránként és mindenféle rendszert nélkülözve alakult ki,¹²⁶ kezdetben a *Bíróság esetjogának közvetítésével*. A fejlődés első lépéseként a Bíróság a *közösségi aktusok* érvényességének védelmében hivatkozott az alapvető jogokra, hogy ekként biztosítsa a közösségi jog elsőbbségét és hatékonyságát. A Bíróság megfogalmazásában az alapvető jogok a közösségi jog általános elveinek részét képezik, amelyek tiszteletben tartását a Bíróság biztosítja.¹²⁷ Később a Bíróság „felbátorodott” és saját hatáskörének kiterjesztése céljából használta az emberi jogok közösségi védelmét.¹²⁸ Ekként a *tagállami aktusok* emberi jogokkal való összeegyeztethetőségét is elkezdte vizsgálni az alábbi két területen:

- (1) a közösségi jog végrehajtására hozott tagállami intézkedéseknek is meg kell felelniük a közösségi alapjogvédelemnek (pl. az irányelvek nemzeti jogba való átültetése során);
- (2) amikor a tagállam a közösségi jogtól derogáció útján, jogszerűen eltér, akkor is be kell tartania a közösségi jog által védett alapjogokat.¹²⁹

A Bíróság jogfejlesztő tevékenysége mellett két másik fejleményt kell megemlíteni: egyrészt a saját közösségi katalógus elfogadására irányuló kísérleteket; másrészt az Európai Emberi Jogi Egyezményhez¹³⁰ való csatlakozás lehetőségét.

- *Közösségi katalógus*. Ami az elsőként említett fejleményt illeti, ismeretes, hogy 2000. decemberében az Európai Tanács nizzai találkozásán elfogadta az Alapvető Jogok Chartáját, egyelőre jogi kötőerő nélkül.¹³¹ Ami a peresíthetőséget illeti: a Chartára egyelőre nem lehet közvetlenül hivatkozni, ám nagyon fontos hivatkozási alapként szolgál.¹³²

¹²⁴ Kiemelés a szerzőtől. Bővebben I. Szalayné Sándor Erzsébet: A magánszemély perképesége az Európai Alkotmány szerződés alapján. Kis előrelépés sok értelmezési problémával. In: Európai jog 2004/6. szám, 12-19. o. Szerinte az Alkotmány nem jelent előrelépést e téren. „Az Európai Bíróságnak a magánszemélyek perlési jogosultságával összefüggő eddig kialakult szűk értelmezési gyakorlatát az alkotmányos szerződés lényegesen nem módosítja.” 17-18. o.

¹²⁵ I-29. cikk (1) bekezdés második fordulat.

¹²⁶ „... in a piecemeal and incoherent manner”, Newman (2001) 371.

¹²⁷ 29/69. sz. ügy *Stauder v. Ulm*, 1969 ECR 419; 7. pont. Ezt nagyon sok más eset követte, amelyben a Bíróság arra a megállapításra jutott, hogy a kérdéses közösségi aktus összeegyeztethető az alapvető emberi jogokkal.

¹²⁸ Az emberi jogok „defenzív” és „offenzív” használata; Coppel and O’Neill (1992) 669.

¹²⁹ Weller (2000) 93-95.

¹³⁰ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Rome, 1950), CETS No.: 5.

¹³¹ Weller (2000) 123-130.

¹³² Az intézmények gyakran hivatkoznak a Chartára; a tagállamok és a polgárok is gyakran utalnak rá, különösen a Parlamenthez benyújtott petíciókban és az Ombudsman elé terjesztett panaszokban, továbbá a Bíróság előtt is gyakran segítségül hívják a Charta rendelkezéseit. L. European Parliament Resolution on the impact of the Charter of Fundamental Rights of the European Union and its future status (2002/2139(INI)), OJ 2003 C 300 E/432.

- *Csatlakozás az Európai Emberi Jogi Egyezményhez.* Az Egyezményhez való csatlakozás vonatkozásában a Bíróság 2/94-es véleményét¹³³ követően egyértelművé vált, hogy csak az EKSZ megfelelő értelmű módosítása után kerülhet sor csatlakozásra. Az EK ugyanis nem rendelkezik sem kifejezett, sem bennfoglalt hatáskörrel, hogy az emberi jogok tárgyában jogi aktusokat fogadjon el.¹³⁴ „A 235. cikk semmi esetre sem szolgálhat alapul olyan rendelkezések elfogadásához, amelyek lényegében, következményeiket tekintve a Szerződés módosításához vezetnének, az ott e célra meghatározott eljárás megkerülésével.”¹³⁵

Az emberi jogok közösségi védelme területén fontos újításokat tartalmaz az *Alkotmány szerződés*. Először is, a Chartát beemelték az Alkotmányba. Már maga a helye is szimbolikus: a bevezető rendelkezéseket (az Unió meghatározását és célkitűzéseit) tartalmazó I. Rész után következik. Az Alkotmány szerződés II-111. cikkéből kiderül, hogy ez a katalógus nemcsak az Unióra kötelező, hanem a tagállamokra is annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre.

A másik újítás az, hogy az Alkotmány szerződés felhatalmazza az Uniót az Egyezményhez való csatlakozásra.¹³⁶ Érdekes, hogy miként változott a releváns rendelkezés szövege: a Konvent által előterjesztett tervezetben még csak az a *soft law* megfogalmazás szerepel, miszerint az Unió *törekszik* a csatlakozásra (angolul: *shall seek accession*). A végleges szöveg ennél erősebb kötelezettséget fogalmaz meg: a kijelentő mód (az angolban: *shall accede*) feltétlenül erre utal. Ez önmagában természetesen nem könnyíti meg magát a csatlakozást: olyan megoldást kell találni, amely az Uniónak és az Egyezményben részes feleknek is egyaránt megfelel.¹³⁷

¹³³ 1996 ECR I-1759.

¹³⁴ 27-28. pont.

¹³⁵ 30. pont. Érdemes azonban elgondolkozni azon, hogy amennyiben a Közösségnek nincs hatásköre csatlakozni, miképp rendelkezhet egy intézménye, a Bíróság hatáskörrel az Egyezmény rendelkezéseinek értelmezésére. “How can the Court do [i.e. incorporate rules on human rights in the corpus of Community law] by way of general principles which the other institutions cannot do by legislation?” A. G. Toth: *The European Union and Human Rights: The Way Forward*, 34 CML Rev. (1997) 491-529, 493.

¹³⁶ I-9. cikk.

¹³⁷ Bővebben l. pl.: Commission Memorandum of 1977; Opinion 2/94 – a tagállamok érvei; Study of technical and legal issues of a possible EC/EU accession to the European Convention on Human Rights, DG-II(2002)006 [CDDH(2002)010 Addendum 2] (Working Group II of the European Convention „Incorporation of the Charter / accession to the ECHR”) Working document 08.

4. táblázat

Csatlakozás az Európai Emberi Jogi Egyezményhez Az Alkotmányszerződés tervezete és végleges szövege

TERVEZET ¹³⁸	VÉGLEGES SZÖVEG
<p>7. cikk: Alapvető jogok</p> <p>(1) Az Unió elismeri az Alkotmány II. részét képező Alapjogi Chartában foglalt jogokat, szabadságokat és elveket.</p> <p>(2) Az Unió <i>célul tűzi ki, hogy csatlakozik</i> az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez. Ez a csatlakozás nem érinti az Uniónak az Alkotmányban meghatározott hatásköreit.</p> <p>(3) Az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományából következnek, az uniós jogrend részét képezik mint annak általános elvei.</p>	<p>I-9. cikk</p> <p>Az alapvető jogok</p> <p>(1) Az Unió elismeri a II. részt képező Alapjogi Chartában foglalt jogokat, szabadságokat és elveket.</p> <p>(2) Az Unió <i>csatlakozik</i> az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez. Ez a csatlakozás nem érinti az Uniónak az Alkotmányban meghatározott hatásköreit.</p> <p>(3) Az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományából következnek, az uniós jogrend részét képezik, mint annak általános elvei.</p>

5. Demokráciadeficit: konklúziók

A democráciadeficit egyes elemeinek bemutatásánál már utaltam a problémákra, a megoldási javaslatokra és az Alkotmányszerződés releváns rendelkezéseire. Ez a fejezet annak vizsgálatára korlátozódik, hogy egyáltalán *helyes-e a kérdésfelvetés*.

Kétségtelen, hogy a korábbi fejezetekben jellemzett helyzet számos ponton bírálható. Ezeket a visszasságokat azonban nem lehet összefüggésükből kiragadva vizsgálni; így nem helyes, ha pusztán az Európai Unión belüli hiányosságokat elemezzük. Következésképp meg kell vizsgálni, hogy ez a „deficit” egyedi jelenség-e, hogy pusztán az Unióban tapasztalható-e, vagy pedig esetleg más kontextusban is jelentkeznek, mint például az egyes államokon belül, vagy pedig más nemzetközi szervezetek keretei között.

Craig szerint az intézményi problémák nem EU-specifikusak: a parlamenti demokrácia eróziója figyelhető meg *nemzeti szinten is*. Ekként nem állíthatjuk, hogy napjainkban a nemzeti parlamentek ténylegesen kontrollálni tudják egyrészt a jogalkotást, másrészt a kormányzati munkát. Hasonlóképp megállapíthatjuk, hogy a végrehajtói aktusok legitimitációja nemzeti szinten is kérdéses.¹³⁹ Ezt még ki lehet egészíteni azzal, hogy egyáltalán nem biztos, hogy az EP kevésbé képes befolyásolni a jogszabályok tartalmát, mint a nemzeti parlamentek: a statisztikák azt mutatják, hogy az EP-nek gyakran sikerül módosító javaslatait elfogadtatni, így azok bekerülnek a rendelet ill. irányelv végső szövegébe.¹⁴⁰

¹³⁸ Megtalálható az alábbi oldalon: http://www.stratek.hu/archivum/images/pdf/EUF00_Kulonszam2.pdf.

¹³⁹ Craig (1999) 25-27.

¹⁴⁰ Horváth-Tar (2004) 194.

Ezeket szem előtt tartva, meg kell vizsgálni, hogy mi lehet az Európai Unió alternatívája. Az egyik megoldás az lehetne, hogy *a jelenlegi uniós hatáskörök teljes egészükben visszakerülnek a tagállamokhoz*. Ez több problémára is megoldást jelenthetne: egyrészt a „távolság” problémájára (az emberekhez közelebb kerülne a döntési szint), másrészt értelemszerűen a nemzeti parlamentek nagyobb mértékben tudnák befolyásolni a döntéshozatalt. Ez azonban a globalizáció és az államok interdependenciája miatt nem járható út: a tapasztalat azt mutatja, hogy az államok mindenképpen kialakítják a nemzetközi együttműködés valamilyen formáját.

Egy másik alternatíva tehát *a nemzetközi együttműködésnek egy, a közösségi modelltől eltérő formája* lehet. A kérdés tehát nem az, hogy az államok együttműködnek-e (hiszen egyértelmű, hogy együttműködnek), hanem az, hogy ez az együttműködés *milyen formát* ölt. A kooperáció megvalósulhat *ad hoc* nemzetközi szerződések révén, de valami állandóbb, nemzetközi fórum létrehozásával is. Annyit már most megállapíthatunk, hogy ha az Unió nem létezne, akkor is valószínűleg létrejött volna valamiféle nemzetközi fórum,¹⁴¹ tehát nem jelentené azt, hogy a jelenlegi uniós hatáskörök mind nemzeti szinten maradtak volna.¹⁴²

Így végső soron egyrészt az Európai Unió, másrészt pedig multilaterális és bilaterális nemzetközi szerződések ill. szervezetek között kell választani. A kérdés ilyen módon való újrafogalmazása után már sokkal egyszerűbb a válasz, hiszen ez utóbbiak sokkal kevesebb demokratikus inputot biztosítanak. A „hagyományos” nemzetközi szervezeteket létrehozó megállapodásokat a végrehajtó hatalom képviselői kötik meg, hajtják végre és szüntetik meg. Ezek a szervezetek nem rendelkeznek az Európai Parlamenthez hasonló fórummal; a nemzeti parlamenteknek pedig lényegében nem áll módjukban befolyásolni avagy ellenőrizni a kérdéses nemzetközi szervezet munkáját. Tovább rontja a demokratikus kontroll esélyeit az ilyen szerződések avagy szervezetek relatíve nagy száma, amely lehetetlenné teszi, de legalábbis jelentősen megnehezíti, hogy a parlamentek avagy a polgárok nyomon tudják követni e szervezetek tevékenységét.

Végül, de nem utolsó sorban meg kell említeni a hagyományos nemzetközi szervezetek tevékenységének átláthatóságát, pontosabban annak hiányát. A nemzetközi kapcsolatokban hagyományosan a titkosság a főszabály. Az államokat a végrehajtó hatalom képviseli nemzetközi szinten, amelynek képviselői vonakodnak nyilvánosságra hozni egyrészt a kormányközi kapcsolatok mikéntjére vonatkozó stratégiájukat, másrészt azon bizalmas információkat, amelyeknek a tárgyalások során birtokába jutottak.¹⁴³ Habár ezeket a szervezeteket is elérte a legitimációs válság, az Unió annyiban előrébb jár, hogy viszonylag fejlett aktív információs politikát folytat,¹⁴⁴ és külön jogszabály rendelkezik három intézmény dokumentumaihoz való hozzáférésről.

Mindezek alapján levonható az a következtetés, hogy bár a jobbítás igényéről nem kell és nem lehet lemondani, az Unió mégis jelentős demokratikus inputot biztosít a polgárok, valamint azok választott képviselői számára.

¹⁴¹ L. pl. az EFTA felállítását, amelyet az EK riválisának szántak.

¹⁴² Craig (1999) 26-27.

¹⁴³ Roberts (2004) 411.

¹⁴⁴ L. pl. a <http://www.europa.eu> honlapon szereplő számos információt, a publikus nyilvántartásokat, az ingyenes adatbázisokat (EUR-Lex).

III. Rész

A transzparencia követelményének megjelenése az Európai Unióban

1. Bevezetés: A nyilvánosság és a nemzetközi szervezetek

1.1. Nyilvánosság a nemzetközi szervezetekben

A nemzetközi kapcsolatokat általában a titkosság jellemzi: érthető okokból a világpolitika zárt ajtók mögött formálódik. Ahogy korábban említettem, az államokat képviselő kormányzati szervek nem kívánják feltárni egyrészt saját tárgyalási stratégiájukat, másrészt azon bizalmas információkat sem, amelyeknek a tárgyalások során birtokába jutottak.¹ A kormányok azzal érvelnek, hogy a megbeszéléseken érzékeny, magaspolitikai (*high politics*) ügyekről tanácskoznak, és a nyilvánosság kereszttüzeiben nem lehet kialakítani olyan légkört, amely elengedhetetlen a tárgyaló felek közötti konszenzus kialakításához. Ugyanezt az érvrendszert hangoztatják a kormányközi együttműködés intézményesített formái, a nemzetközi szervezetek vonatkozásában is.

Habár a nyilvánosság kizárása az államközi kapcsolatok inherens jellemzőjének tűnik, számos nemzetközi szervezet elért az ún. legitimációs válság. Így pl. a Világkereskedelmi Szervezetet (WTO), a Világbankot (IBRD) és a Nemzetközi Valutaalapot is. A WTO-n belüli eljárásokat egy kommentátor így jellemezte: a kereskedelempolitika fontos döntéseit egy csoport nem választott bürokrata hozza, akik zárt ajtók mögött döntenek Genfben.²

1.2. Nyilvánosság az Európai Unióban

Értelemszerűen a legitimációs válság jelei az Unióban is tapasztalhatók. Habár e tekintetben az utóbbi években jelentős előrelépés tapasztalható,³ továbbra is elmondható, hogy az intézmények szeretik eltitkolni a más államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel folytatott tárgyalások részleteit. Szigorúan véve idetartoznak még a tagállamok egymás közötti megbeszélései is, pl. a Tanács keretein belül vagy a komitológiai bizottságokban.

Az Unió egyes intézményeiben és a tagállamokban is működik az az automatizmus, hogy a nemzetközi élet más szereplőivel vagy egymással folytatott tárgyalásaikat szigorúan nemzet- avagy államközinek tekintik, és megengedhetetlennek tartják azok nyíltabbá tételét. Érveiket több, a dolgozat szempontjából releváns jogesetben is kifejtették.

A *Mattila* ügyben a felperes kérelme az Unió Oroszországgal és Ukrajnával kapcsolatos politikájára irányult; ezzel kapcsolatos, tehát második pillérbeli dokumentumok

¹ Az uniós terminológiában ezt nevezik a kibocsátó szabályának (*rule of originator control, authorship rule*); azaz, hogy a dokumentum kibocsátója – és nem az azt birtokló más személy vagy szerv – rendelkezik arról, hogy az adott dokumentum hozzáférhetővé tehető-e. Roberts (2004) 411.

² Idézi: Roberts (2004) 411.

³ Bővebben I. a II. Rész, illetve a dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló alábbi fejezeteket.

kiadását kérte. A megtagadás indokaként a Tanács azt hozta fel, hogy a közös kül- és biztonságpolitika keretei között a Tanácsot politikai felelősség terheli, és ennek alapján kell mérlegelnie, hogy egy dokumentum hozzáférhetővé tétele milyen lehetséges következményekkel lehet az Unió nemzetközi kapcsolataira.⁴ A Tanács érvelése az Elsőfokú Bíróságot meggyőzte: elfogadta, hogy a kért dokumentum kiadása a jelenlegi és jövőbeni tárgyalások során hátrányosan befolyásolhatná az Unió pozícióját.⁵

A *Kuijer II* ügyben a kérelmező bizonyos harmadik országok politikai helyzetére vonatkozó dokumentumokat kért. Ezeket a dokumentumokat az Unió egyes szervei ill. a tagállamok készítették. A Tanács a kérelmet elutasította, azzal érvelve, hogy a dokumentumok nagyon részletes információt tartalmaznak harmadik államok általános politikai és emberi jogi helyzetéről, amely a kérdéses országok kritikájaként is értelmezhető.⁶ A jelentések hátrányosan befolyásolhatják az Unió és ezen harmadik államok közötti kapcsolatokat, a dokumentumok nyilvánosságra hozatalának lehetséges következményeit pedig a Tanács méri fel az őt terhelő politikai felelősség keretei között. Valós a veszély – így a Tanács –, hogy a jelentések feltárása veszélyeztetné a kérdéses országokból származó menedékkérők helyzetének javulását, és nehézségek merülnének fel más, hasonló helyzetben levő harmadik országok vonatkozásában is.

A Bíróság elviekben elfogadhatónak tartotta az ilyen értelmű indokokat, azonban az adott esetben azokat nem tartotta helytállóknak: az eset tényállásából ugyanis kiderült, hogy a kérelmezett dokumentumok nem közvetlenül az Unió és a kérdéses országok közötti kapcsolatokra vonatkoztak, így tehát nem vezethettek feszültséghez az EU és harmadik országok között.⁷

Habár az Unió vonatkozásában „belső ügynek” számít, szigorúan véve nemzetközi jellegűnek kell tekintenünk a Tanácsban illetve a komitológiai bizottságokban folyó tanácskozásokat, megbeszéléseket is, hiszen a szuverén tagállamok érdekeit megjelenítő, kifejező szervekről van szó. Az alábbi jogesetek kiválóan példázzák, hogy a tagállamok (a Tanács) miért vonakodnak a *belső tárgyalásaikra vonatkozó iratokat* nyilvánosságra hozni.

A *Carvel* ügyben a Tanács azzal érvelt, hogy a Tanácson belüli döntések kompromisszumos úton alakulnak ki. Ennek során a tagállamok őszintén feltárják az általuk tapasztalt nehézségeket, elmondják, hogy országuk milyen gondokkal szembesül, és nyíltan kifejtik a tervezett intézkedéssel kapcsolatos álláspontjukat. Alapvető érdek, hogy ezek az álláspontok ne kerüljenek a nyilvánosság elé, különösen akkor, ha a tárgyalások előrehaladtával – a tárgyalások sikerének biztosítása végett – valamelyik tagállam kénytelen eredeti álláspontjától eltérni vagy azt akár teljesen feladni. Az alkufolyamatot veszélyeztetné, ha a tagoknak állandóan attól kellene tartani, hogy álláspontjaik (ill. azok változása) nyilvánosságra kerülhet.⁸

A *BAT* ügyben a kérelem az egyik komitológiai bizottság dokumentumaira irányult. A Bizottság azzal érvelt, hogy a komitológiai bizottságokon belüli konzultációknak alaposnak és őszintének kell lenniük, amely lehetővé teszi a tanácskozások zavartalan menetét; és általában véve a döntéshozatal hatékonyságát. A bizottsági üléseken elhangzottak nyilvánosságra hozatala ezt a hatékonyságot veszélyeztetné.⁹

⁴ *Mattila I* 47. pont; l. még *T-14/98 Hautala I* 71-72. pont.

⁵ *Mattila I* 65. pont.

⁶ *Kuijer II* 18. pont.

⁷ 60-69. pont.

⁸ *Carvel* 52. pont. A Bíróságnak végül nem kellett a Tanács álláspontjának helyességéről nyilatkoznia, ui. más indokok alapján (az indokolási kötelezettség megsértése miatt) semmisítette meg a Tanács határozatát.

⁹ *BATI* 33. és 51. pont. – A Bíróság úgy találta, hogy a Bizottság nem vetette össze egyrészt a saját, másrészt a kérelmező érdekeit, hanem automatikusan a saját érdekeit részesítette elsőbbségben. Mivel a Bizottság a tényeket nyilvánvalóan tévesen értékelte, a Bíróság a hozzáférést megtagadó határozatot megsemmisítette. 57-58. pont.

A fenti ismertetett érvekből kiderül, hogy az uniós intézmények szintén az információs szabadság körén kívül esőnek tekintették – és tekintik még ma is – a kormányok közötti tárgyalásokat és konzultációkat. A következő fejezetek azt mutatják, hogy ez az álláspont miért és miként változott meg.

2. A dokumentumokhoz való hozzáférés: alapvetések

2.1. Definíció és szóhasználat

Az információs szabadság az állampolgárnak jogot biztosít, hogy az állam birtokában levő, az állam tevékenységével kapcsolatban álló információhoz hozzáférjen, azokat megismerhesse. Más szavakat is használnak e jog leírására, pl. az állam közirataihoz való hozzáférés joga, a közokiratok megismerhetősége,¹⁰ vagy a közérdekű adatok nyilvánossága.

A szóhasználat tehát nem egységes: a szakirodalom és a jogszabályok különféle, egymást csak részben lefedő kifejezéseket használnak. Így a “nyitott kormányzás” (*open government*) vagy a “kormányzati iratokhoz való hozzáférés joga” (*public right of access to government documents*) is használatos. A nyitott kormányzás tágabb az információs szabadságnál: az előbbi magában foglalja a kormányzati adatokhoz való hozzáférést túl pl. a kormányzati szervek megbeszéléseinek (a kormányülések) nyilvánosságát is. Az Amerikai Egyesült Államokban a jogszabályok “információs szabadságról” (*freedom of information*) szólnak, de a “lakosság tájékoztatáshoz való joga” (nem teljesen pontos fordítás; *the people’s right to know*) és a nyitott kormányzás elnevezés is előfordul. Az eredeti svéd “*offenlighetsprincip*” a nyitottság elveként fordítható le, de néha a nyilvánosság elveként is fordítják (*publicity principle*). Franciaországban a közigazgatási nyitottság (*transparence administrative*) kifejezés használatos; de a korábbi Szovjetunióban megjelenő “glasznoszty” kifejezésről sem szabad elfeledkeznünk.¹¹ Az uniós terminológiában az *access to documents* (dokumentumokhoz való hozzáférés) kifejezés terjedt el.¹²

2.2. A dokumentumokhoz való hozzáférés jelentősége

A kormányok tevékenységét kettősség jellemzi: egyrészt a lehető legtöbb adatot kívánják összegyűjteni polgáraikról, ezzel egyidőben viszont vonakodnak saját cselekedeteikről adatot szolgáltatni. Az adatvédelem (a személyes adatok védelme) és a közérdekű adatok nyilvánosságának elve e két kormányzati reflexet próbálja korlátozni.¹³ A kormányzattól önmérsékletet kívánni nem reális, ezért van szükség külső mechanizmusokra.

A közérdekű adatokhoz való hozzáférés a demokratikus kormányzás egyik alapvető feltétele. Akkor beszélhetünk demokráciáról, ha – többek között – a polgárok kellőképp

¹⁰ http://alkotmanyjog.jogiforum.hu/curriculum/chapter/1244/heading/1245,1272,1282/level2/1282#1282_12.

¹¹ Martin-Feldman (1998) Ch. 1; Michael (1997).

¹² Példák az Unió honlapjáról: *public access* (Európai Ombudsman honlapja); *openness and access to documents* (Bizottság); *access to Council documents* (Tanács); *access to documents* (EP).

¹³ Michael (1997).

informáltak a kormány működéséről és politikáiról. Azt is le kell azonban szögezni, hogy önmagában az információs szabadság nem nyújt gyógyírt minden problémára; ez a jog csak egy része a nyitottság biztosításért folytatott harcnak.

Az információs szabadságnak, a közokiratok megismerhetőségének jelentősége az alábbiakban foglalható össze. Az alább felsorolt funkciók szorosan összefüggenek egymással.¹⁴

(a) Az információs szabadság elősegíti *az állam és polgárai közötti egyenlőtlen erőviszonyok kiegyensúlyozását*. A parlament és a kormány a polgárok által ráruházott hatalom keretei között működik, mindkettőt kötik a jogszabályok, ekként a lakosságnak jogában áll ellenőrizni, hogy a kormányzati szervek miképp élnek ezzel a hatalommal.¹⁵ Az ellenőrzés egyik eszköze a közérdekű adatokhoz, avagy a kormányzati dokumentumokhoz való hozzáférés.

Az állami szerveket a közjó szolgálatára hozták létre, azaz a kormány a lakosságot szolgálja. Ezért a birtokában levő információkat sem őrizheti meg pusztán önmagának, hanem meg kell osztania a polgárokkal is, amennyiben a közzététel nem ellentétes a közérdekkel. Kiemelkedő jelentőségű, hogy a közérdekűnek minősülő adatok esetében a kérelmezőnek nem kell semmiféle érintettséget bizonyítania, avagy kérését indokolnia.

Az állam birtokában levő információk, dokumentumok kibocsátását, összegyűjtését és kezelését közpénzből, azaz az állampolgárok által különféle jogcímenek befizetett forrásokból finanszírozzák. Következésképp ezek az információk végső soron az állampolgárok „tulajdonát” képezik; az állam pusztán a fent említett feladatokat látja el; azt is a polgárok nevében és érdekében. Az állami szervek kötelesek a birtokukban levő információkat hozzáférhetővé tenni, kivéve ha bizonyos köz- vagy magánérdek védelme mást diktál.¹⁶

(b) Az információs szabadság hozzájárul *a kormányzati tevékenység hatékonyságának növeléséhez, ideértve a korrupció csökkenését*. Egy demokratikus társadalomban a polgárok számára biztosított a lehetőség, hogy vezetőik tevékenységét ellenőrizzék és a kormányzati munkát nyíltan megvitassák. Ezzel a lehetőséggel csak akkor tudnak élni, ha információval rendelkeznek kormányuk teljesítményéről.¹⁷ A megfelelő informáltság lehetővé teszi a kormány ellenőrzését és ekként a hatékonyság növelését.

(c) A fent említett funkciókhoz szorosan kapcsolódik *a politikai részvétel joga*, és végső soron *a hatalom demokratikus legitimitációja*. A polgárok csak akkor tudnak értelmes módon részt venni az adott közösség sorsának alakításában, ha kellő információval rendelkeznek. A hatékony részvétel a rendelkezésre álló információtól (is) függ. Ez pedig végső soron a kormányzat támogatottságának növekedéséhez vezet. Bár azt is gyorsan hozzá kell fűzni, hogy a gyakorlatban csak kevés hozzáférés iránt kérelem vonatkozik „magaspolitikai” dokumentumokra; a kérelmek túlnyomó része egyéni érdeksérelmekkel kapcsolatos.¹⁸ Ez pedig átvezet minket egy következő funkcióra.

(d) *Tisztességes eljárás, törvény előtti egyenlőség*. A hozzáférés iránti kérelmek leggyakrabban egyénektől és vállalkozásoktól érkeznek, akik az őket közvetlenül érintő közigazgatási tevékenységgel kapcsolatosan szeretnének információhoz jutni. Az egyének gyakran arra kíváncsiak, hogy miért nem kaptak meg bizonyos kedvezményeket vagy segílyt; az üzleti szektor pedig a különféle rájuk vonatkozó szabályokról, versenyjogi eljárásokról vagy közbeszerzési döntésekről szeretne bővebben tájékozódni. Ekként a

¹⁴ Bővebben I. Martin-Feldman (1998) Ch. 2; Mendel (2003); Michael (1997).

¹⁵ A felelős kormány koncepciója, az elszámoltathatóság és a felelősségteljes kormányzás követelménye.

¹⁶ <http://www.article19.org/pdfs/cases/inter-american-court-claude-v.-chile.pdf>, 19. pont.

¹⁷ L. pl. a Transparency International nevű, berlini székhelyű NGO évenkénti jelentését, amelyben szerepel az egyes országok korrupciós indexe. www.transparency.org.

¹⁸ Roberts (1999).

dokumentumokhoz való hozzáférés megakadályozza, vagy legalábbis csökkenti a kormányzati önkényt, és biztosítja a tisztességes eljárást.¹⁹

Az információs szabadság érvényesülésében kiemelkedő szerepe van a **megfelelő kommunikációs infrastruktúrának**. Ez egyéni szinten azt jelenti, hogy az egyének képesek írni-olvasni és érdekeiket megfelelően kifejezésre juttatni, tehát lényegében az oktatási rendszer minősége áll a háttérben. Az *állam ill. a kormány* vonatkozásában olyan követelményeket tartalmaz, mint pl. az energiaellátás biztosítása, magasabb szinten a modern telekommunikációs eszközök rendelkezésre állása (Internet), de ide sorolható még a hatékony könyvtárszolgálat, a nemzeti levéltárak, vagy a megfelelő nyilvántartások.²⁰ Mendel szerint a kormányt még olyan tevéleges kötelezettség is terheli, hogy bizonyos alapvető információkat összegyűjtsön, feldolgozzon és nyilvánosságra hozzon; példaként pedig a múltban elkövetett emberi jogi jogsértéseket hozza fel.²¹

Vizsgálatunkat az Európai Unióra szűkítve, több intézmény is megfogalmazta a transzparencia jelentőségét. Az *Európai Parlament* egy 2006. évi jelentése szerint²² az átláthatóság célja „az európai intézmények demokratikus természetének megerősítése, annak lehetővé tétele az állampolgárok számára, hogy közelebbről részt vehessenek a döntéshozatali folyamatban, a közigazgatás nagyobb legitimitásának biztosítása a hatékonyság és az állampolgárok általi elszámoltathatóság javításával, és végül a problémák és hiányosságok időben történő feltárása”.

Hasonló elemeket emel ki a *Bíróság* is. A Bíróság szerint a transzparencia lehetővé teszi, hogy a polgárok részt vegyenek a döntéshozatalban; biztosítja, hogy az adminisztráció hatékonyabban működjön és a felelőssége is növekedjen; valamint erősíti a demokrácia elvét és az emberi jogok tiszteletben tartását.²³

A fent említett funkciók végső soron az állampolgárok, a lakosság érdekeit szolgálják. Ennek ellenére az információs szabadságról szóló jogszabályokat (akár közösségi, akár nemzeti szinten) nem az „átlagpolgárok” kezdeményezésre fogadták el; azokat a legtöbb esetben tudósok, jogászok, újságírók és parlamenti képviselők szorgalmazták.²⁴

Azon országokban, ahol az információs szabadságról szóló törvény már hosszabb múltra tekinthet vissza, az a tapasztalat, hogy a megkeresések jelentős százalékban „bagatell ügyekre” irányulnak, és a kérelmek csupán kis százaléka vonatkozik „magaspolitikai”, azaz szélesebb érdeklődésre számot tartó politikai kérdésekre.²⁵ Ez a megfigyelés az Európai Unió vonatkozásában is igaz. Az *Európai Közösségek Bíróságáig eljutó ügyek* értelemszerűen kissé torz képet adnak, hiszen alapvetően két típusú kérelmező mutatkozott hajlandónak a bírósági eljárással járó nehézségek (idő, pénz, fáradság) vállalására: egyrészt a „politikailag nagyon tudatos” személyek (újságíró, egyetemi oktató, EP-képviselő), másrészt pedig multinacionális vagy jelentős gazdasági erővel rendelkező társaságok (versenyjogi eseteket képviselő ügyvédi iroda, multinacionális társaságok).

A felekre vonatkozó statisztika egy kicsit összetettebb, ha nemcsak a Bíróság előtti ügyeket, hanem a három fő intézményhez beérkező *összes kérelmet* vizsgáljuk. A gyakorlat azonban itt is azt mutatja, hogy leginkább az európai ügyek szakértői élnek a releváns

¹⁹ Roberts (1999).

²⁰ Martin-Feldman (1998) Ch. 4; Joanne Caddy in OECD (2003) 73-77.

²¹ Mendel (2003) v. Bővebben: Who Wants to Forget? Truth and Access to Information about Past Human Rights Violations. London: ARTICLE 19, 2000. Letöltve: <http://www.article19.org/pdfs/publications/freedom-of-information-truth-commissions.pdf>

²² Cashman-jelentés; Végleges A6-0052/2006 (2006. márc. 15.).

²³ L. pl. *Interporc II* 43. pont, *Interporc III* 39. pont; *Bavarian Lager* 36. pont; *Kuijer II* 52. pont.

²⁴ Michael (1997).

²⁵ Roberts (1999).

közösségi jogszabályok nyújtotta lehetőségekkel, és így azok nem igazán tekinthetők a lakosság által általánosan használt eszköznek.²⁶

2.3. Az információs szabadságról szóló szabályok általános vonásai

Számos tanulmány foglalkozik a *nemzeti* jogalkotás standardjaival.²⁷ Az információs jogszabályok természetesen rendkívül nagy szóródást mutatnak; ennek ellenére azonosítható néhány általános vonás, és nagyjából az alábbi kérdésekre adnak különféle válaszokat.²⁸

2.3.1. A jogszabály terjedelme, hatálya

A jogszabálynak először is meg kell határozni a kedvezményezettek körét. A *személyi hatály* vonatkozásában meg kell határozni, hogy ki nyújthat be kérelmet, és hogy szükséges-e valamiféle személyes érintettséget bizonyítani.

A *tárgyi hatály* tekintetében az alábbi kérdéseket kell megválaszolni. *Először* is, meg kell határozni, hogy a jogalkotó mit ért dokumentum alatt: a jogszabály milyen formátumú dokumentumra terjed ki; kiterjed-e az előkészítő dokumentumokra, vagy csak már a véglegesített változatokra. *Másodszor* tisztázni kell, hogy a jogszabály a hatóságok birtokában levő összes közérdekű vagy hivatalos dokumentumra kiterjed-e, tehát az általa kibocsátott dokumentumokon kívül a hozzá érkezett dokumentumokra is, avagy csak az előbbiekre. *Végül* pedig definiálni kell a kötelezettek körét, tehát hogy mely szervek tekinthetők hatóságnak. A definíció nagyon változatos lehet, de az információs szabadságot szabályozó normák általában a végrehajtó hatalom szervezetéhez tartozó testületekre terjednek ki, azaz az igazságszolgáltatási és a törvényhozó szerveket általában nem fedik le.

2.3.2. A kivételek rendszere

Nem mindig könnyű különbséget tenni egyrészt a jogszabály hatálya, másrészt a szabályok alóli kivételek között. Ha egy kérelem nem tartozik az adott információs *jogszabály hatálya* alá, akkor pusztán ennél a ténynél fogva a hatóság elutasítja a kérelmet. Ha egy kérelem valamely, az információs jogszabályban meghatározott *kivétel* alkalmazási körébe tartozik, akkor a hatóság köteles megmagyarázni, hogy miért és mennyiben indokolt az adott kivételre való hivatkozás. Ebben az esetben a fellebbezési esélyek is jóval kedvezőbbek. Látható, hogy a különbségtételnek inkább eljárásjogi következményei vannak, a kérelmező szempontjából legtöbbször ugyanarra az eredményre vezetnek.

A kivételeket többféleképp lehet csoportosítani.²⁹ Az egyik lehetőség a kötelező és a diszkrecionális (*mandatory – discretionary*) kivételek közötti különbségtétel. A *kötelező kivételek* esetében a hatóságnak meg kell tagadnia a dokumentum kiadását („a hozzáférést

²⁶ COM(2004) 45 final 6.5. pont.

²⁷ L. pl. Kranenborg-Voermans (2005); Banisar (2006); vagy l. pl. a Bizottság honlapján található tagállami szabályokat: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_en.htm#.

²⁸ Az alábbi rész (2.3. pont) a következő forrás alapul vételével készült: Kranenborg-Voermans (2005) 12-27. o.

²⁹ Kranenborg-Voermans (2005) 16.

megtagadja”). *Diszkrecionális kivétel* esetében a hatóság mérlegelésén múlik a nyilvánosságra hozatal („a hozzáférést megtagadhatja”).

Egy másik csoportosítás abszolút és relatív kivételek közt különböztet. *Abszolút kivételek* esetén a hozzáférést *feltétlenül* meg kell tagadni, azaz a hozzáférésre semmilyen körülmények között nem kerülhet sor. Ez természetesen csak kötelező kivétel esetében fordulhat elő. *Relatív kivétel* esetében bizonyos feltételek teljesülése esetén a dokumentum hozzáférhetővé tehető. Kötelező és diszkrecionális kivételek is „relativizálhatók”, még hozzá tipikusan az alábbi háromféle módon.

- Az egyik módszer az, ha a hozzáférést meg kell tagadni (kötelező kivétel esetében) avagy megtagadható (diszkrecionális kivétel esetében), ha a nyilvánosságra hozatal bizonyos meghatározott *érdekeket sért* (ún. sérelem teszt). Számos érdek szerepel a különféle információs jogszabályokban; a sérelem mértéke pedig szintén országonként eltérő; a fokozatok általában az alábbiak: a hozzáférhetővé tétel bizonyos érdeket veszélyeztethet, veszélyeztet; avagy súlyosan veszélyeztet.
- A „relativizálás” másik módszere, ha a jogalkotó előírja a szóban forgó *érdekek mérlegelését*. Ekkor a mérleg egyik serpenyőjében a kivétel által védeni kívánt érdek található, míg a másik serpenyőben a nyitottsághoz fűződő érdek, vagy valami más nyomós közérdek. A megkeresett szerv csak akkor utasíthatja el a kérelmet, ha ezt a mérlegelést elvégezte, és úgy találta, hogy a kivétel által védeni kívánt érdek nyomósabb.
- Végül egyes dokumentumok csak akkor adhatók ki, ha ahhoz egy *harmadik fél előzetesen hozzájárult*. Tipikus esetei a harmadik fél által kibocsátott dokumentumok avagy a személyes adatok.

Kissé előreszaladva megállapíthatjuk, hogy az 1049/2001 rendelet nem tartalmaz abszolút és diszkrecionális kivételeket; mindegyik kivétel kötelező kivételként van megfogalmazva, de különféle feltételekhez van kötve.

Még meg lehet említeni, hogy minden jogrendben külön elbánás alá esnek a minősített, tehát a különféle titkossági kategóriákba (pl. titkos, bizalmas, stb.) besorolt dokumentumok.

A fentiekén túl a hozzáférés megtagadható *eljárásjogi alapon* is; pl. a határidők túllépése miatt, ha a kérelem nem elég pontos, vagy jelentős terjedelmű avagy nagy számú dokumentumra vonatkozik. Ám ez utóbbi esetekben elvárható, hogy a kérelmező és szerv méltányos megoldást találjon.

2.3.3. Eljárás

A jogszabályok *a kérelmező* vonatkozásában általában megkívánják, hogy az igényelt dokumentumot többé-kevésbé pontosan jelölje meg. A kérelmet írásban és/vagy szóban lehet előterjeszteni. A kérelemnek tartalmaznia kell bizonyos, a kérelmezővel kapcsolatos adatokat, mint pl. név, lakhely, aláírás, esetleg a kérelem indoka. Alapvető követelmény, hogy a kérelmező csak a tényleges költségeket meg nem haladó díj fizetésére kötelezhető.

A jogszabályok *a hatóságok eljárását* is számos tekintetben szabályozzák. A kérelem elbírálására megszabnak egy határidőt, amely kivételesen meghosszabbítható. A határozatot írásba kell foglalni és indokolni kell. Ha a kérelmező kérelmét nem a megfelelő hatóságnak küldte, erről és az illetékes szerv kilétéről a kérelmezőt tájékoztatni kell, vagy a kérelmet át kell tenni a hatáskörrel rendelkező szervhez, és erről a kérelmezőt tájékoztatni kell. Ami a dokumentumhoz való hozzáférést illeti, biztosítani kell a helyszínen való betekintést, vagy meg kell küldeni az igényelt dokumentum másolatát avagy kivonatát.

2.3.4. Jogorvoslat

- A jogorvoslat fő formái az alábbiak, illetve ezek valamilyen kombinációja.
- *Adminisztratív jogorvoslat.* A kérelmet elutasító hatóság felettes szerve végzi.
 - Némely országban lehetőség van az információszabadság felügyeletét ellátó *bizottsághoz* vagy *biztoshoz* fordulni. Általában véve az ombudsmanok hatásköre az információszabadság megsértésének vizsgálatára is kiterjed.
 - *Bírói út:* a hatóság döntését bíróság előtt meg lehet támadni.

2.3.5. Aktív és passzív hozzáférés

Az információszabadságról szóló szabályok túlnyomó részét a kérelem alapján történő hozzáférést szabályozzák, amit – a hatóságok szemszögéből nézve – *passzív hozzáférésnek* is neveznek. A jogrendek azonban gyakran azt is a hatóságok kötelezettségévé teszik, hogy saját kezdeményezésükre publikálják a rájuk vonatkozó legfontosabb információkat. Ezt *aktív hozzáférésnek* nevezzük.

A kérelemre történő hozzáférést nagyban segítik a *nyilvántartások*, ezért számos jogrendszer a dokumentumok nyilvántartásával kapcsolatban is tartalmaz előírásokat.

2.3.6. Konklúziók

A fenti rövid áttekintésből és a vonatkozó irodalomból is látszik, hogy az egyes jogrendek eltérően szabályozzák a köziratok megismerhetőségét. A nemzeti információszabadságjogokat elemezve az egyik szerző az alábbi modelleket különböztette meg.³⁰

5. táblázat

Az információszabadságjogok főbb típusai

A kormány és a polgárok közötti kapcsolat modelljei

Modell	Jellemzők	Országok
Angol-amerikai (liberális) hagyomány	A kormány mint szükségszerű rossz (Leviatán). Kifejezett bizalmatlanság a kormánnyal szemben. A kormány állandó fenyegetést jelent a szabadságjogokra. A kormány szigorú kötelezettségei. Kikényszeríthető információszabadságjogok.	USA, Egyesült Királyság
Kontinentális hagyomány	A kormány mint apafigura. A kormányba vetett implicit bizalom. Nem hangsúlyozzák túlságosan a kormányzati kötelezettségeket.	Franciaország Németország
Északi (skandináv) hagyomány	Informált bizalom: nincs túlzott bizalom avagy bizalmatlanság a kormányzat tekintetében. A kormány a társadalom és a polgárok (egyenrangú) partnere.	Svédország Dánia, Észtország

³⁰ Ivar Tallo, I. Kranenborg-Voermans (2005) 25-26; Stolk (2005) 55 és 155.

3. Az átláthatóság követelménye Maastricht előtt

Az előző egység az általános követelményeket tekintette át. A dolgozat a továbbiakban a *multilaterális intézmények*, pontosabban az *Európai Unió* vizsgálatára korlátozódik.

A *transzparencia elnevezés*, habár követelmény-szinten már régóta létezik, az Amszterdami Szerződés előkészítése során jelent meg a közösségi zsargonban. Maga a transzparencia, az átláthatóság eléggé homályos elnevezés; tulajdonképpen azt a követelményt fejezi ki, hogy az Unió munkájában nagyobb mértékű nyitottságra ill. nyilvánosságra van szükség.

A Maastrichti Szerződés előtt nem igazán mutattak érdeklődést az intézmények a nyilvánosság növelésének kérdése iránt: született ugyan egy irányelv a környezeti információk nyilvánosságáról, ám ez egyrészt csak a környezeti információkról szólt, másrészt pedig csak a tagállamok birtokában levő adatokra vonatkozott.³¹

A nyolcvanas évek végén, kilencvenes évek elején tapasztalható legitimitációs válság azonban megkövetelte, hogy a tagállamok külön figyelmet szenteljenek a demokráciadeficit különféle aspektusainak. Az Egységes Európai Okmány ratifikálása körülotti bonyodalom Írországból előrevetítette, hogy milyen következményekkel járhat, ha a Közösség figyelmen kívül hagyja a lakosság félelmeit és igényeit. Hasonló nehézségekkel kellett szembenézni a Maastrichti Szerződés ratifikálása során is Dániában, Franciaországban és Németországban.³²

Érdekes módon, a nagyobb nyitottság támogatói között rendkívül eltérő háttérű csoportokat találunk.³³ Az integrációt támogatók csoportja (eurofilek) szerint az információhoz való jog az uniós (európai) polgárság koncepciójának szükségszerű következménye, és hűen bizonyítja, hogy az uniós polgárság több, mint pusztán absztrakció. Még a pragmatikusok is – akik egyébként kételkedéssel figyelik a politikai integrációt – támogatják a transzparenciát, hiszen az lehetőséget nyújt az Európai Közösség gazdaságsszabályozó funkciójának ellenőrzésére, és általában véve növeli az elszámoltathatóságot. Végül, a mindenféle integrációt ellenzők (eurofóbbok) a brüsszeli és strasbourggi döntéshozók hatalmának korlátjaként tekintenek az információs szabadságra.

4. A Maastrichti Szerződés és előzményei

Az 1991-es kormányközi konferencián a holland delegáció azzal a javaslattal állt elő, hogy az alapító szerződésekbe emeljék be a dokumentumokhoz való hozzáférés jogát. Hollandia szerint a közösségi dokumentumok nyilvánosságának kérdése nem pusztán arról szól, hogy a közösségi intézmények milyen belső eljárásokat alkalmaznak az ilyen kérelmek elbírálása során, hanem ennél jóval többről: az uniós polgárokat megillető

³¹ *Directive 90/313 on the freedom of access to information on the environment*, OJ 1990 L 158/56. [A környezeti információkhoz való hozzáférés szabadságáról szóló, 1990. június 7-i 90/313/EGK tanácsi irányelv.] Bővebben I. Ralph E. Hallo (ed.): *Access to Environmental Information in Europe: The Implementation and Implications of Directive 90/313/EC* (London, 1996). – Ezt 2003-ban egy új irányelv váltotta fel: Az Európai Parlament és a Tanács 2003/4/EK irányelve (2003. január 28.) a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről. Bővebben I. Krämer (2007) 151-154.

³² Nugent (2003) 69-70.

³³ Roberts (2002) 259.

információszabadságról. Ekkor azonban a tagállamok többsége nem tartotta fontosnak a Szerződés ilyen értelmű módosítását.³⁴

Szerződéses jogalap beiktatása helyett a tagállamok arra szorítkoztak, hogy leszögezzék “[e] szerződés új szakaszt jelent az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozásának folyamatában, amelyben a döntéseket az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg.”³⁵ Továbbá egy Nyilatkozatot fogadtak el az információk nyilvánosságáról, amely így szól:

Nyilatkozat az információhoz való hozzáférés jogáról (No. 17)

A Konferencia úgy ítéli meg, hogy a döntéshozatali folyamat átláthatósága erősíti az intézmények demokratikus jellegét és a közigazgatásba vetett bizalmat. A Konferencia ennek megfelelően azzal az ajánlással fordul a Bizottsághoz, hogy legkésőbb 1993-ban nyújtson be a Tanácsnak egy jelentést azokról az intézkedésekről, amelyek célja, hogy javítsák a nyilvánosság hozzáférését az intézmények rendelkezésére álló információkhoz.

Ezt hasonló értelmű nyilatkozatok követték az Európai Tanács Birminghamben ill. Edinburghban tartott ülésén (1992. októbere és decembere),³⁶ melynek eredményeképp a Bizottság több közleményt is kibocsátott a dokumentumokhoz való hozzáférés tárgyában.³⁷ Ösztönzőül szolgált az is, hogy 1993-ban elkezdődtek a csatlakozási tárgyalások Svédországgal és Finnországgal, amely államok hagyományosan elkötelezettek a kormányzati nyitottság mellett; uniós tagként pedig felsorakoztak a nagyobb transzparencia szószólói mellett.

5. A Magatartási Kódex és a Hozzáférési Határozatok

5.1. A főbb rendelkezések ismertetése

A Bizottság 1993. májusára elkészített egy összehasonlító jellegű jelentést, amelyben a tagállamok és néhány harmadik állam gyakorlatát dolgozta fel.³⁸ 1993. decemberében a Tanács és a Bizottság elfogadott egy közös Magatartási Kódexet a dokumentumok nyilvánosságáról,³⁹ amelyet két hónapon belül a Tanács és a Bizottság határozata követett (a továbbiakban: Hozzáférési Határozatok).⁴⁰ A Magatartási Kódex lefektette az elveket, amelyeket a két intézmény “lefordított” saját maga számára. Pontosabban fogalmazva a Bizottság határozata pusztán megismételte a Magatartási Kódexet, és azt csak néhány részletszabállyal egészítette ki. A Tanács határozata a szó valódi értelmében végrehajtotta a Kódexet.

³⁴ O’Neill (1998) 408. Roberts (2002) 258. A tagállamok hozzáállását tekintve általában a protestáns észak és a katolikus dél között szoktak választóvonalat húzni, l. Roberts (2002) 268.

³⁵ EUSZ A. cikk (új számozás szerint 1. cikk).

³⁶ Bulletin of the European Communities, 10-1992, 9. oldal, Annex I; Bulletin of the European Communities, 12-1992, 10. oldal, I.5. pont.

³⁷ A Bizottság 1993. május 5-i közleménye (Public access to the institutions’ documents) OJ 1993 C 156/5; a Bizottság 1993. június 2-i közleménye (Openness in the Community) OJ 1993 C 166/4. – Továbbá 1993. június 22-i koppenhágai ülésén az Európai Tanács felkérte a Tanácsot és a Bizottságot, hogy folytassák a munkát. Ennek során abból induljanak ki, hogy a polgároknak a lehető legszélesebb körű hozzáférést kell biztosítani. Bulletin of the European Communities, 6-1993, 16. o., I.22. pont.

³⁸ Public Access to the Institutions’ Documents, OJ 1993 C 156/5.

³⁹ Code of Conduct on public access to Commission and Council documents, 1993 OJ L 340/41.

⁴⁰ Decision 93/731 on public access to Council documents, 1993 OJ L 340/43; Decision 94/90 on public access to Commission documents, 1994 OJ L 46/58.

A Hozzáférési Határozatok számos eljárási szabályt tartalmaztak, mint például a határidőket, az eljárásban résztvevő szerveket és a jogorvoslati lehetőségeket. Vizsgálatunk szempontjából nagyobb jelentőséggel bír az a kérdés, hogy milyen esetekben kellett megtagadni egy dokumentum kiadását. A jogilag nem kötelező Kódex és a két határozat ugyanazon eseteket tartalmazza.

Az értekezés III. Részének 2.3.2. pontjában szereplő osztályozást alapul véve – egy esetet leszámítva – a Hozzáférési Határozatokban szereplő kivételek mindegyike különböző *feltételekhez kötött kötelező kivétel* (azaz kötelező és relatív feltételek, pl. sérelem teszt). A Bíróság az eléje kerülő ügyekben a kivételekre úgy hivatkozott, mint amelyek kötelező avagy diszkrecionális módon vannak megfogalmazva.⁴¹ Ezért az értekezés is ezeket a kifejezéseket használja, annak ellenére, hogy a diszkrecionálisnak nevezett feltétel is relatív, azaz szó sincs arról, hogy a két intézmény kénye-kedve szerint dönthetne a hozzáférésről. A Hozzáférési Határozatok tartalmazzák még a kibocsátó szabályát is, amely viszont az abszolút kivételek kategóriájába tartozik. Ezek után lássuk a kivételek rendszerét.

A kivételek első csoportját a Bíróság **kötelező kivételeknek** nevezi, ui. ezekben az esetekben bizonyos *érdekek sérelme* esetén az intézmények kötelesek megtagadni a kért dokumentum kiadását. Így a Tanács és a Bizottság a dokumentum kiadására irányuló kérelmet elutasítja, ha a nyilvánosságra hozatal alááshatja az alábbi érdekeket:

- a közérdek védelmét, ezen belül a közbiztonságot, a nemzetközi kapcsolatokat, a pénzügyi stabilitást, a bírósági eljárásokat, valamint a vizsgálatokat és nyomozati cselekményeket;
- az egyén és a magánélet védelmét;
- a kereskedelmi és ipari titkokat;
- a Közösség pénzügyi érdekeinek védelmét;
- az információt szolgáltató természetes vagy jogi személy érdekeit;
- vagy ha az információt szolgáltató tagállam jogszabályai ezt írják elő.

A feltételes mód használata – alááshatja⁴² – egyben azt is jelenti, hogy a potenciális veszély is elegendő az elutasító döntéshez; elégséges indok tehát ha a kért információ kiadása *esetleg* veszélyezteti a fent nevezett érdekeket.

A kivételek második csoportja, azaz a **diszkrecionális kivétel** a Tanács és a Bizottság működésének zavartalanságát hivatott védeni, tehát hogy az intézmények megőrizhessék megbeszéléseik, tanácskozásaik bizalmas jellegét. Ebben az esetben az intézmények belátására van bízva, hogy a dokumentumokat nyilvánosságra hozzák-e avagy sem, de természetesen a kiadást csak akkor tagadhatják meg, ha a hozzáférés veszélyeztetné az intézmények zavartalan és gördülékeny döntéshozatalát. Ez egyben azt is jelenti, hogy az intézmény a döntéshozatal zavartalanságának sérelme ellenére dönthet úgy, hogy a dokumentumot kérelmező rendelkezésére bocsátja. A *sérelem teszten* kívül tehát a szóban forgó *érdekek mérlegelését* is el kell végezni.

Végül a kivételek külön kategóriáját képezi **az ún. kibocsátó szabálya**, melynek értelmében „[h]a a kért dokumentum természetes vagy jogi személy, tagállam, más közösségi intézmény vagy testület, illetve más nemzeti vagy nemzetközi testülettől származik, a kérelmet a Tanács helyett közvetlenül a szerzőnek kell megküldeni.”⁴³ A megfogalmazásból kiderül, hogy **abszolút kivétellel** állunk szemben, bár tulajdonképpen inkább arról van szó, hogy a harmadik féltől származó dokumentumok *nem tartoznak a Határozat hatálya alá*.

⁴¹ L. pl. a WWF ügy 58. és 59. pontjában: “the first category [of exceptions is] drafted in mandatory terms; the second category [is] drafted in discretionary terms”.

⁴² Az angol változatban: „could undermine”. Más megfogalmazást használ a később elemzésre kerülő Nyilvános Hozzáférésről szóló Rendelet: „would undermine”.

⁴³ 93/731 határozat, 2. cikk (2) bekezdés. Hasonló szabály van a Bizottság határozatában is.

Azonban egyrészt némileg mesterséges a Határozatok hatálya és a kivételek közötti különbségtétel, másrészt a Bíróság is a hozzáférés alóli kivételnek tekinti.⁴⁴

Mivel a Tanács ill. a Bizottság hozzáférést megtagadó döntése ellen az EK-Szerződés értelmében a Bírósághoz lehet fordulni,⁴⁵ a Bíróságnak többször is lehetősége nyílt a dokumentumok nyilvánosságáról szóló határozatok, és különösképp a kivételek értelmezésére.

Az alábbi táblázat a Tanács határozata alapján mutatja be a kivételek rendszerét. A táblázatban szerepelnek a később ismertető ú. Solana-határozatban foglalt kivételek is.

6. táblázat

A 93/731. sz. tanácsi határozatban szereplő kivételek

A 93/731. sz. tanácsi határozatban szereplő kivételek		
Kötelező, relatív kivétel	4. cikk (1) bekezdés Védett érdekek: közérdek (közbiztonság, nemzetközi kapcsolatok, stb.), egyén és magánszféra védelme, stb.	Sérelem teszt
Diszkrécionális, relatív kivétel	4. cikk (2) bekezdés Védett érdek: az intézmények zavartalan döntéshozatala, megfelelő ügyvitele	Sérelem teszt Érdekek mérlegelése
Abszolút kivétel	A kibocsátó szabálya – 2. cikk (2) bekezdés Ha a kért dokumentum természetes vagy jogi személy, tagállam, más közösségi intézmény vagy testület, illetve más nemzeti vagy nemzetközi testülettől származik, a kérelmet a Tanács helyett <i>közvetlenül a szerzőnek kell megküldeni.</i>	A dokumentum nem tartozik a határozat hatálya alá
Abszolút kivétel	L. a Solana-határozatot A különösen titkosnak, titkosnak, bizalmasnak minősülő [<i>top secret, secret, confidentiel</i>], az Unió vagy egy vagy több tagállam biztonságával és védelmével, valamint katonai vagy polgári válságkezeléssel kapcsolatos iratok <i>nem tartoznak a határozat hatálya alá</i>	A dokumentum nem tartozik a határozat hatálya alá

5.2. A Magatartási Kódex és a Hozzáférési Határozatok értékelése

A Hozzáférési Határozatok alapos elemzését az VII. Rész tartalmazza – a bírósági ítéleteken keresztül. E helyen csak röviden térek ki a Hozzáférési Határozatok pozitívumaira és a hiányosságaira.

A Bizottság egy jelentésében az alábbi *pozitív elemeket* tartotta említésre méltónak a Hozzáférési Határozatok tekintetében.⁴⁶ Jelentős előrelépésnek tekinthető, hogy minden természetes és jogi személyt megillet a hozzáférés joga, és kérelmüket nem kötelesek indokolni. Másodsor, a Határozatok rendkívül tágan határozzák meg a dokumentum fogalmát: az mindenféle adathordozót (papír, elektronikus forma, hang-, képi vagy audiovizuális rögzítés) magában foglal. A tárgyi hatályt illetően azonban szerepel egy fontos megszorítás: a Határozatok kizárólag azon dokumentumokra terjednek ki, amelyek az érintett intézmény hatáskörébe tartozó területekre vonatkoznak. Harmadszor, a határozatok nem tesznek különbséget dokumentumok kategóriái között, tehát a hozzáférési szabályok a

⁴⁴ L. pl. *Rothmans* 55. pont, *Interporc II* 68-69. pont; *Co-Frutta* 57. pont.

⁴⁵ EK-Szerződés 230. (ex 173.) cikk.

⁴⁶ COM(2004) 45 final, 7. o. (1.2. pont).

minősített (titkosított) iratokra is kiterjednek. A hozzáférést csak akkor lehet megtagadni, ha a nyilvánosságra hozatal a kivételekben megjelölt érdeket hátrányosan befolyásolná. Végül a Hozzáférési Határozatok lehetővé teszik az intézményen belüli jogorvoslatot, ezáltal a viszonylag gyors és olcsó korrekciót.

A Kódex és a Hozzáférési Határozatok azonban *több sebből is véreztek*. A viszonylag szűkre szabott anyagi szabályokat a Tanács és a Bizottság megpróbálta megszorítóan értelmezni, ezáltal szűkíteni a nyilvánosság terjedelmét. Talán fogalmazhatunk úgy, hogy a végső dőfést a Solana-határozat adta, amely állítólagos NATO-követelésekre további kivételeket illesztett be a Tanács Határozatába.⁴⁷ Az alábbiakban ezeket a hiányosságokat vizsgálom meg.

5.3. A Magatartási Kódex és a Hozzáférési Határozatok hiányosságai

5.3.1. Anyagi szabályok

A Határozatok egyik legvitatottabb jellemzője az volt, hogy nem terjedtek ki az ún. harmadik személytől származó dokumentumokra (ezt nevezik *a kibocsátó szabályának*). A kibocsátó szabálya automatikusan és teljes mértékben kivonta a Határozatok köréből többek között *a tagállamoktól* származó dokumentumokat. Az ilyen irányú kérélmeket közvetlenül a kiállítóhoz kellett küldeni. A Kódex és a Határozatok tehát nem változtatták meg a nemzetközi kapcsolatokban hagyományosan érvényesülő szigorúan bizalmas jelleget.

A kötelezett kör is szűk volt: a Kódex (és a végrehajtására elfogadott két Határozat) hatálya csak a Tanácsra és a Bizottságra terjedt ki. Ez egyébként logikusan következett a Maastrichti Szerződés szövegezésekor tapasztalható vonakodó tagállami magatartásból. Ennek megfelelően például az Európai Központi Bank, az Európai Beruházási Bank, az Europol vagy az Európai Környezeti Hatóság nem rendelkezett irat-hozzáférési szabályokkal – legalábbis az Ombudsman fellépéséig.⁴⁸

További két hiányosságot kell még megemlíteni: a Határozatok egyrészt a kivételeket viszonylag tágan határozták meg, másrészt nem létesítettek kötelezettséget nyilvántartás létrehozására.

5.3.2. Megszorító értelmezés

Mindkét érintett szerv, a Bizottság és a Tanács is kísérletet tett a szabályok olyan értelmezésére, amely a lehető legkisebb kötelezettséget (és kényelmetlenséget) okozza számára, azaz megpróbálta szűkíteni a Hozzáférési Határozatok hatályát. A Bizottság a komitológiai bizottságokat, a Tanács pedig az elnökség és a Titkárság dokumentumait próbálta kivonni a Határozatok hatálya alól. Az sem volt teljesen világos, hogy a második és harmadik pillér keretében elfogadott dokumentumok a Határozat tárgyi hatálya alá tartoznak-e, avagy sem.

⁴⁷ A csoportosítást l. Roberts (2002) 260-265.

⁴⁸ Ezt a hiányosságot az Ombudsman fellépésének köszönhetően az érintett szervek javarészt orvosolták: megalkották saját, az információk nyilvánosságáról szóló szervezeti szabályait. Bővebben l. alább (6. pont).

5.3.2.1. A Bizottság és a komitológiai bizottságok

A komitológiai bizottságok létrehozatalának háttérében az áll, hogy a Tanács jogalkotói terheinek csökkentése végett számos hatáskört a Bizottságnak delegáltak, a tagállamok ennek ellenére ezen bizottságokon keresztül kontrollálni kívánták a Bizottság tevékenységét. A komitológiai bizottságok tagállami kormányok közötti egyeztető fórumoknak is tekinthetők, ekként a bizottságok keretei között folyó megbeszélések nagyon intenzívek. A bizottságok rendkívül nagy befolyással rendelkeznek, üléseiket pedig nagymértékű titkolózás jellemzi.⁴⁹

A Bizottság egy kérelem kapcsán megtagadta az egyik komitológiai bizottság jegyzőkönyveinek nyilvánosságra hozatalát. Az elutasító határozat indoklásában az állt, hogy a komitológiai bizottság nem része a Bizottságnak. A Hozzáférési Határozat szűkítésére tett kísérlet azonban nem járt sikerrel: a Bíróság nem fogadta el a Bizottság érvelését.⁵⁰

5.3.2.2. A Tanács kísérletei a Határozat hatályának szűkítésére

Kormányközi jellege alapján nem meglepő, hogy a Tanács különösen nagy késztetést érez a titkolózásra. Így például egy Ombudsmanhoz küldött panasz tárgya az volt, hogy a luxemburgi *elnökség* megtagadta az azon félévre tervezett tanácsi ülések időpontjait tartalmazó dokumentum kiadását. Így felmerült a kérdés, hogy a Tanács elnöki tisztét betöltő ország dokumentumai a Határozat hatálya alá tartoznak-e. Az Ombudsman vizsgálata következtében a Tanács változtatott korábbi, a hozzáférést megtagadó gyakorlatán, ezzel tehát a tágabb értelmezés vált elfogadottá.⁵¹ Az Ombudsman fellépésére a Tanács hasonlóképp engedett az *Elnökség* és más, *EU-n kívüli intézményekkel közösen készített dokumentumai* vonatkozásában is.⁵²

Egy újabb, megszorító értelmezésre irányuló kísérlet tárgya a *Tanács Főtitkársága* volt. A Jogi Szolgálat azzal érvelt, hogy az olyan elnökségi dokumentumok, amelyeket a Főtitkárság készített, és amelyeket nem küldtek meg minden egyes tagállamnak, kívül esnek a Határozat alkalmazási körén. A Főtitkárság a Tanácstól különálló szerv, tehát nem tartozik a Határozat hatálya alá. Az Ombudsman ezzel nem értett egyet: 2001-ben egy határozatában úgy vélekedett, hogy a Főtitkárság nem tekinthető „más közösségi intézménynek vagy

⁴⁹ A Tanács 1999/468/EK határozata a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására vonatkozó eljárások megállapításáról. L. még II. Rész 3.4.1. pont, illetve a Rendelet tárgyi hatályáról szóló (IV. Rész) 2.2.3.1. pont. – A komitológiai bizottságok mibenlétéről l. pl. Szalayné (2003) 185; Jürgen Neyer: Justifying comitology: The promise of deliberation, in: K. Neuenreither and A. Wiener (eds.): *European Integration After Amsterdam*. Oxford University Press, Oxford, 2000 (pp. 112-128); Thomas Christiansen and Emil Kirchner (2000) Introduction, in: T. Christiansen and E. Kirchner (eds.): *Committee Governance in the European Union*. Manchester University Press, Manchester, 2000, pp. 1-22.

⁵⁰ Rothmans, *BATI*.

⁵¹ Decision of the Ombudsman on Complaint 1056/96, June 1998. “2.2 During the Ombudsman’s inquiry, the Council expressly stated that it does not consider its Presidency to be “another institution” within the meaning of Article 2 (2) of Decision 93/731.” Letöltve: <http://www.ombudsman.europa.eu/decision/en/961056.htm>.

⁵² Pl. az 1056/96 panasz esetében a kérelmező olyan napirendi pontokhoz is szeretett volna hozzáférni, amelyeket az Elnökség, a Bizottság és az amerikai (USA) hatóságok *együttesen* készítettek elő. További példa: az 1995. évi Új Transzatlanti Cselekvési Program (New Transatlantic Agenda) végrehajtására létrehozott EU-USA munkacsoportok üléseinek jegyzőkönyvei. A Tanács eredeti elutasító álláspontját az Ombudsman kritikával illette (bár hozzátette, hogy a közösségi jog alkalmazása és értelmezése terén a Bíróságot illeti meg a végső szó), amit a Tanács akceptált. Decision on Complaint 916/2000, July 2001. Letöltve: <http://www.ombudsman.europa.eu/decision/en/000916.htm>.

testületnek” a 93/731. számú Határozat 2. cikke (2) bekezdésének értelmében; ekként dokumentumai sem élveznek mentességet a nyilvánosságra hozatal alól.⁵³

5.3.2.3. Hozzáférés a második és a harmadik pillér keretei között elfogadott dokumentumokhoz

A Tanács további mentesítési kísérletei nem a kibocsátó személyén, hanem a kért dokumentum tartalmán alapultak. A fő kérdés az volt, hogy a Határozatok tárgyi hatálya kiterjed-e a második és harmadik pillér keretében elfogadott dokumentumokra, illetve ha ki is terjed, rendelkezik-e Bíróság hatáskörrel a tanácsi határozat felülvizsgálatára. Ezekről később még bővebben szólok, most csak annyit, hogy a Bíróság szerint a 93/731-es Hozzáférési Határozat *minden tanácsi dokumentumra* kiterjed, függetlenül annak tartalmától. Való igaz, hogy az Elsőfokú Bíróság nem vizsgálhatja a második és harmadik pillér keretei között elfogadott aktusok jogszerűségét, ez azonban nem akadályozza meg abban, hogy ezen aktusokhoz való hozzáféréstől döntsön.⁵⁴ Ám a Bíróság azt is hozzátette, hogy ebben az esetben a Bíróság által az intézmények határozatainak jogszerűsége felett gyakorolt ellenőrzés az eljárási és indokolási szabályok betartásának, a tények materiális pontosságának, valamint a nyilvánvaló mérlegelési hiba és a hatáskörrel való visszaélés hiányának vizsgálatára korlátozódik.⁵⁵ A gyakorlatból kiderült, hogy a Bíróság általában vonakodik felülbírálni a Tanács hozzáférésre vonatkozó döntéseit, amennyiben a Tanács arra a következtetésre jut, hogy a közzététel hátrányos lenne a nemzetközi kapcsolatokra.

5.3.3. Későbbi módosítások: a Solana-határozat

Az ún. Solana-határozat⁵⁶ jelentős mértékben szűkítette a második pilléres dokumentumokhoz való hozzáférés lehetőségét. A Tanács 93/731 határozatának módosítását a NATO kérését követően Javier Solana, a Tanács Főtitkára, a Közös Kül- és Biztonságpolitika Fő Képviselője indítványára fogadták el. Már maga *az elfogadás módja* is nagy felzúdulást váltott ki, ui. a módosítás 2000 nyarán történt, amikor a legtöbb EP-képviselő szabadságon van, a Tanács és a Bizottság is csak fél gőzzel működik, és a média képviselői sem tartózkodnak Brüsszelben. A módosítást továbbá ún. írásos eljárás keretében fogadták el, amikor is a tervezett szabályt elfaxolják, és elfogadottnak tekinthető, ha a tagállamok többsége egyetért vele. Végül, de nem utolsósorban, ekkor már megkezdődött az EKSZ új 255. cikkén alapuló munka, tehát megindult a hozzáférési rendelet kidolgozására irányuló jogalkotói folyamat. A módosítás hátterében az állt, hogy a körvonalazódó NATO-EU együttműködés kapcsán a NATO egyértelművé tette, hogy az EU-nak garantálnia kell bizonyos érzékeny adatok titkosságát.⁵⁷

⁵³ Decision on Complaint 916/2000.

⁵⁴ Svenska 85. pont, Hautala I 41. pont.

⁵⁵ Hautala I 72. pont; Kuiser II 53. pont, Sison 47. pont.

⁵⁶ 2000/527/EC: Council Decision of 14 August 2000 amending Decision 93/731/EC on public access to Council documents and Council Decision 2000/23/EC on the improvement of information on the Council's legislative activities and the public register of Council documents. OJ 2000 L 212/9. – Az elfogadás módja és a módosítás tartalma miatt a transzparencia aktivistái Solana-féle puccsnak is nevezik, l. Bunyan (2002) Ch. 6; <http://www.statewatch.org/secret/freeinfo/ch6.htm>.

⁵⁷ Az Európai Biztonsági és Védelmi Politika (ESDP) a NATO-val való szorosabb konzultációt és együttműködést jelent. A NATO viszont csak úgy volt hajlandó együttműködni, ha a Tanács egy teljesen biztonságos és megbízható rendszert hoz létre a bizalmas információk védelmére.

A Solana-határozat az alábbi változtatásokat eszközölte. Először is két új rendelkezést illesztett be a 93/731 határozat kivételeket tartalmazó 4. cikkébe: a hozzáférést meg kell tagadni, ha a dokumentum közzététele hátrányosan befolyásolná az Unió avagy egy vagy több tagállam biztonságát és védelmét; illetve a katonai vagy polgári válságkezelői műveleteket.

Másodszer, a Solana-határozat 1. cikke értelmében, ha a kérelem a Tanács 2000. júliusában módosított biztonsági szabályzatának⁵⁸ értelmében különösen titkosnak, titkosnak, avagy bizalmasnak minősül, a kérelmezőt tájékoztatni kell, hogy a dokumentum nem tartozik a Hozzáférési Határozat hatálya alá. Így tehát nem kellett indokolni, hogy egy bizonyos információt miért titkosítottak; továbbá a kérelmezőnek nem volt jogorvoslati lehetősége az elutasító határozattal szemben.⁵⁹ Azt is látnunk kell, hogy korábban a biztonsági besorolás ténye önmagában nem zárta ki egy dokumentum nyilvánosságra hozatalát.

Harmadszer, a minősített dokumentumok kiadására irányuló kérélmeket nem a Tanács Információs Munkacsoportja bírálja el, hanem olyan személyek, akik jogosultak betekinteni a kért dokumentumokba.⁶⁰

Végül, az előbb említett minősített dokumentumok nem szerepelnek a nyilvántartásban.⁶¹

A határozat elfogadásakor a dán, a holland, a finn és a svéd kormány a jegyzőkönyvbe felvettette azt az álláspontját, miszerint a közös biztonsági és védelmi politika tárgyában született dokumentum titkosságát anélkül is biztosítani lehetne, hogy ezeket automatikusan kizárnák a Határozat hatálya alól (és a Tanács nyilvántartásából). Továbbá azt is hozzátették, hogy véleményük szerint a jelenlegi módosítás nem befolyásolja az EKSZ 255. cikke végrehajtására szolgáló aktusokat, azaz az akkor még csak tervezet formájában létező hozzáférési rendelet tartalmát.⁶²

Bár az ekként meghatározott dokumentumok legtöbbször eleve a Hozzáférési Határozat hatályán kívül esne a kibocsátó szabálya alapján, a Solana-határozat mégis rendkívül negatív visszhangot váltott ki mind az elfogadás körülményei, mind a módosítás tartalma miatt. A Solana-határozat azonban ebben a formában csak az új Rendelet hatályba lépéséig funkcionált. Rendelkezései azonban – ha egy kicsit más formában is, de – megtalálhatók a hozzáféréstől szóló Rendeletben is, az ún. “szenzitív” információkról szóló 9. cikkben.⁶³

⁵⁸ Decision of the Secretary-General of the Council/High Representative for Common Foreign and Security Policy of 27 July 2000 on measures for the protection of classified information applicable to the General Secretariat of the Council. OJ 2000 C 239/1.

⁵⁹ A 93/731 határozat módosított 1. cikke.

⁶⁰ A 2000/527 határozat 1. cikkének (5) bekezdése.

⁶¹ A 2000/527 határozat 2. cikkének (1) bekezdése

⁶² Letöltve: <http://www.statewatch.org/newcode5.htm>.

⁶³ Két megsemmisítési eljárás is indult a Solana-határozattal szemben, ám mindkettőt visszavonták, amikor 2001 májusában a Parlament és a Tanács megállapodott a Rendelet végső szövegében. A felperesek által előadott érvek azonban mindenképp elgondolkodtatóak. A felperesek szerint a Tanács helytelenül választotta meg a jogalapot: az Amszterdami Szerződés hatályba lépését követően (tehát 1999. május 1-től) csak a 255. cikkre alapozva fogadhatott volna el a dokumentumokhoz való hozzáférést szabályozó normákat; ekként helytelen volt az EKSZ 207. cikkét használni jogalappnak, amely a Tanács Eljárási Szabályzatáról szól. A helytelen jogalapból kifolyólag az EP nem vehetett részt a jogalkotásban, ezáltal sérült az EKSZ 10. cikkében szereplő együttműködési kötelezettség, valamint az intézményi egyensúly elve. – Case C-369/00, *Netherlands v. Council*. Withdrawn 6 March 2002. 2002 OJ C 144/30; Case C-387/00, *Parliament v. Council*. Withdrawn 22 March 2002. 2002 OJ C 144/30.

6. Az Ombudsman és az információs jogok

Az Ombudsman két szempontból is szorosan kötődik a transzparencia témájához. Egyrészt az Ombudsman akkor tudja feladatát hatékonyan ellátni, ha megfelelő információkkal rendelkezik. Éppen ezért a Közösség intézményei és szervei kötelesek az Ombudsman rendelkezésére bocsátani az általa kért adatokat, kivéve, ha alapos okuk van a dokumentumok kiadásának megtagadására.⁶⁴ Másrészt pedig az Ombudsman biztosítja, hogy az Unió polgárai hozzáférhessenek a közérdekű adatokhoz: a kiadás megtagadása esetén az Ombudsmanhoz lehet fordulni, aki az ilyen tárgyú panaszokat kivizsgálja,⁶⁵ továbbá hatáskörében áll egy-egy kérdést saját kezdeményezésére is kivizsgálni. A nyilvánosság kiemelkedő szerepét jelzi, hogy az első ilyen külön jelentés témája a közérdekű adatok nyilvánossága volt.

6.1. Az Ombudsman külön jelentése a közérdekű adatok nyilvánosságáról⁶⁶

Az Ombudsman 1996. júniusában kezdte meg saját kezdeményezésű vizsgálatát a közérdekű adatok nyilvánosságának tárgyában. Az Ombudsman szerint a téma kivizsgálását alapvetően két tényező indokolta. Az Ombudsman számos panaszt kapott azzal kapcsolatban, hogy a Közösség intézményei és szervei nem mindig tudják, hogy miként reagáljanak egy ilyen értelmű megkeresésre, a hivatalnokok nem kapnak egyértelmű utasítást a kérelmek kezelésének mikéntjére, és számtalan esetben nagyon hosszú idő telik el, míg végre kiadják a kért dokumentumot. Van azonban egy általánosabb ok is: az ombudsmani intézmény létrehozásának az volt a célja, hogy hangsúlyozza a Közösség elkötelezettségét a demokratikus, felelős és átlátható igazgatás mellett.

Az Ombudsman szerint a polgároknak joguk van megtudni, hogy miként működnek a közpénzezből finanszírozott közösségi intézmények és szervek. A transzparencia nemcsak azt követeli meg, hogy a dokumentumokhoz hozzá lehessen férni, hanem azt is, hogy a hozzáférés megtagadását előre lefektetett normákra hivatkozva igazolják.

Az Ombudsman jelentésében utalt a *Hollandia* kontra *Tanács* ügyben hozott ítéletre, amelyben a Bíróság kimondta, hogy mindaddig, amíg a Közösség jogalkotó szervei nem fogadtak el a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló általános szabályokat, az intézmények jogosultak belső szervezeti szabályzataikban rendezni ezt a kérdést. Ezért az Ombudsman is hangsúlyozta: vizsgálata nem terjed ki arra, hogy az intézmények és szervek eljárási szabályzatai vajon a megfelelő eszközök-e a transzparencia biztosítására, amit a polgárok egyre inkább elvárnak az Uniótól. Vizsgálata arra korlátozódik, hogy léteznek-e ilyen szabályok, és azok hozzáférhetőek-e.⁶⁷

⁶⁴ Decision 94/262/ECSC, EC, Euratom: Decision of the European Parliament of 9 March 1994 on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties, OJ 1994 L 113/15; 3. cikk.

⁶⁵ EKSZ 195. cikk. A vizsgálatokról bővebben l. az Ombudsman éves jelentéseit.

⁶⁶ Special Report following the own-initiative inquiry into public access to documents, OJ 1998 C 44/9; Annual Report 1996, OJ 1997 C 272/1.

⁶⁷ Az Ombudsman tizenöt szerv gyakorlatát vizsgálta meg, ezek az alábbiak: Európai Parlament, Bíróság, Számvevőszék, Európai Beruházási Bank, Gazdasági és Szociális Bizottság, Régiók Bizottsága, Európai Monetáris Intézet, Belső Piaci Harmonizációs Hivatal, Európai Képzési Alapítvány, Európai Szakképzés-fejlesztési Központ, Európai Alapítvány az Élet- és Munkakörülmények Javításáért, Európai Környezetvédelmi

Az Ombudsman számos intézményben tapasztalta, hogy pozitívan viszonyulnak az adatok nyilvánosságához, és megpróbálják megkönnyíteni az információhoz való hozzáférést mind az érdekeltek, mind a tágabb nyilvánosság számára. Néhány esetben a kérdéses szervezet kifejezetten abból a célból hozták létre, hogy biztosítsa bizonyos adatok nyilvánosságra hozatalát. Más szervezetnél a nyitottság és transzparencia melletti elkötelezettség politikai döntés következménye. Ezt azonban az Ombudsman nem találta elegendőnek, és azt javasolta a vizsgált szervezeteknek, hogy alakítsák ki a dokumentumok nyilvánosságára vonatkozó szabályukat.

Az Ombudsman javaslatai alapján több közösségi intézmény és szerv fogadta el saját szabályait, amelyek nagyon sokban hasonlítanak a Magatartási Kódexre.⁶⁸ A főbb eltérések a szervek sajátos feladatköréből adódnak. Így például, teljesen indokolt módon, a Számvevőszék vagy az Európai Beruházási Bank rendelkezésére álló számos dokumentum bizalmas jellegű, ekként nem lehet nyilvánosságra hozni. Ezzel szemben az Európai Környezetvédelmi Ügynökséget avégett hozták létre, hogy a Közösséget és a tagállamokat objektív, megbízható és összehasonlítható információkkal lássa el. Az Ügynökség elsődleges feladata az információgyűjtés és –szolgáltatás.⁶⁹ Ami a Bíróságot illeti, sajátos problémát jelent az igazságszolgáltatási és az igazgatási dokumentumok elválasztása, hiszen értelemszerűen csak ez utóbbira terjedhet ki a hozzáférési jog.⁷⁰

6.2. Az Ombudsman különjelentése a Tanács üléseinek nyilvánosságáról

6.2.1. Az Ombudsman különjelentése a 2395/2003/GG számú panasz ügyében

Az Ombudsman számos határozatában foglalkozott a dokumentumokhoz való hozzáférés témájával. Ezek megtalálhatók az alábbi weboldalon, de csak angolul:

- Decisions concerning transparency:
<http://www.ombudsman.europa.eu/decision/en/tra.htm>
- Decisions concerning public access:
<http://www.ombudsman.europa.eu/decision/en/pac.htm>

Habár kronológiailag egy későbbi fejezetbe illene, tartalmi-logikai megfontolások alapján itt szeretnék beszélni egy olyan panaszról, amely témájánál és általános megállapításainál fogva különös jelentőséggel bír. A 2395/2003/GG számú panasz⁷¹ a Tanács üléseinek nyilvánosságára vonatkozik, és mivel a Tanács nem fogadta el az Ombudsman ajánlástervezetét, az Ombudsman az utolsó fegyvert, a Parlamentnek küldött külön jelentést is „bevetette”.

A panaszos az Európai Parlament egyik tagja (Elmar Brok, német állampolgár, a CDU tagja), aki 2003. szeptemberében nyílt levélben fordult a Tanácshoz. Ebben előadta, hogy a Tanács azon ülései, amelyeken mint jogalkotó jár el még mindig csak korlátozott

Ügynökség, az Európai Unió Szerveinek Fordítóközpontja, a Kábítószer és a Kábítószerfüggőség Európai Megfigyelőközpontja, Európai Gyógyszerértékelő Ügynökség.

⁶⁸ Pl. az Európai Parlament (OJ 1997 L 263/27), a Régiók Bizottsága (OJ 1997 L 351/70), Európai Beruházási Bank (OJ 1997 C 243/13), Európai Környezetvédelmi Ügynökség (OJ 1997 C 282/5). Ezek közül némelyiket azóta hatályon kívül helyezték.

⁶⁹ Bővebben I. Horváth Zsuzsanna: Az Európai Unió környezeti jogának intézményes keretei. In Bándi Gy., Erdey Gy., Horváth Zs., Pomázi I.: Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása (Budapest, 1999), 188. o.

⁷⁰ Az ítéletek és a főtanácsnoki vélemények nyilvánosak.

⁷¹ Decision of the European Ombudsman on complaint 2395/2003/GG against the Council of the European Union; <http://www.ombudsman.europa.eu/decision/en/032395.htm>.

mértékben – a Tanács Eljárási szabályzatának 8. és 9. cikkében meghatározott esetekben – nyilvánosak. Javier Solana, a Tanács főtitkára azt válaszolta, hogy a szabályok az Európai Tanács 2002. júniusi sevillai ülésén kialakult kompromisszumot tükrözik. Hozzátette, hogy a jogszabályról szóló szavazást megelőző tanácskozások nyilvánosak, és egyéb, a jogalkotással kapcsolatos dokumentumok is hozzáférhetők az 1049/2001 rendelet alapján.

Mivel ez a válasz nem elégítette ki, a panaszos 2003. decemberében az Európai Ombudsmanhoz fordult. Panaszbeadványában utalt arra, hogy bár a Tanács intézkedései gyakran közvetlenül érintik Európa polgárait, és ekként számukra kiemelkedő jelentőségűek, ennek ellenére a Tanács ülései csak kivételes esetben nyilvánosak. A panaszos érvei az alábbiak voltak.

- Az Alkotmányszerződés 50. cikkének (2) bekezdése értelmében „az Európai Parlament ülései nyilvánosak; a Tanács ülései, amikor azokon törvényalkotási aktus tervezetéről tanácskoznak, illetve szavaznak, szintén nyilvánosak.” Bár a szerződés még nem hatályos, annak előkészítése során nyilvánvalóvá vált, hogy általános elvárás az ülések nyitottsága.⁷²
- A Tanács jelenlegi gyakorlata összeegyeztethetetlen az EUSZ 1. cikkének (2) bekezdésével, melynek értelmében a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten kell meghozni.
- Nem létezik olyan magasabb érdek, amely indokolhatná a zárt üléseket. A nyilvánosság kizárása pusztán azt a célt szolgálja, hogy a tagállami kormányok a nyilvánosság szigorú vizsgálatától mentesen tevékenykedhessenek.

A panaszos kérte, hogy a Tanács a fentieknek megfelelően módosítsa eljárás szabályzatát.

A Tanács válaszában egyrészt az Ombudsman hatáskörét vitatta, másrészt tartalmilag kielégítőnek találta a jelenlegi szabályozást. Ami a *hatáskört* illeti, a Tanács jelenlegi gyakorlata nem tekinthető „hivatali visszasságnak”. A Tanács eljárás szabályainak kialakítása politikai és intézményi kérdés, így nem tartozik az Ombudsman hatáskörébe. Az Alkotmányszerződéssel kapcsolatosan a Tanács értelmezésében az a tény, hogy a jogalkotási tevékenység nyitottságát szabályozó általános követelmény egy nemzetközi szerződésben található, szintén azt igazolja, hogy a probléma jogi és politikai természetű, azaz az Ombudsman nem foglalkozhat vele. A Tanács azt is hozzátette, hogy az Ombudsman hatásköre a Statútum 2. cikkének (1) bekezdése értelmében a közösségi intézmények és szervek tevékenysége során jelentkező hivatali visszasságokra terjed ki. Az eljárás szabályok viszont nem tekinthetők „tevékenységnek”.

A *tartalmi oldalt* illetően a Tanács arra hivatkozott, hogy az EUSZ hivatkozott rendelkezése programjellegű, és nem teremt azonnali kötelezettséget a Tanács számára; továbbá a nyitottsági rendelet biztosítja a jogalkotási eljárással kapcsolatos dokumentumokhoz való hozzáférést. A Tanács felidézte az EKSZ 207. cikkének (3) bekezdését, amely szűkebb kötelezettséget tartalmaz: „... a Tanács meghatározza azokat az eseteket, amikor jogalkotói minőségében eljárónak kell tekinteni, abból a célból, hogy ezekben az esetekben a dokumentumokhoz való hozzáférést – a döntéshozatali folyamat hatékonyságának megőrzése mellett – szélesebb körűvé tegye. Amikor a Tanács jogalkotói minőségében jár el, a szavazások eredményét és a szavazás indokolását, valamint a jegyzőkönyvben rögzített megjegyzéseket minden esetben nyilvánosságra kell hozni.” A Tanács ezen kötelezettségének eleget tett, így nem beszélhetünk hivatali visszasságról. Az EUSZ 1. cikkének (2) bekezdése nem élvez elsőbbséget az EKSZ kifejezett és egyértelműen megfogalmazott szabályaival (jelen esetben a 207. cikkel) szemben.

⁷² A kérdéses időpontban az Alkotmányszerződés még csak tervezet formájában létezett, és a hivatkozott cikk száma 49. cikk volt. A továbbiakban én a végleges változatban szereplő számozást használom.

Az Ombudsman ajánlástervezetében és különjelentésében⁷³ azt javasolta a Tanácsnak, hogy vizsgálja felül eddigi gyakorlatát, és ülései mindig legyenek nyilvánosak, amikor jogalkotói minőségében jár el.

Az Ombudsman először **az elfogadhatóság kérdését** vizsgálta meg. Hivatali visszásság abban az esetben történik, ha egy közjogi szerv elmulasztja a rá vonatkozó szabálynak vagy elvnek megfelelő intézkedést.⁷⁴ Az a tény, hogy a Tanács jelenlegi gyakorlata *a hatályos jogszabályoknak* megfelel, még nem zárja ki a hivatali visszásság létét. A hivatali visszásság magában foglalja többek között a jogállamiság és a helyes igazgatás *elveinek* betartását is.

Az eljárási szabályok elfogadása valóban olyan politikai döntés, amely nem tartozik az Ombudsman hatáskörébe. A panaszbeadvány azonban nem arra vonatkozik, hogy a Tanács miként szabályozza belső eljárásait, hanem arra, hogy a Tanács miért nem teszi nyilvánossá azon üléseit, amelyeken jogalkotói minőségében jár el. A Tanács nem bizonyította, hogy az ülések nyilvánosságának biztosítása pusztán politikai kérdés, amivel ekként az Ombudsman nem foglalkozhatna. A tanácskozások nyilvánosságának Alkotmányszerződésbe foglalása pedig pusztán azt bizonyítja, hogy a nyilvánosság elve milyen kiemelkedő jelentőséggel bír. Az EUSZ 1. cikkének (2) bekezdésével ellentétben az a tanácsi gondolkodásmód, miszerint a nyilvánosság szintjéről való döntés pusztán politikai diszkréció kérdése, és ekként az átláthatóság mértéke pusztán az intézmények politikai hajlandóságán múlik.

Az Ombudsman szerint továbbá a Tanács ülései, valamint az eljárási szabályok elfogadása az EKSZ 195. cikke és az Ombudsman Alapokmánya értelmében vett „tevékenységnek” minősül.

Hatáskörének megállapítása után az Ombudsman megvizsgálta, hogy **hivatali visszásságnak minősül-e a nyilvánosság kizárása** a jogalkotói tanácsi ülésekről. Az Ombudsman az EUSZ 1. cikk (2) bekezdésének elemzésével kezdte: való igaz, hogy a kérdéses rendelkezés nem egy konkrét szabályt tartalmaz, hanem inkább egy általános elvet. Azonban a „lehető legnyilvánosabban” kitételből egyértelműen kiviláglik, hogy az uniós intézményeknek és szervezeteknek lépéseket kell tenniük a nyilvánosság biztosítása érdekében. Nem helyes a Tanács azon megközelítése, miszerint az EUSZ 1. cikke mindenféle jogi kötőerőt nélkülöző, pusztán programjellegű rendelkezés. Az EKSZ 207. cikkére való hivatkozás irreleváns, hiszen nem találunk olyan rendelkezést e cikk (3) bekezdésében, amely megakadályozná a jogalkotói jellegű tanácsi ülések nyilvánossá tételét.

Ezek után meg kell vizsgálni, hogy vajon lehetőség van-e a jogalkotói tanácsi ülések nyilvánossá tételére, és ha igen, akkor létezik-e elfogadható indok a nyilvánosság kizárására.

Vajon lehetséges-e azon tanácskozásokat nyilvánossá tenni, amelyeken a Tanács jogalkotói minőségében jár el? Az Ombudsman válasza igenlő volt, hiszen több dolog is ezt bizonyítja: egyrészt egyes jogalkotói tanácskozások már amúgy is nyilvánosak,⁷⁵ másrészt az Alkotmányszerződés releváns rendelkezése is bizonyítja, hogy a tagállami kormányok

⁷³ 2004. nov. 9. ill. 2005. október 4. Mivel az Ombudsman megítélése szerint a Tanács nem válaszolt megfelelően az ajánlástervezetére, külön jelentést küldött az Európai Parlamentnek. Ezek bemutatása során – az egyszerűség kedvéért, valamint terjedelmi okok miatt – összevontan vizsgáltam meg az eljárás különböző szakaszaiban előadott érveket.

⁷⁴ Európai Ombudsman: Éves jelentés, 2004. Letölthető: http://www.euro-ombudsman.eu.int/report04/pdf/hu/rap04_hu.pdf.

⁷⁵ A Tanács a 2000-ben elfogadott és többször módosított új eljárási szabályzatában intézkedéseket hozott az ülések nagyobb nyilvánosságának biztosítása végett, amely azt bizonyítja, hogy igenis növelni kell és növelni lehet a jogalkotói jellegű tanácsi ülések átláthatóságát. A Sevillában elfogadott reformokat követően a Tanács 2002-ben újból módosította eljárási szabályait (2002/682 határozat), amelyben a transzparencia növelésének érdekében úgy rendelkeztek, hogy a Tanács jogalkotói minőségében bizonyos esetekben nyilvánosan ülésezik. – Ezt 2004-ben újabb szabályok váltották fel (l. a többször módosított 2004/338 határozatot).

egyetértésre tudtak jutni e tekintetben. Az EUSZ 1. cikkének (2) bekezdése is egyértelműen ebbe az irányba mutat. Ami a másik vonatkozást illeti, a Tanács *semmi olyan magasabb rendű elvet vagy célt nem tudott megnevezni*, amely kellőképp indokolná a nyilvánosság kizárását. A fentiek alapján az Ombudsman megállapította a hivatali visszásság meglétét.

Ezt követően a brit Elnökség két javaslatot terjesztett a Tanács elé azzal a céllal, hogy válaszoljon az Ombudsman ajánlásaira. Az egyik javaslat az eljárási szabályzat módosítását tartalmazta, a másik csupán arra irányult, hogy javítsa az átláthatóságot a meglévő szabályok hatókörén belül. A Tanács 2005. december 22-i ülésén úgy döntött, hogy nem módosítja eljárási szabályzatát.⁷⁶

6.2.2. Az Európai Parlament jelentése

A Parlament teljes mértékben egyetértett az Ombudsmannal: a tanácsi ülések teljes nyilvánossága megvalósítható; a politikai akarat meglétét bizonyítja az Alkotmány szerződés aláírása. Ekként a Parlament felhívta a Tanácsot, hogy vizsgálja felül eljárási szabályait, valamint az 1049/2001 rendeletet is, és hozzon meg minden szükséges intézkedést jogalkotói üléseinek nyilvánossá tételéhez, beleértve az élő közvetítést, akár az interneten is.⁷⁷

A Parlament jelentésében több kérdéskört is körbejárt. Elemezte a jogalkotói minőség mibenlétét, és megfogalmazta, hogy a transzparencia miért is játszik kiemelkedő szerepet a polgárok, az Európai Parlament, a nemzeti parlamentek, valamint harmadik felek számára. A *jogalkotói minőség* kapcsán a Parlament kiemelte, hogy a nyilvánosság szabályainak a Coreper üléseire is ki kell terjedniük. A Parlament helytelenítette, hogy amikor a Tanács „A-pontokként” fogad el jogi aktusokat (ami gyakran előfordul), a tényleges vitát és a jogalkotási munkát a Coreper végzi, a szóban forgó jogi aktusokat a Tanács pedig csak jóváhagyja.⁷⁸

Az átláthatóság nemcsak az együtdöntési eljárásban fontos, hanem minden olyan esetben, ahol a Parlament érintett (ideértve a konzultációt is), és minden olyan esetben, amikor a polgárok jogait és szabadságait érinthető jogi aktusokat fogad el, tehát a harmadik pillérbe tartozó jogi aktusok esetében.⁷⁹

A nyitottság szerepének elemzése során a Parlament rámutatott, hogy a *polgári részvételt* illuzórikussá teszi, ha csak a végleges határozat megszületésekor vagy azt követően ismerheti meg a jogalkotói hatóság előkészítő munkáit és vitáit. Nincs logikus magyarázata annak, hogy eltérő nyitottsági követelmények vonatkoznak a *Tanácsra*, mint a *Parlamentre*, különösen az együtdöntési eljárásban. Mivel a parlamenti bizottságok tevékenysége, valamint a plenáris ülések nyilvánosak, az e témákban folytatott miniszteri szintű vitáknak is nyilvánosnak kellene lenniük.⁸⁰ A *nemzeti parlamentek* csak akkor tudják kormányukat és minisztereiket felelősségre vonni, ha a kormányok Tanácsban képviselt álláspontja és szavazatai nyilvánosságra kerülnek.⁸¹ Végül, a nyitottság megvalósítása különösen fontos egy olyan nemzetközi szervezet vonatkozásában, amely a demokratizálódás és felelősségre vonatosság támogatójának tekinti magát.⁸²

⁷⁶ A Parlament jelentése (Hammerstein-jelentés), I. alább, S. és T. preambulumbekzdés és 17. pont.

⁷⁷ A Parlament jelentése (Hammerstein-jelentés) 19., 25. és 21. pont.

⁷⁸ N. preambulumbekzdés és 14. pont.

⁷⁹ 3. pont.

⁸⁰ 2. pont.

⁸¹ 9. pont.

⁸² 7. pont. Érdekes az indokolás már-már szenvedélyes nyelvezete: „Ezért [az Unió] ne igyon bort, miközben vizet prédikál.” Angolul: “It [the Union] should therefore be seen to be practising what it preaches.” Spanyolul: Por lo tanto, debería llevar a la práctica lo que predica. Németül: Sie sollte daher das praktizieren, was sie propagiert. A jelentés 11. oldala.

A Parlament „megrovása” nem maradt visszhang nélkül. Az Európai Tanács 2006. júniusi brüsszeli ülésén előrelépés történt: a tagállamok úgy döntöttek, hogy a Tanács valamennyi, az együtdöntési eljárással elfogadandó jogalkotási aktusokról folytatott tanácskozása, valamint a tanácsi tagok szavazatai és az azokkal kapcsolatban adott magyarázatai nyilvánosak, kivéve ha a Tanács vagy a Coreper másként dönt.⁸³

7. Az Amszterdami Szerződés

Az Amszterdami Szerződés – bár nagy várakozás előzte meg – számos akkor aktuális kérdést megválaszolatlanul hagyott. Így például elhalasztották az intézmények reformját, a külpolitika alapvetően kormányközi jellegét nem változtatták meg, számos kivételt biztosítottak Nagy-Britanniának, Írországnak, Dániának, és elmaradt az Unió jogalanyisággal való felruházása. A nyitottság kérdésében azonban előrelépés volt tapasztalható: az Amszterdami Szerződés szabályozta a dokumentumokhoz való hozzáférést, utalt a jogszabályok minőségére, és egyszerűsítette a szerződéseket.

7.1. A dokumentumok nyilvánosságára vonatkozó rendelkezések az alapító szerződésekben

Az Amszterdami Szerződés orvosolta azt a hiányosságot, amely a *Hollandia kontra Tanács* ügy tárgyát képezte: *a jogalap problémáját*.⁸⁴ Amíg korábban az intézmények eljárási szabályzataikban rendelkeztek a birtokukban levő iratok kiadásáról, addig Amszterdam után *egy elsődleges jogszabály és az annak alapján kibocsátandó rendelet tartalmazza a dokumentumokhoz való hozzáférés jogát*.

Az Amszterdami Szerződés az *EU-Szerződés 1. cikkét* kiegészítette egy félmondatral, amely cikk most így szól.

E szerződés új szakaszt jelent az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozásának folyamatában, amelyben a döntéseket *a lehető legnyilvánosabban* és az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg.⁸⁵

Az *EK-Szerződésbe* beillesztettek egy új rendelkezést (255. cikk), amely egybevág a korábbi holland javaslattal, és amely így szól.

(1) Bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz hozzáférni a (2) és (3) bekezdésnek megfelelően meghatározandó elvek és feltételek szerint.

(2) Az e dokumentumokhoz való hozzáférési jog általános elveit és köz- vagy magánérdeken alapuló korlátozásait az Amszterdami Szerződés hatálybalépésétől számított két éven belül a Tanács határozza meg a 251. cikkben megállapított eljárásnak megfelelően.

(3) Valamennyi fent említett intézmény saját eljárási szabályzatában rögzíti a dokumentumaihoz való hozzáférésre vonatkozó különös rendelkezéseket.

⁸³ Az elnökségi következtetések I. Melléklete.

⁸⁴ A jogesetet bővebben l. alább.

⁸⁵ A beillesztett fordulat dőlt betűvel.

A 255. cikk első bekezdéséhez azonban értelmező nyilatkozatot fűztek a tagállamok, amely a szigorúbb szabályokat tartalmazó, azaz a kevésbé liberális gyakorlatú államok érdekeit védi, és korlátozza a dokumentumok nyilvánosságára vonatkozó szabályokat.

(35. sz.) NYILATKOZAT

az Európai Közösséget létrehozó szerződés 255. cikke (1) bekezdéséről

A Konferencia megállapodott abban, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 255. cikke (1) bekezdésében említett alapelvek és feltételek lehetővé teszik, hogy egy tagállam arra kérje a Bizottságot vagy a Tanácsot, hogy az e tagállamból származó dokumentumot a tagállam előzetes hozzájárulása nélkül harmadik felekkel ne közölje.

Az EKSZ 255. cikkének értelmében a Tanácsnak eredetileg 2001. május elsejéig az együttdöntési eljárás keretében kellett volna szabályoznia a dokumentumokhoz való hozzáférést, annak általános feltételeit és korlátait. A (3) bekezdés értelmében az egyes intézmények – a (2) bekezdés alapján elfogadott másodlagos jogforrás (rendelet) keretei között – maguk szabályozzák, részletezik a dokumentumokhoz való hozzáférés rendjét.

A 255. cikknek az a különleges jelentősége, hogy az információs szabadság immáron szerződésbeli jogalapot kapott, tehát elsődleges jogforrásban szerepel. A végrehajtásra irányuló jogszabályokat pedig az együttdöntési eljárás, tehát egy demokratikusabb eljárás keretében kell elfogadni.

Az Amszterdami Szerződés a fenti általános rendelkezéseken túl még egy külön rendelkezést iktatott be a *Tanács jogalkotói minőségben folytatott tevékenységének* nagyobb nyilvánosságával kapcsolatban. Az EKSZ 207. cikkének (3) bekezdése így szól.

A Tanács elfogadja eljárási szabályzatát.

A 255. cikk (3) bekezdésének alkalmazása céljából a Tanács ebben a szabályzatban kidolgozza azokat a feltételeket, amelyek mellett a Tanács dokumentumai a nyilvánosság számára hozzáférhetők. E bekezdés alkalmazása céljából a Tanács meghatározza azokat az eseteket, amikor jogalkotói minőségében eljárónak kell tekinteni, abból a célból, hogy ezekben az esetekben a dokumentumokhoz való hozzáférést – a döntéshozatali folyamat hatékonyságának megőrzése mellett – szélesebb körűvé tegye. Amikor a Tanács jogalkotói minőségében jár el, a szavazások eredményét és a szavazás indokolását, valamint a jegyzőkönyvben rögzített megjegyzéseket minden esetben nyilvánosságra kell hozni.

Ami a másik két Közösséget illeti, az azokat alapító szerződések speciális titkossági rendelkezéseket tartalmaznak (illetve tartalmaztak), és ezért másképpen kellett megközelíteni a problémát. A kormányközi konferencia azt javasolta, hogy az **ESZAK** és **EAK** tevékenységi körében az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság vegye figyelembe az EK-Szerződés transzparenciára, a dokumentumok nyilvánosságára, és a csalás elleni küzdelemre vonatkozó rendelkezéseit.⁸⁶

Végezetül Amszterdamban arról is döntöttek, hogy az EUSZ-ben explicite szerepeljen az a rendelkezés, miszerint a dokumentumok nyilvánosságára vonatkozó szabályok kiterjednek a második és harmadik pillérre is.⁸⁷

⁸⁶ Az Amszterdami Szerződéshez fűzött 41. nyilatkozat. "A Konferencia úgy véli, hogy amikor az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés, illetve az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés alapján járnak el, tartaniuk kellene magukat az Európai Közösséget létrehozó szerződés keretében hatályos, az átláthatóságra, a dokumentumokhoz való hozzáférésre és a csalás elleni küzdelemre vonatkozó rendelkezésekhez."

⁸⁷ Az EUSZ 28. cikkének (1) bekezdése és 41. cikkének (1) bekezdése értelmében az EKSZ 255. cikkét a második ill. a harmadik pillér területén is alkalmazni kell.

7.2. A jogszabályok minősége

A Kormányközi Konferencia a jogszabályok minőségének kérdésével is foglalkozott.⁸⁸ A tagállamok leszögezték, hogy a megfelelő minőségű jogszabályok a hatóságok számára könnyebbé teszik az alkalmazást, a polgárok számára pedig az értelmezést. A Konferencia a kodifikációs folyamat felgyorsításán túl azt ajánlotta, hogy a közösségi jogalkotásban résztvevő három szerv készítsen programot a jogszabály-előkészítő tevékenység minőségének javítására.

7.3. Az alapító szerződések egyszerűsítése

Az átláthatóságot szolgálja a szerződések egyszerűsítése is. Amszterdamban az az elképzelés is felmerült, hogy a három alapító szerződést egyetlenegy szerződésbe integrálják, különösen amiatt, mert 2001-ben lejár az ESZAK-Szerződés. Ám ez a terv túl ambiciózusnak bizonyult, ugyanis ekkor elkerülhetlenné vált volna számos vitatott érdemi kérdés újrainyítása.⁸⁹ Éppen ezért az egyszerűsítés kérdését elválasztották a konszolidációtól, és míg az első az Amszterdami Szerződés rendezte, a második az Alkotmányszerződés kidolgozóra maradt.

Az egyszerűsítés azért vált mondhatni elkerülhetlenné, mert az alapító szerződéseket az elmúlt ötven év során több ízben módosították és új rendelkezéseket illesztettek be,⁹⁰ számos rendelkezése viszont idejétmúlttá vált (pl. az átmeneti időszakról). Ezért a tagállamok elhatározták, hogy az elavult rendelkezéseket hatályon kívül helyezik, a Közösségek közös szerveiről szóló szerződés és a fúziós szerződés lényegi cikkeit beemelik a Szerződésekbe, és az így kialakuló szöveget újraszámozzák.⁹¹

A történeti áttekintés következő eleme a 255. cikkben kilátásba helyezett jogszabály vizsgálata lenne. Mivel ezzel a IV. és V. Rész részletesen foglalkozik, ezért az áttekintést az Alkotmányszerződés témánk szempontjából fontos újításaival zárom.

⁸⁸ *Declaration (No. 39) on the quality of the drafting of Community legislation.* Nyilatkozat a közösségi jogszabályok szövegezési minőségéről.

⁸⁹ Andrew Duff (ed.): *The Treaty of Amsterdam, Text and Commentary* (1997), 200. o.

⁹⁰ Így pl. már a 130y. cikkénél tartottak a számozásban.

⁹¹ Az Amszterdami Szerződés 6-8. cikke tartalmazza az EK, az ESZAK és az Euratom Szerződés egyszerűsítését.

8. Az Alkotmányszerződés és a transzparencia

8.1. A Nizzai Szerződéshez fűzött 23. sz. Nyilatkozat

A Nizzai Szerződéshez fűzött, az Unió jövőjéről szóló 23. sz. Nyilatkozat 5. pontja megjelölte az „alkotmányozó” folyamat főbb kérdésköreit. Ezek egyike „a szerződések egyszerűsítése annak érdekében, hogy világosabbá és könnyebben érthetővé váljanak ...”

8.2. A Laekeni Nyilatkozat

A 2001. decemberi laekeni csúcstalálkozón elfogadott, az Európai Unió jövőjéről szóló Nyilatkozat⁹² több helyen is utalt a demokrácia, az átláthatóság és a hatékonyság követelményére. A Nyilatkozat szerint az Unió legitimitásának egyik forrása az intézmények demokratikus, hatékony és átlátható működése. Ez utóbbi vonatkozásában javasolta, hogy a Tanács ülései a jogalkotási eljárás során nyilvánosak legyenek.

A kidolgozandó Alkotmány tekintetében pedig többek között célként jelölte meg a szerződések egyszerűsítését, az Alapjogi Charta beemelését az alapító szerződés(ek)be, és az Európai Közösség csatlakozását az Európai Emberi Jogi Egyezményhez. A Nyilatkozat ezeket a javaslatokat óvatosan, lényegében végig kérdések formájában fogalmazza meg.

Végül, de nem utolsó sorban a Laekeni Nyilatkozat az Európai Unió jövőjével foglalkozó Konvent felállításáról is rendelkezett.

8.3. Az Alkotmányszerződés

A fenti előzményekből látható, hogy az Alkotmányszerződés megalkotása során az egyik fő célkitűzés a demokrácia, az átláthatóság és a hatékonyság növelése volt. Melyek a főbb különbségek a jelenlegi rendszer és az Alkotmányszerződés között?

Az Alkotmány hatályba lépése után egyértelműen kijelenthető, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférés **alapvető jog**. Először is, a transzparencia követelménye a bevezető – mondhatni az „alkotmányos” – rendelkezések (I. Rész) között szerepel, olyan más, fontos rendelkezések mellett, mint az Unió célkitűzései és alapvető értékei.⁹³ Az I. Részben megtaláljuk a *felelősségteljes kormányzás* követelményét is, amely ugyan már korábban is megfogalmazódott, de jobbra csak *soft law* dokumentumokban.⁹⁴ Másodszor, az Alapjogi Charta – amelynek V. Címe (A polgárok jogai) külön is nevesíti ezt a jogot – az Alkotmányszerződés integráns részét képezi.⁹⁵

⁹² Presidency conclusions – Laeken, 14 and 15 December 2001, Annex I. Letöltve: <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/newsWord/en/ec/68827.doc>.

⁹³ Az I-50. cikk az Unió demokratikus működéséről szóló VI. Címbe található.

⁹⁴ I-50. cikk. – L. European Commission: A White Paper on European Governance (2001) és az azon alapuló későbbi bizottsági dokumentumok.

⁹⁵ De Leeuw (2004) 272: „Once the Charter becomes binding, the right of access is upgraded from an ordinary Community right to a fundamental right.”

Ami gyakorlati szempontból talán a legfontosabb, az Alkotmány szerződés **horizontálisan kiterjeszti az elvet**: már nem csak három intézmény dokumentumait fedi le az átláthatóság elve, hanem az Unió összes intézményét, szervét és hivatalát. A nyilvánosságra vonatkozó szabályokat az Európai Unió Bíróságára, az Európai Központi Bankra és az Európai Beruházási Bankra is kell alkalmazni, de csak igazgatási jellegű dokumentumaikra. Meg kell említeni, hogy napjainkra a Parlamenten, a Tanácson és a Bizottságon kívül számos egyéb közösségi szerv is kialakította iratbetekintési szabályait. Ehhez képest az Alkotmány szerződés annyi előrelépést jelent, mint amennyit az előbb említett három intézmény vonatkozásában az Amszterdami Szerződés: elsődleges jogforrásban rögzíti a dokumentumaikhoz való hozzáférés jogát.

Az Alkotmány szerződés megőrzi a jelenleg is létező három réteget: a hozzáférési jogot egy elsődleges jogszabály tartalmazza; a jog gyakorlásának feltételeit egy európai másodlagos jog (európai törvény); a végrehajtás pedig az intézmények és szervek eljárási szabályzatában szereplő rend szerint történik.

9. Átláthatósági kezdeményezés

Az Unió nyitottságának biztosítására 2005. novemberében újabb kezdeményezés indult.⁹⁶ A Bizottság 2006. május 3-i **Zöld Könyvében** utalt arra, hogy az átláthatóság növelésére *már eddig is számos lépést tettek*: megalkották a nyitottsági rendeletet (1049/2001 rendelet), a Bizottság létrehozta a dokumentumok nyilvántartását is, valamint a „komitológiai” bizottságok munkájával kapcsolatos dokumentumok külön nyilvántartását; a Bizottság 2005. első felében nyilvánosságra hozta a Bizottság részére tanácsokat adó konzultációs testületekkel és szakértői csoportokkal kapcsolatos információkat; döntéshozatal előtt széleskörű konzultációkat folytat az érintettekkel és részletes hatásvizsgálatokat folytat; valamint a Bizottság elfogadta helyes hivatali magatartási kódexét a Bizottság tagjai által követendő etikai normákról.⁹⁷

A Bizottság a 2005-2009 periódusra az alábbi *stratégiai célkitűzéseket* jelölte meg.

1. Az átláthatóság biztosítása az érdekképviselőkkel fenntartott kapcsolatokban. A lobbizás a demokratikus rendszerek legitim része; a lobbisták segíthetnek felhívni az európai intézmények figyelmét a fontos témákra, ugyanakkor a nemkívánatos lobbytevékenység nem gyakorolhat indokolatlan befolyást az európai intézményekre. Egyértelművé kell tenni a képviselt érdeket, a célkitűzéseket és finanszírozásuk módját is.

Problémát jelentenek még a jogos érdekképviselést túlmenő lobbytevékenységek. Ilyennek tekinthetjük a nyilvánvalóan jogellenes tevékenységeket (csalás, korrupció), de ezen túlmenően a többi olyan helytelen lobbymódszert is, amelyek visszaélnek az EU-intézmények nyitottsági politikájával, vagy amelyek egyszerűen csak félrevezetők. Ezek leküzdése érdekében a Bizottság erősíteni kívánja a külső ellenőrzést: egyrészt a nyilvános konzultáció minimumkövetelményeinek, másrészt egy ösztönző jellegű nyilvántartási rendszer (az európai érdekcsoportok adatbázisának) kidolgozásával. A lobbisták etikai kódexének megalkotása hozzájárulna a lobbizás átláthatóságához.⁹⁸

2. A Bizottság konzultációs minimumkövetelményeivel kapcsolatos visszajelzés. A Bizottság konzultációs követelményei hozzájárulnak az érdekképviselők és a Bizottság

⁹⁶ SEC(2005) 1300.

⁹⁷ COM(2006) 194 végleges (Zöld Könyv), 2-3. o.

⁹⁸ COM(2006) 194 végleges (Zöld Könyv) 5-11. o.

közötti viszonyok átláthatóságának biztosításához. Ezért a Bizottság visszajelzést kíván kapni, hogy miként érvényesül a Bizottság által 2002 decemberében elfogadott, a *konzultáció minimumkövetelményeire* vonatkozó közlemény.⁹⁹

3. A megosztott kezelésű források kedvezményezetteire vonatkozó információk kötelező közzététele. A polgárok gyakran fordulnak a Bizottsághoz az EU-költségvetés felhasználásával kapcsolatos információkért, például az iránt érdeklődve, hogy kik részesülnek közösségi pénzügyi támogatásban. A Bizottság azonban vagy nem rendelkezik ezekkel az adatokkal, vagy nincs jogosultsága azok közzétételére az érintett tagállam előzetes hozzájárulása nélkül. A meglévő jogi keret kifejezetten megtiltja a Bizottság számára a kedvezményezettekre vonatkozó információk közzétételét. A Bizottság azonban közérdekűnek tartja, hogy felvilágosítással szolgáljon az uniós pénzalapok elköltésének módjáról, és ezért szükségesnek ítéli a közösségi alapok kedvezményezettjeinek közzétételét.¹⁰⁰ – A Bizottság a fenti három témakörben várta az érdekelt felek e témákkal kapcsolatos véleményét.¹⁰¹

Összegzésként megállapítható, hogy az Unió egyre inkább hasonlít egyfajta föderatív államra, különösen a közös pénznem bevezetése óta. Ezzel párhuzamosan az Unió működésével kapcsolatos kívánalmak is közelítenek ahhoz, amit egy demokratikusan működő államtól elvárunk: általános az igény az Unión belüli nyitottság növelésére. Ezzel minden intézmény szembesül, de különösen a Bizottság és a Tanács. Eltérő összetételükből, eltérő szerepükből és feladataikból kifolyólag azonban más és más választ adnak a kihívásokra: a Bizottság legutóbb például az átláthatósági kezdeményezéssel, a Tanács pedig üléseinek nyilvánossá tételével. E pozitív kezdeményezések dacára még mindig nagy a távolság Brüsszel és a tagállami polgárok között.

⁹⁹ COM(2002) 704. – COM(2006) 194 végleges (Zöld Könyv) 11-12. o.

¹⁰⁰ COM(2006) 194 végleges (Zöld Könyv) 12-14. o.

¹⁰¹ A konzultáció időtartama 2006. május 3. – augusztus 31. volt. Bővebben l. Györkös (2006).

IV. Rész

A dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló 1049/2001 Rendelet

1. Bevezetés

A vonatkozó előírásnak megfelelően az Amszterdami Szerződés hatályba lépését követően megindult az EKSZ 255. cikkében kilátásba helyezett rendelet elfogadására irányuló jogszabály-előkészítési munka. A Bizottság eredeti, meglehetősen gyenge javaslatát¹ a háromoldalú tárgyalássorozaton számos helyen módosították. Ami a Rendelet elfogadásának körülményeit illeti, a nyilvánosságot előmozdítani hivatott jogszabály előkészítése nagyon vihos volt, hiszen a 2001 januárja és májusa között tartott háromoldalú megbeszélések titkosak voltak; a civil szférát nem vonták be.² Az intézmények birtokában levő dokumentumok nyilvánosságát szabályozó rendeletet egy hónap késéssel, 2001. május 30-án fogadták el és 2003. december 3-tól kell alkalmazni.³

A történeti hűség kedvéért meg kell említeni, hogy a Rendelet előkészületei még javában folytak, amikor a Tanács 2000. nyarán módosította saját, hozzáférésről szóló határozatát. A Solana-határozat⁴ időzítése több okból kifolyólag is bírálható: egyrészt amiatt, hogy a nyári szabadságolások idején fogadták el, másrészt pedig amiatt, hogy a releváns időpontban az Amszterdami Szerződés már hatályos volt, és a Rendelet már-már elérhető távolságba került.

A 255. cikk alapján megalkotott, a dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló Rendelet legfontosabb újítása, hogy egy olyan jogforrásban – rendeletben – biztosítja a hozzáférés szabadságát, amelyet az intézmények egyoldalúan nem módosíthatnak (azaz szűkíthetnek); ahhoz mind a három intézmény beleegyezése szükséges.⁵ A rendeletet az együttdöntési eljárással fogadták el, amely eljárásban a Parlament társjogalkotónak tekinthető.

A dokumentumokhoz való hozzáférés rendszere jelenleg az alábbi három szintből áll. Az EKSZ 255. cikke biztosítja az uniós polgároknak és az Unióban tartózkodóknak a dokumentumokhoz való hozzáférés jogát. A hozzáférés elveit és korlátait az új Rendelet tartalmazza, a specifikus szabályokat pedig az érintett intézmények eljárási szabályzataiban találjuk meg.

Az 1. cikk értelmében a Rendelet célja a lehető legszélesebb körű információs szabadság biztosítása, a hozzáférési jog gyakorlásának egyszerűvé tétele, valamint az intézmények helyes igazgatási gyakorlatának elősegítése. A Rendelet több tekintetben is megerősíti az előző évek előremutató bírói döntéseit: az új szabályok kiterjednek mind a három pillérré, valamint a komitológiai bizottságok dokumentumaira is. A részleges hozzáférés kifejezetten szerepel a szabályok között; továbbá a Rendelet az intézmények kötelezettségévé teszi nyilvántartások létrehozatalát. Az intézmények számára rövidebb

¹ Proposal for a Regulation Regarding Public Access to Documents. European Commission, Brussels, 21 February 2000, COM(2000) 30 final/2.

² De Leeuw (2003) 326. Az elfogadás körülményeiről, az intézmények szerepéről l. Bjurulf-Elgström (2004).

³ Rendelet 19. cikk.

⁴ Bővebben l. III. Rész 5.3.3. pont.

⁵ De Leeuw (2003) 325.

határidőt ír elő, bár a korábbi egy hónap helyébe lépő 15 munkanap lényegében csak egy héttel rövidíti a határidőket.⁶

Más kérdésekben már kevésbé pozitív a kép: bár a Rendelet *a kibocsátó szabályát* eltörölte, a tagállamok kérhetik, hogy az általuk kiállított dokumentumokat ne hozzák nyilvánosságra. *A kivételek köre* és az érdekek mérlegelésére vonatkozó szabályok is kritikával illelhetők. A Solana-határozat utáni állapottal szemben *az érzékeny dokumentumok* ugyan a Rendelet hatálya alá tartoznak, ám számos megszorítás vonatkozik rájuk. További visszasság a közösségi és a nemzeti hozzáférési szabályok *párhuzamos* létéből adódik: gyakran ugyanaz a dokumentum a közösségi intézményeknél és a tagállamoknál is megtalálható. A Rendelet leszögezi, hogy a tagállamok a lojális együttműködés elve alapján nem áshatják alá a Rendelet érvényesülését azzal, hogy saját nemzeti – liberálisabb – hozzáférési jogszabályaik alapján nyilvánosságra hoznak dokumentumokat.⁷ Végül megemlíthető az is, hogy a Preambulum nem hivatkozik az *Alapvető Jogok Chartájának* 42. cikkére.⁸ A Chartára való utalás erősítette volna az információs szabadság alapvető jellegét. A fenti rövid áttekintés után következnek a Rendelet szabályainak részletes ismertetése.⁹

2. A Rendelet kedvezményezettjei és hatálya

2.1. A Rendelet személyi hatálya

2.1.1. Kedvezményezettek

Az információs jog alanyait két csoportra lehet osztani. Az első *a privilegizált kedvezményezettek* köre: ide tartozik bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy. Ők mindenféle egyéb feltétel teljesítése nélkül jogosultak az intézmények dokumentumaihoz hozzáférni.¹⁰ A *másik csoport*, a nem tagállamban lakó, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel nem rendelkező természetes vagy jogi személyek esetében az intézmények diszkréciójától függ a hozzáférés. Ezzel a lehetőséggel élt is a három intézmény; ám a többi intézmény, szerv és ügynökség nem követte a példát.¹¹

A Hozzáférési Határozatok nem tartalmaztak semmiféle korlátozást, a dokumentumokhoz bárki hozzáférhetett – értelemszerűen az ott szereplő feltételeknek

⁶ L. még COM(2004) 45 final, 7. o. (1.3. pont).

⁷ L. a Rendelet és a nemzeti információs szabadságról szóló jogszabályok közötti kapcsolatot, 5. cikk.

⁸ Az Alkotmány szerződésben a II-102. cikk.

⁹ Mivel egyrészt a Rendelet számos rendelkezése átveszi a Hozzáférési Határozatok releváns szabályait, másrészt a Határozatok értelmezése során a Bíróság által kialakított elveket rögzíti írásban, ezért a Rendelet egyes cikkeinek elemzése során – amikor ez megfelelő – a Határozatokkal kapcsolatos bírói esetjogra is hivatkozom.

¹⁰ 2. cikk (1) bekezdés.

¹¹ 2. cikk (2) bekezdés. – A Tanács határozata (2004. március 22.) a Tanács eljárási szabályzatának elfogadásáról, II. Melléklet 1. cikk; a Bizottság 2001/937/EK, ESZAK, Euratom határozata (2001. december 5.) eljárási szabályzatának módosításáról, Melléklet: A nyilvánosságnak az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz történő hozzáféréséről szóló 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazásának részletes szabályai, 1. cikk (2) bekezdés; az Európai Parlament Eljárási Szabályzata, 97. cikk (1) bekezdés második fordulat. – L. még COM(2004) 45 final, 2.5. pont.

megfelelően.¹² A Rendelet és a Határozatok jogosulti köre tehát lényegében megegyezik, azzal a különbséggel, hogy a Hozzáférési Határozatok alapján minden természetes és jogi személy a „privilegizált” körbe tartozott.

A kedvezményezettekkel kapcsolatban még két rövid megjegyzést szeretnék tenni. Először is, mivel egyre több megkeresés érkezik elektronikus úton, nem mindig lehet ellenőrizni, hogy a kérelmező pontosan melyik kategóriába esik. Másodsor, az Aarhusi Egyezmény nem engedi meg, hogy a környezeti információk vonatkozásában a hozzáférési jogot leszűkítsék az Unió polgáira vagy az ott lakóhellyel rendelkező személyekre.¹³

2.1.2. A kérelmező indoklási kötelezettsége

A Rendelet 6. cikkének (1) bekezdése egyértelművé teszi, hogy a kérelmező nem köteles megindokolni a kérelmet. Az információszabadság lényegét képezi, hogy nem szükséges valamiféle különleges (a dokumentum megismeréséhez fűződő) érdek, avagy különleges érintettség bizonyítása. Ha egy intézmény megtagadja a hozzáférést, a kérelmező ezen ténynél fogva jogosult az elutasító határozat megsemmisítését kérelmezni.¹⁴

Továbbá, ha a kérelmezőnek részleges hozzáférést biztosítanak, ez nem korlátozza abban, hogy a kérdéses dokumentum többi részéhez, illetve más, számára még ki nem adott dokumentumhoz való hozzáférés biztosítását kérje.¹⁵

Az indokok és érdekek fel nem tárásának azonban lehetnek negatív következményei is. A két Hozzáférési Határozat tartalmaz egy olyan kivételt,¹⁶ amelyek esetében az intézménynek egymással versengő érdekeket (a kibocsátás megtagadáshoz fűződő intézményi érdek kontra a hozzáféréshez fűződő egyéni érdek) kell mérlegelnie. Ilyenkor – a kérelmező indokait nem ismervén – nem lehet az intézménynek felróni a kérelmező sajátos érdekeinek figyelmen kívül hagyását.

Az Elsőfokú Bíróság szavaival: szem előtt kell tartani, hogy a 94/90 határozat értelmében bármely személy kérheti bármely, nem publikált bizottsági dokumentumhoz való hozzáférést, anélkül, hogy kérelmét indokolnia kellene. Ennek a helyzetnek egyik következménye az, hogy amennyiben az intézmény nem ismeri a hozzáférési kérelem mögött meghúzódó okokat, nem bírálható amiatt, hogy a „diszkrecionális” (azaz mérlegelési kötelezettséget előíró) kivétel alkalmazásakor kötelező mérlegelés során a kérelmező érdekeit bármely, hozzáférést kérelmező állampolgár érdekeire való hivatkozással veszi figyelembe.¹⁷

A Rendelet végrehajtásáról szóló bizottsági jelentésben¹⁸ érdekes adatokat találunk a kérelmezők összetételéről és háttéréről. A kérelmek túlnyomó része két csoporttól érkezik. Először is az akadémiai körökből, kutatási célból, másodsor pedig a „professzionális” szektorokból, úgy mint a döntéshozatalt befolyásolni szándékozó érdekképviselletektől (lobbiktól) ill. vállalatoktól, vagy ügyfelek érdekeit képviselő ügyvédektől.¹⁹ Érdekes módon

¹² A Magatartási Kódex egyik alapelve: „A közvélemény a lehető legszélesebb körű hozzáféréssel rendelkezik a Bizottság és a Tanács birtokában lévő dokumentumokhoz.” – A Tanács 93/731 határozata, 1. cikk (1) bekezdés: „The public shall have access to Council documents under the conditions laid down in this Decision.” – A magyar fordításban ez kevésbé érzékelhető: “A Tanács dokumentumai nyilvánosak, az ebben a határozatban megállapított feltételeknek megfelelően.”

¹³ COM(2004) 45 final, 10. o. (2.2.2. pont).

¹⁴ A Hozzáférési Határozatok vonatkozásában I. *Van der Wal I* 41. pont; *Svenska* 64-66. pont; *Bavarian Lager* 37. pont; *Petrie* 26. pont.

¹⁵ T-92/98 *Interporc II* 46. pont; *JT's Corporation* 30. pont.

¹⁶ Az intézményen belüli megbeszélések, előkészítő dokumentumok.

¹⁷ Ilyenkor ui. nem tudja figyelembe venni a kérelmező sajátos érdekeit, hiszen azokat nem ismeri. *BATI* 42. pont.

¹⁸ COM(2004) 45 final, 11. o. (2.2.3. pont).

¹⁹ Az esetjogból I. pl. a *Kuijer*, a *BAT* vagy a *Van der Wal* esetet.

– a várttal ellentétben – csak nagyon kevés újságíró él a Rendelet által nyújtott lehetőségekkel (és ezen a csoporton belül is csak újságírók egy szűk csoportja – tehát legtöbbször ugyanaz a néhány újságíró), valószínűleg a határidők miatt, hiszen nekik friss információra van szükségük. Inkább az oknyomozó-tényfeltáró jellegű újságcikkek esetében kerül sor kérelmekre. Az újságírók érdeklődésének fő tárgya a Parlament üléseinek jegyzőkönyvei, a Tanács tanácskozásai főleg a második és harmadik pilléres témákban, illetve egyes aktuális ügyek, mint pl. a Bizottság ingatlanpolitikájának vizsgálata.

Megállapítható, hogy egy viszonylag szűk kör él csak a Rendelet által nyújtott lehetőséggel. Kívánatos lenne, ha minél többen tudomást szereznének a nyilvános hozzáférés lehetőségéről.

2.2. A Rendelet tárgyi hatálya

2.2.1. Dokumentum

A Rendelet 3. cikke tág definíciót ad: „dokumentum: az adathordozótól (papír, elektronikus forma vagy hang-, kép- vagy audiovizuális felvétel) függetlenül, az intézmény feladatkörébe tartozó politikára, tevékenységre és döntéshozatalra vonatkozó ügyvel kapcsolatos *adattartalom*”.²⁰

A Hozzáférési Határozatokkal kapcsolatos esetjogban kialakult értelmezést alapul véve megállapítható, hogy a Rendelet bármely létező dokumentum tartalmához hozzáférést biztosít.²¹ Mivel a Határozatok a dokumentumokat mint valós adatokat tartalmazó *írott szöveget* határozták meg, nem volt egyértelmű, hogy lényegében dokumentumokhoz avagy információhoz való hozzáféréstről van-e szó. A Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Hozzáférési Határozatok valójában *a dokumentumban található információ* elemeihez való hozzáférésre vonatkoznak.²² Ennek főként a részleges hozzáférés problematikájánál van jelentősége, ezért bővebben ott szólok róla.

A Rendelet ezt a vitás kérdést jogalkotói szinten is rendezi: egyrészt tehát adattartalomról szól; másrészt a 4. cikk (6) bekezdésében kifejezetten rendelkezik a részleges hozzáférésről.

A tárgyi hatály kérdésköréhez az alábbiakat lehet hozzáfűzni.

- Az első megjegyzés a dokumentum *minőségével* kapcsolatos. A Rendelet 2. cikkének (3) bekezdése az intézmény által *kiállított* dokumentumról szól. Ezt úgyis lehet értelmezni, hogy a dokumentum valamiféle hivatalos formában kell, hogy létezzen. A Rendelet azonban nem tartalmaz ilyen, a dokumentum hivatalos jellegére vonatkozó kritériumot. Ennek ellenére látni kell, hogy számos tényező befolyásolja a dokumentumban található információ értékét, és a feltárással okozott érdeksérelmet; így például, hogy a dokumentum mennyiben tekinthető befejezettnek; mennyire múlandó a tartalom; van-e a dokumentumon aláírás; vagy hogy az igazgatás melyik szintje bocsátotta ki.²³
- Az is előfordulhat, hogy a kért információ nem *egy* dokumentumban található, hanem több dokumentumban való kutatást feltételez és egy új dokumentum létrehozását teszi szükségessé, avagy adatokat kell összegyűjteni. Ez egyértelműen átlépi a Rendelet

²⁰ Kiemelés a szerzőtől.

²¹ *Hautala II* 23. pont.

²² COM(2004) 45 final, 11. o. (2.3.1. pont).

²³ COM(2004) 45 final, 11. o. (2.3.1. pont).

hatályát. Ekkor az intézmények hivatali magatartási kódexeik és eljárási szabályaik alapján döntenek arról, hogy mennyiben tudnak eleget tenni a kérelemnek.²⁴

- Sajátos problémát vetnek fel a *képfelvétel vagy audiovizuális felvétel* nyilvánosságra hozatalára irányuló kérelmek, amelyek főleg a Parlament vonatkozásában merülnek fel. Ekkor először is elemezni kell a felvétel tartalmát, hogy nyilvánosságra hozható-e. Másodsor, úgy kell másolatot készíteni, hogy a felvétel tartalma ne károsodjon. Harmadsor, külön problémát jelent, ha részleges hozzáférést kell biztosítani.²⁵
- A Bizottság jelentéséből egyértelműen kiderül, hogy *a kizárólag elektronikus formában tárolt dokumentumokra* is kiterjed a Rendelet. Az viszont nem teljesen világos, hogy az *adatbázisok* (pl. pénzügyi és számviteli irányítási rendszerek) a Rendelet vonatkozásában dokumentumnak tekinthetők-e, hiszen egy adatbázis nem dokumentumok gyűjteménye, hanem adatok állandóan változó összessége.²⁶

2.2.2. A dokumentumok köre

A 2. cikk (2) bekezdésének értelmében a Rendelet hatálya alá tartozik *az intézmények birtokában levő bármely dokumentum*, amelyet az intézmény állított ki vagy amely hozzá érkezett, tehát a harmadik személytől származó dokumentum is. A Rendelet szakít a Hozzáférési Határozatok szabályaival, amennyiben eltekint a kibocsátó szabályának alkalmazásától.

A Hozzáférési Rendelet Preambulumának 5. pontja így fogalmazza meg az Euratom- és ESZAK-Szerződés, valamint a Rendelet közötti kapcsolatot.

Mivel a dokumentumokhoz való hozzáférés kérdését az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés és az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés nem rendezi, az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Bizottságnak kell – az Amszterdami Szerződés záróokmányához csatolt 41. sz. nyilatkozatnak megfelelően – ebből a rendeletből iránymutatást kialakítani a két szerződés hatálya alá tartozó tevékenységekkel kapcsolatos dokumentumokra vonatkozóan.

Ez tehát azt jelenti, hogy *mutatis mutandis* a Rendeletet kell alkalmazni az ESZAK- és az EAK-Szerződés hatálya alá tartozó tevékenységekkel kapcsolatos dokumentumok esetében is. Azt azonban szem előtt kell tartani, hogy az EKSZ 305. cikkének (2) bekezdése értelmében az EK-Szerződés rendelkezései nem sérthetik az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés rendelkezéseit. Így tehát az EKSZ 255. cikke és az 1049/2001 Rendelet csak akkor alkalmazható, ha az Euratom Szerződés és az azon alapuló másodlagos jogforrások nem tartalmaznak ellentétes szabályokat.²⁷

A Rendelet hatálya az Európai Unió minden tevékenységére kiterjed, tehát a második és harmadik pillérre is. Ezt bizonyítja először is a Preambulum 7. bekezdése, amelynek értelmében a hozzáférési jog a közös kül- és biztonságpolitikával, valamint a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködéssel kapcsolatos

²⁴ COM(2004) 45 final, 11. o. (2.3.1. pont). Az EP vonatkozásában: Guide to the obligations of officials and other servants of the European Parliament (Code of conduct), *Official Journal* 2000 C 097/1. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2000/c_097/c_09720000405en00010012.pdf. – A Tanács vonatkozásában: Decision of the Secretary-General of the Council/High Representative for Common Foreign and Security Policy of 25 June 2001 on a code of good administrative behaviour for the General Secretariat of the Council of the European Union and its staff in their professional relations with the public; *Official Journal* 2001 C 189/1. – A Bizottság vonatkozásában: Commission Decision 2000/633 amending its Rules of Procedure (Code of Good Administrative Behaviour for Staff of The European Commission in their Relations with the Public), OJ 2000 L 267/63.

²⁵ COM(2004) 45 final, 14. o. (2.3.4. pont).

²⁶ COM(2004) 45 final, 14. o. (2.3.5. pont).

²⁷ COM(2004) 45 final, 12. o. (2.3.2. pont).

dokumentumokra is vonatkozik. Másodszer, a 2. cikk (3) bekezdésének rendelkezése szerint a Rendelet azon dokumentumokra terjed ki, amelyek az Európai Unió tevékenységi területeire vonatkoznak. Végül a Rendelet 3. cikkének (a) pontjában található, az „intézmény feladatkörébe tartozó politikára, tevékenységre” való utalás egyben azt is jelenti, hogy a második és a harmadik pillér keretében elfogadott dokumentumok is a Rendelet hatálya alá tartoznak.

Ez korábban a Hozzáférési Határozatok tekintetében nem volt egyértelmű, hiszen a Magatartási Kódex és a Határozatok nem szólnak arról, hogy a második és harmadik pillérbeli dokumentumokat lefedik-e. Az esetjogból vált világossá, hogy a Határozatok kiterjednek a kormányközi pillérekre is.²⁸ Ezen a helyzeten változtatott a Solana-határozat, amely számos, a közös kül- és biztonságpolitika körébe eső dokumentumot kivont a Tanács határozatának hatálya alól.²⁹

A Solana-határozatot meghaladva a Rendelet már nem zárja ki az ún. *érzékeny (szenzitív) dokumentumok* kategóriáját sem; azaz a Rendelet hatálya a 9. cikk értelmében kiterjed ezekre a dokumentumokra is. Értelemszerűen azonban az érzékeny dokumentumok vonatkozásában sajátos szabályok érvényesülnek; ezekről később szolok részletesen. Most csak egy rövid megjegyzést tennék, amely a 9. cikk magyar fordításával kapcsolatos. Az angol verzióban különbséget tesznek a minősített dokumentumok (*classified documents*) és egy ennél szűkebb kategória, az ún. érzékeny avagy szenzitív dokumentumok (*sensitive documents*) között. Minősített dokumentumok alatt a biztonsági szabályzatnak megfelelően valamely kategóriába besorolt dokumentumokat értjük, míg az érzékeny dokumentumok a 9. cikk (1) bekezdése szerint ezen a kategórián belül találhatók. Így nem elegendő pusztán a titkosítás ténye, tehát a legalább „bizalmas” minősítés; további feltétel például az, hogy a dokumentum a közbiztonságra, a védelemre vagy katonai ügyekre vonatkozzon.³⁰ Sajnos a magyar fordítás nem tesz különbséget e kettő között, és a 9. cikk végig minősített dokumentumokról beszél, holott az angol, és más nyelvi verziókban is az érzékeny kifejezés szerepel. Én a továbbiakban a tartalmilag helyes kifejezést fogom használni.

7. táblázat

Az „érzékeny dokumentum” kifejezés a különböző nyelvi változatokban (a Rendelet 9. cikke)

Magyarul	minősített dokumentum	minősített dokumentum
Angolul	sensitive documents	classified as ...
Németül	sensible Dokumente	gemäß den Bestimmungen ...
Spanyolul	documento sensible	clasificado como ...
Franciául	les documents sensibles	classifiés ...

2.2.3. A dokumentumok kibocsátói köre

A Rendelet 2. cikkének (3) bekezdése értelmében a Rendelet *az intézmény birtokában levő dokumentumokra* vonatkozik. E pontban különbséget kell tenni egyrészt az intézmény által kiállított, másrészt az intézményekhez érkezett dokumentumok között.

²⁸ A második pillérrel kapcsolatban l. *Hautala I* 41-42. és 72. pont, *Kuijer II* 53. pont, *Mattila I* 59. pont. A harmadik pillérrel kapcsolatban l. *Svenska* 85-86. pont.

²⁹ Bővebben l. III. Rész 5.3.3. pont.

³⁰ Bővebben l. IV. Rész 8.1. pont.

2.2.3.1. Az intézmény által kiállított dokumentumok

Az első kategóriába azok a dokumentumok tartoznak, amelyeket az intézmény állított ki. A jogalapul szolgáló EKSZ 255. cikkéből kifolyólag a Rendelet *három intézmény* számára teremt kötelezettséget, ezek pedig az alábbiak: az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság. A Rendelet szabályai tehát *nem terjednek ki* a másik két intézményre (Bíróság, Számvevőszék); a két quasi-intézményre (Gazdasági és Szociális Bizottság, Régiók Bizottsága); valamint számos egyéb uniós szervre sem (pl. ügynökségek). Időközben azonban – a három nevezett intézményen kívül – legtöbb esetben az Ombudsman ajánlására közel húsz intézmény és szerv fogadott el dokumentumokhoz való hozzáféréstől szóló önkéntes magatartási szabályokat. Ezenkívül a Rendelet Preambulumának 8. bekezdése szerint az intézmények által létrehozott valamennyi ügynökség *köteles* alkalmazni az e rendeletben megállapított elveket. Ez a „köteles” kitétel azonban félrefordítás: az angol nyelvű szöveg pusztán célként jelöli meg.³¹

Számos érv szól amellett, hogy a Rendeletben lefektetett elveket **az Unió minden egyes intézménye és szerve** alkalmazza. Ezek az alábbiak.

(1) *Közös Nyilatkozat (2001)*. A Rendelet elfogadásával egyidejűleg a három intézmény (EP, Tanács, Bizottság) egy kötelező erővel *nem rendelkező* közös nyilatkozatot fogadott el. Ebben célként jelölték meg, hogy *az európai ügynökségeket és hasonló szerveket* létrehozó jogszabályokat módosítva azokba hozzáférést szabályozó rendelkezéseket illesszenek be; és a jövőben létrehozandó szervek alapítására vonatkozó javaslatban is szerepeljenek hozzáférésre vonatkozó rendelkezések. A *többi intézményt és szervet* az EP, a Tanács és a Bizottság felszólította, hogy fogadjanak el belső szervezeti szabályokat a dokumentumokhoz való hozzáférés szabályozására.³²

(2) *Az EUSZ 3. cikkében szereplő konzisztencia elve, valamint a polgárokkal való egyenlő bánásmód*. Az EUSZ 3. cikkében megfogalmazott konzisztencia elve, miszerint az Unió biztosítja a céljai elérése érdekében végzett *tevékenységek összhangját* és folytonosságát, megköveteli, hogy a Rendeletben lefektetett elvek és korlátok az egész közösségi adminisztrációban érvényesüljenek.³³

(3) *Az EUSZ 1. cikke, a nyilvánosság mint alapelv*. A nyilvánosság, a transzparencia elve az Unió tevékenységének egész spektrumában, és minden intézmény, szerv vagy más testület vonatkozásában érvényesül. Mindegyik intézmény kulcsszerepet tölt be az Unióban, így mindegyikre ugyanolyan részletességű szabályok kell, hogy vonatkozzanak.

A Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága 2003-ban elfogadta saját hozzáférési szabályait.³⁴ A Számvevőszék, az Európai Beruházási Bank és az Európai Központi Bank hozzáférési szabályai az 1049/2001 rendeletnél szigorúbbak ill. kevésbé liberálisak.³⁵ Az ügynökségek vonatkozásában a Tanács 2003-ban elfogadott rendeletei

³¹ Az angol verzióban nem a „shall”, hanem a „should” szerepel, tehát helyesebb lett volna kívánalomként, elvárásaként lefordítani magyarra: pl. a „kellene” kifejezéssel. A német verzióban „sollten anwenden”; spanyolul viszont megint „deben aplicar”.

³² Joint declaration relating to Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, OJ 2001 L 173/5.

³³ Special report from the European Ombudsman to the European Parliament following the own-initiative inquiry into public access to documents (616/PUBAC/F/IJH), OJ 1998 C 44/9. European Ombudsman: Annual Report for 1998, p. 27.

³⁴ Gazdasági és Szociális Bizottság: 2003/603 határozat; Régiók Bizottsága: 64/2003 határozat.

³⁵ Az Európai Számvevőszék 12-2005. sz. határozata (2005. március 10.) a Számvevőszék dokumentumaihoz való nyilvános hozzáféréstől, HL 2005 C 96/1. Az Európai Központi Bank határozata (2004. március 4.) az Európai Központi Bank dokumentumaihoz való nyilvános hozzáféréstől (EKB/2004/3) (2004/258/EK), HL 2004 L 80/42. European Investment Bank: Rules on public access to documents, OJ 2002 C 292/10.

tartalmazzák a szabályokat.³⁶ Az Európai Bíróság és az Elsőfokú Bíróság nem rendelkezik hozzáférési jogokat biztosító szabályokkal.

Ha visszakanyarodunk a Rendeletben kötelezettként megnevezett három intézményre, egy újabb kérdéssel szembesülünk: *mely szervek tekinthetők az EP, a Tanács avagy a Bizottság részének?* A Rendelet ugyanis nem határozza meg, hogy a Rendelet alkalmazása céljából mely szervek tartoznak az EP, a Tanács vagy a Bizottság szervezetéhez.³⁷

Az Európai Parlament. Az EP Eljárási Szabályzatában megjelölte, hogy mi tekinthető a „Parlament dokumentumának”. A *Parlament dokumentumai* azon dokumentumok, amelyeket (az Eljárási Szabályzat I. címének 2. fejezete szerinti) parlamenti tisztségviselő, parlamenti irányító szerv, bizottság vagy parlamentközi küldöttség, illetve a Parlament Főtitkársága dolgozott ki vagy kapott kézhez. A képviselők által egyénileg vagy képviselőcsoportok által készített dokumentumok a dokumentumokhoz való hozzáférés tekintetében a Parlament dokumentumai, amennyiben azokat az Eljárási Szabályzat alapján terjesztették elő.³⁸ *Nem tekinthetők az EP-től származó dokumentumnak az EP-tagok vagy a politikai csoportok által kiállított dokumentumok, ha azokat még nem terjesztették elő; illetve a tagok birtokában levő, harmadik féltől származó dokumentumok.*

A Tanács. A Tanács nem specifikálta Eljárási Szabályzatában, hogy mi tekinthető „a Tanács dokumentumának”. A gyakorlatból azonban kiolvasható, hogy mi a különbség a tanácsi dokumentum és a tagállamok dokumentumai között. A tagállami kormányok képviselői vagy a tagállami delegációk a Tanács részének tekintendők, amikor a Tanács vagy annak bizottságai és munkacsoportjai munkájában vesznek részt. Ezzel szemben harmadik személyek dokumentumainak tekintendők a tagállamok azon dokumentumai, amelyek az adott tagállam mint ilyen álláspontját tartalmazzák (és nem mint a Tanács egyik tagjának a Tanács keretei között végzett munkája során kialakított álláspontját).³⁹

A korábbi esetek kapcsán világossá vált, hogy az Elnökség és a Főtitkárság a Tanács szervezeti rendszerébe tartoznak, és a Tanács dokumentumának tekintendők azon dokumentumok, amelyek elkészítésében – más szervek vagy szervezetek mellett – a Tanács is részt vett.⁴⁰

A Bizottság. A Bizottság eljárási szabályzata nem tartalmazza, hogy mi tekinthető bizottsági dokumentumnak. A Rendelet érvényesüléséről szóló 2004. évi jelentésében azonban a Bizottság pótolja ezt a hiányosságot: bizottsági dokumentumnak tekintendő az elnök, az alelnök, a bizottsági tagok vagy a szervezeti egységek birtokában levő dokumentum.⁴¹

Kezetben nem volt teljesen egyértelmű, hogy *a komitológiai bizottságok* a Bizottság avagy a Tanács szervezetéhez tartoznak-e. A Hozzáférési Határozatok vonatkozásában a Bíróság már megválaszolta ezt a kérdést, és a Bíróság általános megállapításai a Rendelet vonatkozásában is érvényesek. A *Rothmans* ügyben a kérelmező az egyik komitológiai bizottság jegyzőkönyveire kért hozzáférést. A Bizottság azon az alapon tagadta meg a hozzáférést, hogy azok egy „harmadik személy” dokumentumai, és közvetlenül a dokumentum kibocsátójához kell fordulni a kiadás céljából. Így tehát a Bíróságnak arról kellett döntenie, hogy a komitológiai bizottságok hol helyezkednek el a közösségi intézmények rendszerében (és következésképpen ki tekinthető a komitológiai bizottsági dokumentumok „szerzőjének”).

³⁶ L. az 1641-1655/2003 rendeleteket, OJ 2003 L 245/1.

³⁷ COM(2004) 45 final, 13. o. (2.3.3. pont).

³⁸ Az EP Eljárási Szabályzata, 97. cikk (2) bekezdés.

³⁹ COM(2004) 45 final, 25-26. o. (3.5.2. pont).

⁴⁰ Bővebben I. III. Rész 5.3.2.2. (A Tanács kísérletei a Határozat hatályának szűkítésére); De Leeuw (2003) 332.

⁴¹ COM(2004) 45 final, 13. o. (2.3.3. pont).

A kérelmező egyértelműnek tartotta, hogy a komitológiai bizottságok a Bizottság szervezeti rendszerébe tartoznak, ui. a komitológiai bizottság elnöke a Bizottság egy tisztviselője. Ez a tisztviselő hívja össze a komitológiai bizottságot, ő készíti elő a napirendet, az anyagokat ő küldi meg a komitológiai bizottság tagjainak, és titkári feladatokat is ellát. A komitológiai bizottságnak szánt levelezést a Bizottságnak kell címezni.⁴²

A Bizottság érvelése szerint a komitológiai bizottságok nem tekinthetők a Bizottság részének, ezért a Bizottság nem rendelkezik hatáskörrel annak eldöntésére, hogy dokumentumaik kiadhatók-e avagy sem. A Bizottság – állítása szerint – pusztán technikai szolgálatot lát el a komitológiai bizottságok irányában; és nem tekinthető a kérdéses dokumentumok „értelmi” szerzőjének.⁴³

Az Elsőfokú Bíróság szerint a komitológiai bizottságok *nem tekinthetők elkülönült, független közösségi intézménynek vagy szervnek*. Nem rendelkeznek saját adminisztrációval, saját költségvetéssel, irattárral, saját székhellyel vagy egyáltalán saját címmel. A komitológiai bizottságok irányában a Bizottság látja el az elnöki feladatokat és a titkári szolgálatokat. A komitológiai bizottságok *nem tartoznak a Tanács szervezeti rendszerébe* sem; nem a Tanács munkacsoportjai. A Bizottság állításával ellentétben, a komitológiai bizottságok a Bizottság szervezetéhez tartoznak.⁴⁴

Fontos megemlíteni, hogy a Bíróság *Rothmans*-ítélete előtt egy hónappal az új Komitológiai Határozat értelmében a komitológiai bizottságokra is kiterjesztették a Bizottságra vonatkozó hozzáférési szabályokat.⁴⁵ Mára tehát egyértelművé vált a komitológiai bizottságok hovatartozása. Erre egy további bizonyíték az EP Eljárási Szabályzata, amely a Bizottság dokumentumai közé sorolja a „komitológiai” dokumentumokat.⁴⁶

2.2.3.2. Az intézményhez érkező dokumentumok

A Rendelet egyik fontos újítása az, hogy ún. harmadik féltől származó dokumentumok is a hatálya alá tartoznak. A 3. cikk (b) pontja értelmében harmadik félnek tekinthető a természetes vagy jogi személy, vagy pedig az érintett intézményen kívüli szervezet, beleértve a tagállamokat, és közösségi vagy a Közösségen kívüli intézményeket és testületeket, valamint harmadik országokat.

A tagállamoktól érkező dokumentumok kapcsán meg kell jegyezni, hogy a többi harmadik féllel összevetve a tagállamok különleges helyzetben vannak. A Preambulum 10. pontja visszautal az Amszterdami Szerződés záróokmányához mellékelt 35. sz. Nyilatkozatra, amely így szól.

A Konferencia megegyezik abban, hogy az Európai Közösség Alapító Szerződése 191/A cikke [új számozás szerint 255. cikk] (1) bekezdésében előírt alapelvek és feltételek bármely tagállam számára lehetővé teszik, hogy kérelmezze a Bizottságtól vagy a Tanácstól, hogy előzetes hozzájárulás nélkül ne közöljön harmadik személyekkel ezen államból származó dokumentumot.

Az új szabály ellenére bizton állíthatjuk, hogy a később bemutatásra kerülő kivételek erősen lerontják ezen rendelkezés jelentőségét: a tagállamoktól származó dokumentumok esetében a tagállam vétőjoggal rendelkezik, azaz a hozzáférés megtagadására irányuló kérése

⁴² *Rothmans* 41. pont.

⁴³ „[A]uthor in the intellectual sense”, *Rothmans* 44. pont.

⁴⁴ 57-60. pont. L. még *BAT I* 37. pont.

⁴⁵ Council Decision 1999/468 of 28 June 1999 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission. 1999 OJ L 184/23. Article 7(2) „The principles and conditions on public access to documents applicable to the Commission shall apply to the committees.”

⁴⁶ Az EP Eljárási Szabályzata, XV. Melléklet 3.1. pont.

köti az intézményt. A többi harmadik fél esetében ugyan ilyen kötelezettség nem áll fenn, mégis a gyakorlatban az intézmény tiszteletben tartja a harmadik személy kérését.⁴⁷

2.3. A Rendelet időbeli hatálya

A Rendelet 2001. december 3-án lépett hatályba. Mivel az intézmények birtokában levő *minden dokumentumra* kiterjed, így értelemszerűen a 2001. december 3. előtti iratokra is: akár az intézmények által kibocsátott, akár harmadik fél által megküldött dokumentumról van szó. Azonban míg az intézmények által kiállított dokumentumok esetében teljes a visszaható hatály, harmadik személy által küldött dokumentumok esetében konzultálni kell a dokumentum kiállítójával, különösen, ha a dokumentumot az intézménynek 2001. december 3-a előtt küldték meg.⁴⁸

3. A Rendelet által biztosított jog

A 2. cikkben megnevezett kedvezményezettek **jogosultak az intézmények dokumentumaihoz hozzáférni.**⁴⁹ Ezen belül különbséget tehetünk aktív és passzív hozzáférés között: ez utóbbi kifejezés a kérelem alapján történő hozzáférést takarja, míg az előbbi arra utal, hogy az intézmények a dokumentumokat közvetlenül elektronikus formában vagy nyilvántartáson keresztül is hozzáférhetővé teszik, illetve aktív információs politikát folytatnak.⁵⁰

A hozzáférési jog érvényesítését a Rendelet az alábbi módon biztosítja.

- A Rendelet pontosan meghatározza a hozzáférés megtagadásának feltételeit.⁵¹
- A Rendelet pontosan meghatározza a határidőket, és azt is, hogy az intézmény hallgatása nemleges válasznak minősül.⁵²
- Az eljárás minden egyes fázisban írásban zajlik: a kérelmet írásban kell benyújtani (beleértve az elektronikus formát is), a kérelmezőnek átvételi elismervényt kell küldeni, az intézmény határozatban dönt.⁵³
- A Rendelet, pontosabban az EK-Szerződés biztosítja a jogorvoslatot is: a kérelmező bírósági eljárást indíthat az intézménnyel szemben és/vagy panasszal fordulhat az Ombudsmanhoz.

⁴⁷ Ezzel összefüggő probléma a fordított eset: *az intézményektől származó, a tagállamokban található dokumentumok.* Ez utóbbiról részletesen I. IV. Rész 7. pont (a tagállami és a közösségi szabályok kettőssége).

⁴⁸ COM(2004) 45 final, 14. o. (2.4. pont). Bővebben I. IV. Rész 6.8. pont (A harmadik fél által kiállított dokumentumok).

⁴⁹ 2. cikk (1) bekezdés.

⁵⁰ 2. cikk (4) bekezdés.

⁵¹ L. a kivételeket tartalmazó 4. és 9. cikket.

⁵² 7. cikk (4) bekezdés; 8. cikk (3) bekezdés. Arról természetesen megoszlanak a vélemények, hogy a határidők rövidek-e avagy hosszúak.

⁵³ 6-8. cikk.

4. A hozzáférési jogot szabályozó speciális normák és a Rendelet kapcsolata

A köziratokhoz való hozzáférésről más nemzetközi szerződés, illetve néhány speciális közösségi szabály is rendelkezik. Terjedelmi megfontolásokból ezekre csak röviden utalok.

4.1. A Rendelet összeegyeztethetősége a nemzetközi jogi szabályokkal: Az Aarhusi Egyezmény és a Rendelet rövid összehasonlítása

A Rendelet 2. cikkének (6) bekezdése így rendelkezik: „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.” A (6) bekezdés tehát kiterjed minden nemzetközi szerződésre, függetlenül attól, hogy a Rendelet hatályba lépése előtt vagy után kötötték; függetlenül attól, hogy az kit kötelez: az Uniót, a Közösséget avagy egy vagy több tagállamot; és függetlenül attól is, hogy a Rendelethez képest szigorúbb vagy enyhébb szabályokat tartalmaz-e.

A Rendelet tehát nem érinti a nyilvánosság elvéről szóló nemzetközi standardokat, különösen az **Aarhusi Egyezményt** (a továbbiakban: Egyezmény), amely a környezeti információk, a környezeti ügyekben való döntéshozatal és a döntések felülvizsgálata tekintetében biztosít jogokat a „nyilvánosságnak”.⁵⁴

A tanulmánynak nem célja az Aarhusi Egyezmény részletes ismertetése, ezért csak a legfontosabb jellemzőket ill. különbségeket emelem ki. A két szabályrendszer eltér jogalapjában, céljában, anyagi és személyi hatályában, kedvezményezettjei tekintetében, a kérelmekkel kapcsolatos szabályokban, a kivételeket, az érzékeny dokumentumokra vonatkozó rendelkezéseket, valamint az információ összegyűjtését és terjesztését tekintve.⁵⁵

Az első legnyilvánvalóbb különbség, hogy az Egyezmény az információhoz való hozzáféréseken túl a részvételi jogok más aspektusaival is foglalkozik. Az Egyezmény ún. első pillére tehát az információhoz való hozzáférésről szól, a második pillér viszont a döntéshozatalban való részvételről, a harmadik pillér pedig az igazságszolgáltatás igénybevételét biztosítja környezetvédelmi ügyekben.

A Rendelet megközelítésében az információszabadság *politikai jog*, amely lehetővé teszi az uniós ügyekben való demokratikus részvételt. Ezzel szemben az Egyezmény a környezetvédelem *emberi jogi* megközelítésén alapul: eljárási jogokat biztosít egy anyagi jog, a tiszta környezethez való emberi jog megvalósítása céljából.⁵⁶

Az Egyezmény *információról* és nem dokumentumról szól, de a fentiekből kiderült, hogy a „dokumentum” kifejezés a Rendelet kontextusában is adattartalmat jelent. Az Egyezmény kiterjed bármely írott, látható, hallható, elektronikus vagy egyéb formában megjelenő információra.

Az Aarhusi Egyezmény csak a *környezeti* információkra terjed ki. A 2. cikk (3) bekezdésének albekezdései pontosítják, hogy mi is tekinthető környezeti információnak.

⁵⁴ A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény. Kihirdetve: 2001. évi LXXXI. törvény.

⁵⁵ Az összehasonlítást részletesebben l. Schram (2005) 50-64.

⁵⁶ Schram (2005) 48-49.

A *kötelezett kör* is eltér: a Rendelet a Parlamentre, a Tanácsra és a Bizottságra terjed ki – tehát a jogalkotói tevékenységre is, míg az Egyezmény a „hatóságok” kifejezést használja.⁵⁷ Ez magában foglalja az országos, regionális és egyéb szintű kormányzatot; a közigazgatási funkciót ellátó természetes és jogi személyeket. Az Egyezmény nem terjed ki azon testületekre vagy intézményekre, melyek igazságszolgáltatási vagy jogalkotói minőségben járnak el.⁵⁸

Az Egyezmény hatálya alá tartoznak minden olyan regionális gazdasági integrációs szervezet intézményei is, amely az Egyezményhez csatlakozik – így pl. az Európai Közösség is. Az „intézmény” kifejezés az EK esetében valószínűleg nemcsak az EKSZ 7. cikkében ekként megjelölt testületeket foglalja magában, hanem minden közösségi szervet.⁵⁹

Kedvezményezett. A 2. cikk (4) bekezdése értelmében az Egyezmény kedvezményezettje a „nyilvánosság”. A nyilvánosság jelentése egy vagy több természetes vagy jogi személy, továbbá a nemzeti joggal vagy gyakorlattal összhangban azok szövetségei, szervezetei és csoportjai. Látható tehát, hogy az Egyezmény a hozzáférést mindenki számára biztosítja, állampolgárságra, nemzetiségre vagy honosságra való tekintet nélkül, továbbá jogi személy esetén bejegyzési helyre illetve tényleges tevékenységének központjára való tekintet nélkül.⁶⁰ A Rendelet ezzel szemben csak az unióhoz köthető/kötődő személyeknek biztosítja e jogot, mások esetében diszkrécióval rendelkezik. Továbbá a Rendeletben nem szerepel explicite, hogy személyek „szövetségei, szervezetei és csoportjai” is rendelkezzenek hozzáférési joggal.

A kérelmek. Az Egyezmény nem ír elő semmi formai követelményt; a Rendelet azonban tartalmaz néhány előírást, ám formai követelményei nem túl szigorúak: a kérelmet írásban kell benyújtani az EKSZ 314. cikkében felsorolt nyelvek valamelyikén. Ami a tartalmi követelményeket illeti, az Egyezmény és a Rendelet hasonló: a kérelemnek kellően pontosnak kell lennie ahhoz, hogy az intézmény a dokumentumot azonosítani tudja,⁶¹ továbbá a kérelmet nem kell indokolni.

Az Egyezmény 4. cikkének (5) bekezdése értelmében amennyiben a hatóság nem rendelkezik a kért környezeti információval, a lehető legrövidebb időn belül tájékoztatja a kérelmezőt arról, hogy véleménye szerint mely hatóságnál lehet a kért információt megkapni, vagy továbbítja a kérést ezen hatósághoz és arról a kérelmezőt megfelelő módon tájékoztatja. A Rendelet nem tartalmaz ilyen rendelkezést.⁶²

A Rendelet 15 munkanapban határozza meg a határidőt, míg az Egyezmény előírása szerint a kért információt a lehető legrövidebb időn belül, de legkésőbb a kérés benyújtását követő egy hónapon belül kell rendelkezésre bocsátani, kivéve, ha az információ mennyisége és bonyolultsága indokolta teszi a fenti időszaknak a kérés benyújtását követő legfeljebb két hónapra történő meghosszabbítását.⁶³

Kivételek. Az Egyezményben szereplő kivételek mindegyike diszkrécionális („a környezeti információra vonatkozó kérés elutasítható”), tehát a szerződő felek választhatnak a szigorúbb és a liberálisabb megközelítés között, azaz hogy az elutasítást hatóságaik számára

⁵⁷ Egyezmény 2. cikk (2) bekezdés.

⁵⁸ Ezt többféleképp is lehet értelmezni; az egyik olvasatban a törvényhozó és igazságszolgáltatási *hatóságok* teljes mértékben kívül esnek az Egyezmény alkalmazási körén. A másik értelmezés szerint, és ez jobban összeegyeztethető az Egyezmény szellemével, ezen hatóságok esetében pusztán azok igazságszolgáltatási vagy jogalkotói *tevékenysége* esik kívül az Egyezmény hatályán. Schram (2005) 52.

⁵⁹ A Bizottság javaslata; COM(2003) 622; Schram (2005) 53.

⁶⁰ Egyezmény 3. cikk (9) bekezdés.

⁶¹ Rendelet 6. cikk (1) bekezdés; illetve erre lehet következtetni az Egyezmény 4. cikke (3) bekezdésének (b) pontjából: a környezeti információra vonatkozó kérés elutasítható, amennyiben a kérést túlságosan általános módon fogalmazták meg.

⁶² A Bíróság azonban az *Interporc III* ügyben hasonló kötelezettségeket írt elő (I. VI. Rész 2.11.1.5. pont).

⁶³ Rendelet 7. cikk (1) bekezdés; Egyezmény 4. cikk (2) bekezdés.

kötelezővé teszik, avagy belátásukra bízzák.⁶⁴ A Rendelet kivételeinek mindegyike kötelező kivétel („az intézmények megtagadják a hozzáférést”). Az Egyezmény és a Rendelet kivételeinél is szerepel a sérelem-teszt. Az Egyezmény esetében minden kivételnél szerepel a nyomós közérdek teszt,⁶⁵ amely a Rendelet esetében nem igaz.

A Rendeletben szerepel a Közösség vagy valamely tagállam pénzügyi, monetáris vagy gazdaságpolitikája, valamint a jogi tanácsadás kivétel, amely az Egyezményben nem található meg. Az Egyezmény lehetővé teszi az információ megtagadását, ha annak feltárása hátrányosan érintené a környezet azon részét, amelyre az információ vonatkozik.⁶⁶ Némely esetben – bár lényegében ugyanazt az érdeket védik – a kivételek megfogalmazása eltér.⁶⁷ A Rendelet 30 évben maximálja a kivételek érvényességét.⁶⁸

A Rendelettel ellentétben az Egyezmény nem tartalmaz külön rendelkezéseket az érzékeny dokumentumokról; azok a 4. cikk (4) bekezdésének (g) pontjába érthetők bele: a hatóságok megtagadhatják a hozzáférést, ha az hátrányosan érintené egy harmadik fél érdekeit, amely a kért információt önkéntesen szolgáltatta,⁶⁹ és nem adta jóváhagyását az anyagok kiadására.

Végül meg kell említeni, hogy az Egyezmény első pillére az aktív információs jogokon, azaz az információ terjesztésén túlmenően részletesen szabályozza a környezeti információk *összegyűjtését* is.⁷⁰

4.2. A Magatartási Kódex és a Hozzáférési Határozatok összeegyeztethetősége más közösségi jogszabállyal

Habár címe szerint a 4. pont a Rendelet és más speciális szabályok kapcsolatát térképezi fel, ez a fejezet röviden kiter a Rendeletet megelőző közösségi hozzáférési szabályok és más vonatkozó normák összefüggéseire is.

A Magatartási Kódex nem szabályozta egyértelműen az általános és a speciális szabályok közötti viszonyt, pusztán a Preambulum tartalmazott egy vonatkozó bekezdést:⁷¹ „az említett elvek nem érintik azokat a vonatkozó rendelkezéseket, amelyek az érdekelt személyeket közvetlenül érintő adatállományokhoz való hozzáférést szabályozzák”. A kérdés azonban több ügyben is felmerült.

Az *Interporc II* ügyben a felperes a Bizottság 94/90 határozata és egy másik közösségi jogszabály alapján is rendelkezett iratbetekintési joggal. Ez utóbbi az Elsőfokú Bíróság Eljárási Szabályzata volt. A Bíróság ítéletében leszögezte, hogy a felperes a dokumentumok kiadását kérheti a Bíróság Eljárási Szabályzata (speciális szabályok) és a Bizottság Hozzáférési Határozata (általános szabályok) alapján is. Ha tehát a generális és a speciális szabályok egyaránt alkalmazhatók az adott kontextusban, a kérelmező választhatja a számára kedvezőbbet. A Bíróság hozzátette: semmilyen általános (a Bizottság által elfogadott) hozzáférési jogszabály nem érinti azon speciális szabályok alkalmazását, amelyek

⁶⁴ Schram (2005) 55.

⁶⁵ Egyezmény 4. cikk (4) bekezdés: „figyelembe véve az információ feltárásához fűződő közérdeket”.

⁶⁶ 4. cikk (4) bekezdés (h) pont.

⁶⁷ Bővebben l. Schram (2005) 58-59.

⁶⁸ Rendelet 4. cikk (7) bekezdés.

⁶⁹ Az információt úgy bocsátotta a hatóság rendelkezésére, hogy az nem volt kötelessége, és nem is volt rá jogilag kötelezhető.

⁷⁰ Egyezmény 5. cikk.

⁷¹ Ötödik preambulumbekkezdés.

az érdekelt személyeket közvetlenül érintő adatállományokhoz való hozzáférést szabályozzák.⁷²

Egy másik ügyben szintén felmerült a másodlagos jogforrások közötti viszony, ám ebben az esetben *ellentmondás* volt a Hozzáférési Határozat és a másik releváns közösségi szabály között. A *JT's Corporation* ügyben a felperes egy textilimportőr vállalkozás volt, amely túlnyomó részt Bangladesből vásárolt. 1997-ben és 1998-ban az angol hatóságok utólagosan az elmaradt vám befizetésére hívták fel. A kérdéses szállítmányok eredetileg vámmentességet élveztek,⁷³ ám később a bangladesi kormány érvénytelennek nyilvánította a vámmentesség alapjául szolgáló eredetigazolásokat. A felperes úgy gondolta, hogy az angol bíróságok előtti eljárásban segítségére lehet néhány, a Bizottság birtokában levő dokumentum, ui. a Bizottság korábban már vizsgálta az esetleges visszaéléseket.⁷⁴ Mivel az 1468/81 Rendelet értelmében a vámvizsgálatok kapcsán szerzett információk bizalmasak, a Bizottság megtagadta a kért dokumentumok kiadását.

A Bíróság szerint az 1468/81-es Rendelet *lex specialis*-nak tekinthető, és nem értelmezhető a Bizottság Hozzáférési Határozatával ellentétesen.⁷⁵ A Bíróság értelmezésében tehát a Magatartási Kódex és a Hozzáférési Határozatok tekinthetők az Unió általános, hozzáférést szabályozó jogforrásának, ekként *elsőbbséget élveznek* más, speciális hozzáférési normákkal szemben.

4.3. A Rendelet összeegyeztethetősége a másodlagos közösségi joggal

A Rendelet 18. cikke így szól.

- (1) ...
- (2) A Bizottság e rendelet hatálybalépésétől számított hat hónapon belül megvizsgálja, hogy az Európai Gazdasági Közösség és az Európai Atomenergia-közösség levéltárainak a nyilvánosság számára történő megnyitásáról szóló, 1983. február 1-jei 354/83/EGK-Euratom tanácsi rendelet megfelel-e e rendeletnek annak érdekében, hogy a dokumentumok megőrzése és archiválása a lehető legteljesebb mértékben biztosítható legyen.
- (3) A Bizottság e rendelet hatálybalépésétől számított hat hónapon belül megvizsgálja, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó meglévő szabályok megfelelnek-e ennek a rendeletnek.

4.3.1. A 354/83/EGK-Euratom tanácsi rendelet felülvizsgálata

Az Európai Gazdasági Közösség és az Európai Atomenergia-közösség levéltárainak a nyilvánosság számára történő megnyitásáról szóló 354/83/EGK, Euratom rendelet értelmében a levéltári dokumentumokat keletkezésük időpontjától számított *30 éves időszak lejártával megnyitják a nyilvánosság számára*. Ehhez hasonló az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (7) bekezdése, amelynek értelmében a kivételek legfeljebb 30 évig alkalmazhatók. Azonban egy ponton ellentétes a két rendelet: míg a Nyitottsági Rendelet rendelkezései szerint a magánszféra vagy a kereskedelmi érdekek védelmével kapcsolatos kivételek hatálya alá eső

⁷² *Interporc II* 44-45. pont.

⁷³ Az Általános Preferenciarendszer (Generalised System of Preferences) alapján, eredetigazolás ellenében.

⁷⁴ Az igazolások eredetiségének ellenőrzése az 1468/81 Rendelet értelmében. E rendelet 15b. cikkének értelmében a Bizottság a tagállamok illetékes hatóságaival együttműködve harmadik államokban adminisztratív és kivizsgáló missziókat folytathat.

⁷⁵ *JT's Corporation* 50. pont.

dokumentumok, valamint a minősített dokumentumok esetében a kivételek ezen időtartam elteltét követően is alkalmazhatók, addig a 354/83 rendelet nem tartalmaz ilyen szabályt.

Az ellentmondás feloldására a Tanács 2003. szeptember 3-án elfogadta a 354/83/EGK, Euratom rendelet módosításáról szóló 1700/2003 rendeletet, amely lehetővé teszi, hogy a történelmi vagy közigazgatási értékkel bíró dokumentumokba bizonyos esetekben a 30 éves időszak után se lehessen betekinteni. Ezek az esetek az alábbiak:

- Az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének b) pontjában meghatározott magántitokkal és magánszemélyek integritásával kapcsolatos kivételek alá tartozó dokumentumok,
- a természetes és jogi személyeknek az 1049/2001/EK rendelet 4. cikkének (2) bekezdésében meghatározott kereskedelmi érdekeivel – ideértve a szellemi tulajdont – kapcsolatos kivételek alá tartozó dokumentumok, valamint
- az érzékeny dokumentumok.⁷⁶

Meg kell jegyezni, hogy a fenti összehangolás ellenére lényeges eltérés van egyrészt az 1049/2001, másrészt a módosított 354/83 rendelet között. Míg az előbbi csak három intézményre, addig ez utóbbi valamennyi közösségi intézményre kiterjed, tehát a Bíróságra és a Számvevőszékre, ezenkívül pedig a Gazdasági és Szociális Bizottságra is.⁷⁷ A 2003-as módosítás után ez utóbbi kört tovább bővítették: e körbe tartozik még a Régiók Bizottsága, illetve a jogalkotó által létrehozott ügynökségek és hasonló szervek.

4.3.2. A hozzáférésre vonatkozó további közösségi szabályok

A fent idézett 18. cikk (3) bekezdése értelmében a Bizottság megvizsgálja, hogy a hozzáférésre vonatkozó meglévő szabályok megfelelnek-e az 1049/2001 rendeletnek. A Rendelettel ellentétes jogszabályokat tehát hatályon kívül kell helyezni, avagy módosítani kell. Ekként a Rendelet lesz a nyilvános hozzáférést szabályozó általános és egyben legfontosabb jogszabály, amely elsőbbséget élvez minden más, dokumentumokhoz való hozzáférést vagy bizalmas információ-kezelést szabályozó másodlagos jogszabállyal szemben. Ez a ténymegállapítás kétféleképp értékelhető.⁷⁸ Öröndetes és üdvözlendő, amennyiben a Rendelet az információs szabadság minimumszabályait tartalmazza, amelytől pozitív irányban el lehet térni. Ha azonban azt jelenti, hogy a Rendelet az egyedüli hozzáférési jogszabály, és ekként a tágabb hozzáférési jogot biztosító szabályokat (pl. amelyek az érintett személyeknek szélesebb körű hozzáférést engedélyeznek) hatályon kívül kell helyezni, az mindenképpen visszalépést jelent a korábbi hozzáférési rezsimhez képest. Az eddigi gyakorlat és a Bizottság egy 2004-es jelentése az első értelmezést támasztja alá. A jelentés úgy fogalmaz, hogy a többi speciális, hozzáférési jogot szabályozó jogszabály nem tartalmazhat olyan rendelkezéseket, amelyek korlátozzák a Rendelet által biztosított hozzáférési jogot.⁷⁹

⁷⁶ Módosított 2. cikk. – Council Annual report on access to documents – 2003, 8-9. o.

⁷⁷ 1983-ban még csak négy „intézmény” volt (EP, Tanács, Bizottság, Bíróság), ezért a 354/83 rendelet 1. cikke külön említi a Számvevőszéket és a Gazdasági és Szociális Bizottságot, mint olyanokat, amelyekre szintén kiterjed a hatálya.

⁷⁸ De Leeuw (2003) 330.

⁷⁹ COM(2004) 45 final, 29. o. (3.10. pont). “The legislator has endeavoured to prevent the application of specific rules governing access to documents ... from resulting in restrictions to access that are contrary to the Regulation.” Tehát a speciális szabályok az 1049/2001 Rendeletnél szélesebb körű hozzáférést biztosíthatnak, szűkebbet nem.

A Rendelet összeegyeztethetősége a személyes adatok védelméről szóló rendelkezésekkel. Előljáróban meg kell jegyezni, hogy a két rendelet hatálya eltér egymástól. A személyes adatok védelméről szóló 45/2001 rendelet egyrészt szűkebb, ui. nem terjed ki a második és harmadik pillérré, csak a közösségi pillérré; másrészt viszont tágabb annyiban, hogy kiterjed az összes közösségi intézményre és szervekre.

A személyes adatok védelméről szóló 45/2001 és az 1049/2001 Nyitottsági Rendelet összeegyeztethetősége nem könnyű feladat. Az Európai Adatvédelmi Biztos szerint nincs alá-fölérendeltségi viszony az információszabadság és a személyes adatok védelme között.⁸⁰ Habár a legtöbb esetben nincs összeütközés e két jog között, néhány esetben kollízió tapasztalható, pl. munkaerő-felvételi adminisztráció során; vagy ha valaki információt kér arról, hogy kik vettek részt az intézmények ülésein; ill. panaszokat követő eljárás során.⁸¹ Kollízió esetére a jogalkotó nem ad iránymutatást. Az adatvédelmi biztos szerint először konkrétan és egyenként meg kell vizsgálni minden egyes igényelt dokumentumot, és az arányosság elvének figyelembe vételével meg kell találni az egyensúlyt a nyilvánossághoz fűződő érdek, valamint az érintett személy érdekeinek védelme között. Ha a fenti mérlegelés arra a következtetésre vezet, hogy a dokumentum kiadása az egyén magánszféráját hátrányosan érintené, lehetőség van részleges hozzáférésre; kivéve, ha ez ésszerűtlenül sok adminisztratív munkát jelentene. Azonban azt is látni kell, hogy a részleges hozzáférés nem mindig kellő megoldás, hiszen gyakran maguk a személyes adatok képezik a kért dokumentum lényegi elemét.⁸²

A Rendelet összeegyeztethetősége az aktába való betekintésre vonatkozó közösségi versenyjogi szabályokkal. Nehézséget jelent a Nyitottsági Rendelet mint általános, és a közösségi versenyjog alkalmazására vonatkozó eljárási szabályok (1/2003 rendelet) mint speciális szabályok összeegyeztethetősége.⁸³ A két szabályrendszer céljában, jogosított körében, tárgyi hatályában és a kivételek rendszerében is eltér.

A jogosultak köre. Míg a közösségi versenyjogi szabályok csak az eljárásban résztvevő feleknek biztosítják az iratbetekintési jogot,⁸⁴ addig a Nyitottsági Rendelet elvileg minden személy számára biztosítja a hozzáférést. Mint ahogy ez az *Interporc II* ügyből kiderült, az tény, hogy a kérelmező a Bíróság Eljárási Szabályzata alapján is kérelmezhetne volna az iratbetekintést, nem zárja ki, hogy az információszabadságra vonatkozó rendelkezések alapján tegye ezt.⁸⁵ Ebből arra a következtetésre lehet jutni, hogy a versenyjogi szabályokkal is hasonló a helyzet: harmadik személy a Nyitottsági Rendelet alapján iratbetekintést kérelmezhet versenyjogi aktákhoz, még akkor is, ha a közösségi versenyjogi szabályok alapján azt megtagadták.⁸⁶

Tárgyi hatály. A versenyjogi eljárás keretei között az „akta” kifejezés magában foglal minden olyan dokumentumot, amelyet a Bizottság *Versenypolitikai Főigazgatósága* beszerzett, megkapott és/vagy összeállított a vizsgálat során. A bizottsági akták kategóriáján

⁸⁰ Az Alkotmány szerződésben az Unió demokratikus működéséről szóló cím alatt egymás után szerepel e két jog: I-50. cikk: Az uniós intézmények, szervek és hivatalok munkájának átláthatósága; I-51. cikk: A személyes adatok védelme.

⁸¹ EDPS (2005) 4. o.

⁸² EDPS (2005) 32-34. o.

⁸³ A Tanács 1/2003/EK rendelete (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról. L. még: Bizottsági közlemény az EK Szerződés 81. és 82. cikke, az EGT-megállapodás 53., 54. és 57. cikke, valamint a 139/2004/EK tanácsi rendelet alapján folytatott eljárásokban a Bizottság aktájába való betekintés szabályairól (2005/C 325/07) (a továbbiakban: bizottsági közlemény).

⁸⁴ 1/2003 Rendelet, 27-28. cikk. A panaszosok, valamint más természetes vagy jogi személyek esetében a Bizottság diszkréciójától függ, hogy biztosít-e hozzáférést; 27. cikk (3) bekezdés.

⁸⁵ *Interporc II* 44. pont – a 94/90 határozat tekintetében.

⁸⁶ Bartelt (2006) 200.

belül betekintheő dokumentumnak tekintendő minden olyan dokumentum, amely a bizottsági akta része, *kivéve a belső dokumentumokat*, más vállalkozások üzleti titkait vagy egyéb bizalmas információkat.⁸⁷ Az akta fogalma tehát nem terjed ki a Bizottság birtokában levő minden dokumentumra (ideértve a belső dokumentumokat is), csak a Versenypolitikai Főigazgatóság által összegyűjtött dokumentumokra. A nyitottsági Rendelet tárgyi hatálya ennél tágabb: nemcsak a fent szereplő módon meghatározott aktákra terjed ki, hanem a Bizottság birtokában levő összes, az ügygel kapcsolatos dokumentumra; továbbá a belső dokumentumok sem zárhatók ki automatikusan a hozzáférhető dokumentumok köréből.

A kivételek. A versenyjogi eljárást szabályozó rendeletben szereplő három kivétel – amelyeket a nyitottsági Rendelet is lefed – abszolút kivétel, tehát semmiféle egyéb tényező, mint pl. sérelem teszt avagy nyomós közérdek teszt nem relativizálja.

Először is, a versenyjogi eljárásban az iratbetekintési jog nem terjed ki a *belső dokumentumokra*. Ide tartozik a Bizottság levelezése, melyet más hatóságokkal folytatott; valamint azon belső dokumentumok, amelyeket tagállami avagy nem tagállami hatóságoktól kapott.⁸⁸ Ezzel szemben a Nyitottsági Rendelet nem zárja ki automatikusan a belső dokumentumokat; ezek esetében a sérelem és a nyomós közérdek teszt alkalmazásával kell eldönteni, hogy a dokumentum hozzáférhetővé tehető-e.

Másodszor, a versenyjogi szabályok értelmében az iratbetekintést meg kell tagadni, ha az irat *üzleti titkot* tartalmaz. Üzleti titoknak tekintendő az olyan információ, amelynek felfedése a vállalkozás üzleti tevékenységét illetően súlyos érdeksérelemhez vezethet ennél a vállalkozásnál (pl. know-how, költségértékelés módszer, termelési titok és eljárás, előállított és eladott mennyiség, piaci részesedés, költség- és árstruktúra, eladási stratégia).⁸⁹ A *JT's Corporation* ügyben azonban a Bíróság megállapította, hogy egy közösségi rendeletben szereplő titoktartási kötelezettség önmagában nem elegendő indok arra, hogy a hozzáférést a 94/90 Hozzáférési Határozat alapján megtagadják. Az iratok megismerését illetőleg a Hozzáférési Határozat tekintendő *lex generalis*-nak, az adott közösségi rendelet (az adott ügyben az 1468/81 rendelet) pedig *lex specialis*-nak.⁹⁰ Ez a gondolatmenet a Nyitottsági Rendeletre is alkalmazható. Hozzá kell még tenni, hogy a Rendeletben a „kereskedelmi érdek” kifejezés szerepel, amely tágabb, mint az „üzleti titok”.

A versenyjogi rendeletben szereplő harmadik kivétel az „*egyéb bizalmas információ*”. Egyéb bizalmas információnak minősül minden olyan, üzleti titkot nem képező információ, amely bizalmas jellegűnek tekinthető, amennyiben feltárása jelentős kárt okozna egy személynek vagy vállalkozásnak.⁹¹ A Nyitottsági Rendelet nem tartalmaz ilyen kivételt, ám ezen érdekek védelmét a „kereskedelmi érdek” kivétel magában foglalja.

⁸⁷ Bizottsági közlemény 8. és 10. pont.

⁸⁸ Bizottsági közlemény 15. pont.

⁸⁹ Bizottsági közlemény 18. pont. Ez az EKSZ 287. cikkének egyik megnyilvánulási formája, amely szerint a Közösség tisztviselői nem fedhetik fel a szolgálati titoktartási kötelezettség alá eső információkat, így különösen a vállalkozásokra, az ezek üzleti kapcsolataira vagy költségösszetevőire vonatkozó információkat.

⁹⁰ *JT's Corporation* 50. pont. Bartelt (2006) 203.

⁹¹ Pl. olyan, harmadik felek által elküldött információk, amelyek olyan vállalkozásokra vonatkoznak, melyek igen jelentős gazdasági vagy kereskedelmi nyomást képesek gyakorolni versenytársaikra vagy kereskedelmi partnereikre, és ekként az információk feltárása megtorló lépésekhez vezethetnének. A kivétel célja az informátor névtelenségének megőrzése. Bizottsági közlemény 19. pont.

8. táblázat

Iratbetekintés a közösségi versenyjogi eljárásban a versenyjogi szabályok és a Rendelet alapján

Iratbetekintés a versenyjogi eljárásban		
	A közösségi versenyjogi szabályok alapján	A Nyitottsági Rendelet alapján
<i>Terjedelme</i>	Speciális iratbetekintési jogosultság	Általános iratbetekintési jogosultság
<i>Jogosultak köre</i>	Csak az érintett felek	Bármely személy; nem kell érintettséget bizonyítani.
<i>Célja</i>	A bizottsági akta betekinthezősége egyike azoknak az eljárási garanciáknak, melyek a fegyverek egyenlősége és a védekezéshez való jog elvének alkalmazására irányulnak. (Bizottsági közlemény, 1. pont.)	A polgárok szélesebb körű részvétele a döntéshozatalban; az igazgatás legitimációjának növelése.
<i>Tárgyi hatály: milyen iratra terjed ki</i>	Akta: minden olyan dokumentum, amelyet a Bizottság Versenypolitikai Főigazgatósága beszerzett, megkapott és/vagy összeállított a vizsgálata során. Betekinthező dokumentumok. Minden olyan dokumentum, amely a bizottsági akta része, kivéve a belső dokumentumokat, más vállalkozások üzleti titkait vagy egyéb bizalmas információkat. (Bizottsági közlemény, 8. és 10. pont.)	A Nyitottsági Rendelet tárgyi hatálya ennél tágabb: nemcsak a Versenyjogi Főigazgatóság aktáira terjed ki, hanem a Bizottság birtokában lévő összes, az ügygel kapcsolatos dokumentumra. Továbbá a belső dokumentumok nem zárhatók ki automatikusan a hozzáférhető dokumentumok köréből.
<i>Kivételek</i>	Belső dokumentumok (Bizottsági közlemény 15. pont) Más vállalkozások üzleti titkai. (Bizottsági közlemény 18. pont) Egyéb bizalmas információk. Mindegyik abszolút kivétel.	Belső dokumentumok – kötelező és relatív kivétel. Kereskedelmi érdek – tágabb, mint az üzleti titok. Kötelező és relatív kivétel. Beleérhető a versenyjogi eljárási rendeletben szereplő „üzleti titok” és az „egyéb bizalmas információ” is.

Forrás: Bizottsági közlemény, Bartelt (2006) 191-206

A VKI ügyben a felperes a nyitottsági Rendelet igénybe vételével kívánta kompenzálni a közösségi versenyjogi eljárás a védelem jogaival kapcsolatos (vélt vagy valós) hiányosságait. A Rendelet alkalmazásáról szóló éves jelentésekből is kiderül, hogy egyre több ügyvédi iroda támaszkodik a Rendeletre az ügyfelek eljárási jogainak biztosítása érdekében. Egyes szerzők szerint⁹² a Nyitottsági Rendelet ilyen alkalmazása felboríthatja az 1/2003 rendelet által a védelem jogai és az információt szolgáltató vállalkozások üzleti titkainak védelme közötti egyensúlyt. Nem helyes a közösségi versenyjogi eljárás hiányosságainak orvoslása egy olyan jogszabály – a Nyitottsági Rendelet – igénybe vételével, amelyet teljesen más kontextusban fogadtak el. Nem helyes, hogy a Rendelet tágabb hozzáférést biztosít, mint a lex specialisnak tekinthető versenyjogi eljárás iratbetekintésre vonatkozó szabályai. Sajnálatos módon a VKI esetben a Bíróság nem nyilatkozott ezen anyagi jogi problémáról.

⁹² Pl. Bartelt (2006) 205.

5. Részleges hozzáférés

5.1. A részleges hozzáférés követelménye

A Rendelet 4. cikkének (6) bekezdése értelmében: „[h]a a kivételek bármelyike a kért dokumentumnak csak részeit érinti, a dokumentum fennmaradó részei közzétehetők.” Elsőként hangsúlyozni kell, hogy a fordítás helytelen; a mondat második felének megfelelő fordítása az alábbi: a dokumentum fennmaradó részeit hozzáférhetővé *kell* tenni.⁹³ Másodszor, a részleges hozzáférésről a korábbi Hozzáférési Határozatok hallgattak: nem írták elő, de nem is tiltották. Az Elsőfokú Bíróság azonban úgy értelmezte, hogy a hozzáférési jog alapvető fontossága, valamint az arányosság elve is megköveteli, hogy a kivételek alkalmazási körén kívül eső részeket az intézmény nyilvánosságra hozza.⁹⁴ Azt azonban a Bíróság hozzátette, hogy a részleges közzétételnek vannak korlátai: az adminisztratív munka terhe.

A Rendelet nem szól ilyen korlátokról. Egy szerző ebből arra következtetett, hogy az intézmények kötelesek – akár jelentős munka árán is – biztosítani a részleges hozzáférést, a költségvetésről döntő intézményeknek pedig forrást kell tartalékolniuk erre a célra.⁹⁵ A Rendelet céljából és szövegéből kiindulva tehát a kötelezettség abszolút. Ennek ellenére az Elsőfokú Bíróság a VKI esetben úgy találta, hogy az arányosság elve néhány extrém esetben áttöri ezt az értelmezést. A jogesetből kiderül, hogy az arányosság elvére csak olyan esetekben lehet hivatkozni, amikor az adminisztratív teher *nyilvánvalóan aránytalan és ésszerűtlen*, és egyértelműen ellenkezik a megfelelő ügyviteli gyakorlat elvével. Ezt az értelmezést támasztja alá a VKI jogeset is.

Milyen következményekkel jár, ha az intézmény elmulasztja mérlegelni ezt a lehetőséget? Az Elsőfokú Bíróság szerint nem vezet feltétlenül a hozzáférést megtagadó tanácsi döntés megsemmisítéséhez a részleges hozzáférés mérlegelésének elmulasztása, ha bebizonyosodik, hogy a mulasztás nem befolyásolta a döntést, tehát ha a részleges hozzáférés mérlegelése esetén is ugyanaz a döntés született volna.⁹⁶ A releváns jogesetben tulajdonképpen az történt, hogy a Tanács az adminisztratív szakaszban nem vizsgálta meg a részleges hozzáférés lehetőségét, hanem *csak a bírói szakaszban* állt elő azzal az érveléssel, hogy nem is lett volna értelme a részleges hozzáférhetővé tételnek.

Míg az Elsőfokú Bíróságot meggyőzte a Tanács érvelése, az Európai Bíróságot már nem. Az Európai Bíróság szerint az intézménynek minden esetben meg kell vizsgálnia a részleges hozzáférés lehetőségét. Az indokolási kötelezettséget (és tágabban véve az eljárási garanciákat) is sérti, ha a felperes csak a bírói szakaszban ismeri meg a részleges hozzáférés megtagadásának indokait.⁹⁷

⁹³ Angolul: „If only parts of the requested document are covered by any of the exceptions, the remaining parts of the document *shall be released*.” Németül: “Wenn nur Teile des angeforderten Dokuments einer der Ausnahmen unterliegen, *werden* die übrigen Teile des Dokuments *freigegeben*.” Spanyolul: „En el caso de que las excepciones previstas se apliquen únicamente a determinadas partes del documento solicitado, las demás partes *se divulgarán*.” (Kiemelés a szerzőtől.) – Ezt különben a VKI úgy magyar fordítója is érzékelte, I. VKI 5. pont.

⁹⁴ L. Hautala I és II, és az esetjogot tartalmazó VI. Rész.

⁹⁵ M. Schauss: L'accès du citoyen aux documents des institutions communautaires. J.T.D.E., 2003, p. 1 (at p. 3). Idézi: EU Network of Independent Experts in Fundamental Rights (CFR-CDF). Report on the Situation of Fundamental Rights in the European Union and its Member States in 2002. <http://www.statewatch.org/news/2003/apr/CFR-CDF.2002.report.en.pdf>. L. Még Peers (2002) 21.

⁹⁶ Mattila I 71. pont.

⁹⁷ Mattila II 30-34. pont.

5.2. A részleges hozzáférés korlátai

A *Hautala* ügyből és a későbbi jogesetekből az is kiderül, hogy a részleges hozzáférés joga nem korlátlan. A részleges hozzáférés megtagadható, ha a kivétel által lefedett bekezdések eltávolítása az intézmény számára túl nagy nehézséget okozna. A részleges közzététel tehát megtagadható, ha az *adminisztratív munkateher* nem áll arányban a kérelmező nyilvánosságra hozatalhoz fűződő érdekével.⁹⁸

A *Mattila* ügyben az Elsőfokú Bíróság tovább szűkítette a részleges hozzáférés jogát. A Bíróság szerint bizonyos esetekben a kérelmezőt nem illeti meg a részleges hozzáférés joga; még hozzá akkor, ha a dokumentum nyilvánosságra hozott részei *használatatlanok* a kérelmező számára; vagy ha a dokumentum egyes, a kivételek alkalmazási körébe tartozó elemeit nem lehet könnyen eltávolítani.⁹⁹ Habár az Európai Bíróság másodfokon megsemmisítette az Elsőfokú Bíróság ítéletét, ezekre a rendkívül érdekes felvetésekre nem reagált. Így tehát nem derült ki, hogy mi az Európai Bíróság szerint *ki dönti el* – a megkeresett intézmény avagy a kérelmező –, hogy a részlegesen hozzáférhetővé tett információ használható-e valamire vagy sem.

A részleges hozzáférés korlátairól különösen sok érdekes adalékot tartalmaz a *VKI*-ügy, amelyben a felperes egy versenyjogi határozat anyagait kérte a Bizottságtól, ám a hozzáférést a Bizottság elutasította. Az iratokat, amelyek 47 ezer oldalra rúgtak, a Bizottság 11 kategóriába sorolta, majd megállapította, hogy minden egyes kategória a Rendeletben szereplő kivételek hatálya alá esik. A Bizottság továbbá akként vélekedett, hogy valamennyi dokumentumnak az esetleges részleges betekintés érdekében való részletes ellenőrzése túlzott és aránytalan munkaterhet jelentene.¹⁰⁰ A részletek a jogesetek bemutatásánál szerepelnek; most csak az általános elveket szeretném összegezni.

A Bíróság elfogadta, hogy bizonyos körülmények között az arányosság elve lehetővé teszi, hogy az intézmény ne folytasson konkrét és egyenkénti vizsgálatot. Azonban azt is leszögezte, hogy *csak a rendkívülién súlyos, az ésszerű elvárhatóság kereteit meghaladó adminisztratív teher* indokolhatja a hozzáférés megtagadását.¹⁰¹ Az ítéletből az is kiderült, hogy *az intézménynek kell bizonyítania* a kérelemmel érintett dokumentumok konkrét és egyenkénti vizsgálatához szükséges adminisztratív teher ésszerűtlen voltát.¹⁰² Végül, a bizonyítás után még nem ér véget az eljárás: az ésszerűtlenség bizonyítása után az intézmény köteles megkísérelni a kérelmezővel az egyeztetést és *kompromisszumos megoldást* találni.¹⁰³

⁹⁸ *Hautala I* 86. pont, *Hautala II* 30. pont; *Mattila I* 69. pont; *Kuijer I* 56. pont, *Kuijer II* 57. pont.

⁹⁹ *Mattila I* 69. és 73. pont.

¹⁰⁰ *VKI* 17-20. pont.

¹⁰¹ *VKI* 103-112. pont.

¹⁰² *VKI* 113. pont.

¹⁰³ *VKI* 114. pont.

5.3. A részleges hozzáférés a gyakorlatban

A Bizottság jelentése alapján megállapítható, hogy viszonylag kevés esetben kerül sor részleges hozzáférésre,¹⁰⁴ ui. az intézmények vagy teljes hozzáférést biztosítanak (2002-ben a Tanács a kérelmek 76,4 százalékában, a Bizottság pedig 62,4 százalékában) vagy pedig azt teljes egészében megtagadják.

A Bizottság legtöbbször a személyiség védelme, valamint a magán- vagy kereskedelmi érdekek védelme céljából élt a részleges hozzáférés eszközeivel. A Tanács esetében főként a jogalkotási javaslatok vizsgálata során álláspontot kifejtő delegációk azonosságát fedték el – mindaddig, amíg a döntéshozatal nem zárult le.

Komanovics Adrienne

¹⁰⁴ 2002-ben a Tanács a kérelmek 12,2 százalékában, a Bizottság a kérelmek 8,3 százalékában biztosított részleges hozzáférést, az EP 528 kérelemből két esetben, ez kb. 0,4%. COM(2004) 45 final, 16. és 26. o.

6. A kivételek

9. táblázat

Az 1049/2001 Rendelet 4. cikke

4. cikk

Kivételek

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

a) a közérdek tekintetében:

- közbiztonság,
- védelmi és katonai ügyek,
- nemzetközi kapcsolatok,
- a Közösség vagy valamely tagállam pénzügyi, monetáris vagy gazdaságpolitikája;

b) a személyiség és a magánszemély becsületének védelme, különösen a személyi adatok védelmére vonatkozó közösségi joganyagoknak megfelelően.

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

- természetes vagy jogi személy kereskedelmi érdekei, beleértve a szellemi tulajdont is;
- bírósági eljárások és jogi tanácsadás;
- ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok célja, kivéve ha a közzétételhez nyomós közérdek fűződik.

(3) Az intézmény által belső használatra összeállított vagy az intézmény által kapott, olyan ügyre vonatkozó dokumentumhoz való hozzáférést, amellyel kapcsolatosan az intézmény még nem hozott határozatot, meg kell tagadni, ha a dokumentum közzététele az intézmény döntéshozatali eljárását súlyosan veszélyeztetné, kivéve, ha a közzétételhez nyomós közérdek fűződik.

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

(4) A harmadik személyek dokumentumait illetően az intézmény köteles a harmadik személlyel egyeztetni annak megállapítása érdekében, hogy az (1) vagy a (2) bekezdésben felsorolt valamely kivétel alkalmazható-e, kivéve ha egyértelmű, hogy a dokumentum közzétehető vagy nem tehető közzé.

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

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

(7) Az (1)-(3) bekezdésben megállapított kivételek csak azon időtartam alatt érvényesek, amely alatt a védelem a dokumentum tartalma alapján indokolt. A kivételek maximum 30 éves időtartamra alkalmazhatók. A magánszférára vagy a kereskedelmi érdekekre vonatkozó kivételek hatálya alá eső dokumentumok és a minősített dokumentumok esetében a kivételek szükség esetén ezen időtartam elteltét követően is alkalmazhatók.

A Rendelet 4. cikke kilenc olyan köz- és magánérdeket sorol fel, amelynek védelme érdekében meg lehet tagadni a hozzáférést. Mielőtt a kivételeket részletesebben megvizsgálánám, szeretnék néhány általános szabályt felvázolni.

A Rendelet nem tartalmaz részletes és precíz listát a kivételekről, hanem inkább a védeni kívánt köz- és magánérdekeket jelöli meg.

A kivételek a korábban leírt kategóriák alapján mind *kötelező kivételnek* tekintendők; ez következik a 4. cikkben szereplő kijelentő módból: „az intézmények megtagadják a hozzáférést”. Azonban ez a kötelezettség nem abszolút; csak akkor áll fenn, ha bizonyos feltételek teljesülnek (*relatív kivételek*).¹⁰⁵ A kivételekben háromféle teszt szerepel: az első a sérelem teszt („ha a közzététel kedvezőtlenül befolyásolná ...”), a második a „(nyomós) közérdek teszt” („kivéve ha a közzétételhez nyomós közérdek fűződik”).¹⁰⁶ Az előbbi minden kategóriánál szerepel, míg ez utóbbi csak némelyiknél. Harmadszor, egyes esetekben bizonyos személyek előzetes hozzájárulása szükséges.

6.1. A kivételek első csoportja

Az első öt kategória esetében azt kell megvizsgálni, hogy a nyilvános hozzáférés kedvezőtlenül befolyásolná-e bizonyos köz- vagy magánérdeket. A közérdekek közül a Rendelet a közbiztonságot, a védelmi és katonai ügyeket, a nemzetközi kapcsolatokat és végül a Közösség vagy valamely tagállam pénzügyi, monetáris vagy gazdaságpolitikájának védelmét tartalmazza. Ezenkívül a Rendelet magánérdekeket is véd: a személyiség és a magánszemély becsületét, különös tekintettel a személyes adatokat.

A kivételek első csoportjában a *sérelem tesztet* kell alkalmazni, azaz az intézmény köteles megtagadni a hozzáférést, amennyiben a kivételre vonatkozó feltételek fennállnak. A 4. cikk (1) bekezdése estében a védett érdek természete indokolja a nyilvánosság elvétől való eltérést. Az intézményt nem illeti meg a mérlegelés joga: amennyiben a sérelem valószínűsíthető, a feltárást meg kell tagadni; a sérelmet nem kell összevetni más érdekekkel.¹⁰⁷

A Rendeletben a „*would undermine*” kifejezés szerepel, szemben a korábbi Hozzáférési Határozatokban szereplő „*could undermine*” kifejezéssel. Bár nyelvi és jogi relevanciája van a különbségtételnek, hiszen a „*would undermine*” kifejezés tényleges sérelmet feltételez, vagy legalábbis a sérelem bekövetkezésének nagy a valószínűsége, míg a „*could undermine*” esetében a potenciális sérelem is elegendő; ennek ellenére nem valószínű, hogy az intézmények a gyakorlatban túl sok figyelmet szentelnének a fokozatbeli különbségnek. A magyar fordítás nem veszi figyelembe ezeket az apró finomságokat: mind a két fordulatot ugyanúgy fordítja le.

¹⁰⁵ Bővebben I. III. Rész 2.3.2. pont.

¹⁰⁶ Ez tulajdonképpen a kivétel kivétele.

¹⁰⁷ Van azonban olyan szerző, aki szerint előfordulhat, hogy pl. a közegészségre, a környezetvédelemre, vagy az emberi jogokra tekintettel a hozzáférhetővé tételhez nagyobb érdek fűződik, mint a közbiztonsággal vagy védelmi ügyekkel kapcsolatos információk elzárásához. De Leeuw (2003) 333.

10. táblázat

A sérelem teszt a 93/731 Határozatban és az 1049/2001 Rendeletben

	93/731 Határozat, 4. cikk (1) bekezdés	1049/2001 Rendelet 4. cikk (1) bekezdés
Angol	Access to a Council document shall not be granted where its disclosure <i>could undermine</i> : ...	The institutions shall refuse access to a document where disclosure <i>would undermine</i> the protection of: ...
Német	Der Zugang zu einem Ratsdokument darf nicht gewährt werden, wenn durch die Verbreitung des Dokuments folgendes <i>verletzt werden könnte</i> : ...	Die Organe verweigern den Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung Folgendes <i>beeinträchtigt würde</i> : ...
Spanyol	No podrá concederse el acceso a un documento del Consejo cuando su divulgación <i>podiera menoscabar</i> : ...	Las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación <i>suponga un perjuicio</i> para la protección de: ...
Francia	L'accès à un document du Conseil ne peut être accordé lorsque sa divulgation <i>pourrait porter atteinte</i> à: ...	Les institutions refusent l'accès à un document dans le cas où la divulgation <i>porterait atteinte</i> à la protection: ...
Magyar	A Tanács dokumentumához való hozzáférést meg kell tagadni, ha a dokumentum közzététele <i>hátrányosan befolyásolná</i> az alábbiakat: ...	Az intézmények megtagadják a dokumentumokhoz való hozzáférést, ha a közzététel <i>kedvezőtlenül befolyásolná</i> a következők védelmét: ...

Néhány szót az egyes kivételekről.¹⁰⁸ Az első pillérre vonatkozó kérelmek esetében az intézmények nemigen hivatkoznak *a közbiztonságra*. Valamivel gyakrabban szerepel a második és harmadik pillérrel kapcsolatos kérelmek elutasítási indokai között. Mivel a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés terén a Tanács játssza a legfontosabb szerepet, értelemszerűen a Tanács hivatkozik legtöbbször erre a kivételre.

A Magatartási Kódexben és a Határozatokban nem szerepelt *a védelmi és katonai ügyekkel* kapcsolatos kivétel, hiszen az Unió korábban nem rendelkezett hatáskörrel a védelem terén. A Nyugat-európai Unió feladatainak EU-Szerződésbe való integrálása megváltoztatta ezt a helyzetet; ezért 2000. augusztusában a Tanács a Solana-határozattal a Hozzáférési Határozat hatálya alól kizárta a védelemre vonatkozó minősített dokumentumokat. A Rendelet ezekre a dokumentumokra is kiterjed, de speciális szabályok vonatkoznak az ún. „érzékeny” dokumentumokra. A gyakorlatban a Tanács és a Bizottság csak rendkívül ritkán hivatkozik erre a kivételre.

A nemzetközi kapcsolatok kivétel a közösségi intézmények és harmadik országok vagy nemzetközi szervezetek közötti kapcsolatokat védi, és jobbra a Tanács hivatkozik rá. A Tanács és a Bizottság rendkívül ritkán – a visszautasítások kevesebb mint egy százalékában – hivatkozik a *pénzügyi, monetáris vagy gazdaságpolitikára*.

A személyiség és a magánszemély becsületének védelmével kapcsolatos kivétel érdekes kapcsolatban áll a személyes adatok védelméről szóló 45/2001 Rendelettel. Ezen rendelet 2. cikkének (a) pontja értelmében személyes adat az azonosított vagy azonosítható természetes személyre vonatkozó bármely információ. Olykor nehéz feladatnak bizonyul a nyilvánosság és a privátszféra védelmének összeegyeztetése, pl. ha valaki a közösségi intézményeknél dolgozó tisztségviselőkre vagy személyzetre, vagy egyes ülések résztvevőire, vagy közösségi programban részt vevő személyekre vonatkozó kérelmet nyújt be. Valószínűleg ebben az esetben mégiscsak mérlegelni kell a különféle érdekeket.

¹⁰⁸ A példák és az adatok: COM(2004) 45 final 16. oldaltól.

6.2. A kivételek második csoportja

Léteznek olyan dokumentumok, amelyek hozzáférhetővé tétele ugyan hátrányosan érint bizonyos érdekeket, mégis közzé kell tenni, ha ahhoz nyomós közérdek fűződik. Látható tehát, hogy a kivételek ezen csoportjánál *a sérelem teszthez a nyomós közérdek teszt* kapcsolódik.¹⁰⁹ Ekkor az intézménynek fel kell mérnie egyrészt a hozzáféréssel okozott sérelmet, másrészt a hozzáféréshez fűződő közérdeket, és meg kell találni a kellő egyensúlyt e két érdek között.¹¹⁰

A kivételek második kategóriájába tartozó első kivétel *a kereskedelmi érdekekkel* kapcsolatos: az üzleti titkokat, a természetes vagy jogi személyek szellemi tulajdonát, és a tágabb értelemben vett kereskedelmi érdekeit, pl. a kereskedelmi jó hírnevét védi. A gyakorlatban szinte csak a Bizottság hivatkozik erre a kivételre, legtöbbször a közösségi versenyjog és a közösségi tenderfelhívások kontextusában. Általában rivális vállalkozások kérik ezeket az adatokat, amely adatok gyakran alkalmasak arra, hogy kedvezőtlenül befolyásolják egy vállalkozás hírnevét. Nyilvánosságra hozataluk ekként a vállalkozások piaci részesedésének csökkenéséhez is vezethet.

A 4. cikk (2) bekezdésének második fordulatában együtt szerepel *a bírósági eljárás és a jogi tanácsadás*¹¹¹ kivétel. *A bírósági eljárások* kivétel hatálya alá tartoznak a kizárólag egy adott bírói eljárás céljából készített dokumentumok, pl. beadványok, a folyamatban levő ügy kivizsgálására vonatkozó belső dokumentumok, az intézmény levelezése saját jogi szolgálatával vagy egy ügyvédi irodával. Nem tartoznak ide az eljárás témájához kapcsolódó adminisztratív dokumentumok.¹¹²

A jogi tanácsadás nem szerepelt a régebbi hozzáférésről szóló szabályokban, de korábbi jogesetekben a Bíróság már elismerte, hogy speciális védelmet érdemelnek ezek a dokumentumok.¹¹³ A jogi tanácsadás esetében eltérő álláspontra helyezkedtek egyrésztől az intézmények, másrésztől *az Ombudsman*. Ez utóbbi szerint különbséget kellene tenni *egyrészt* a jogalkotási tevékenység során kibocsátott vélemények, *másrészt* pedig a bírósági eljárások során készített jogi tanácsok között. Az első esetben a véleményeket nyilvánosságra kell hozni, mihelyt a döntéshozatali eljárás befejeződött; a második esetben viszont azokat megilleti a Rendeletben biztosított védelem, azaz az intézmény megtagadhatja a nyilvánosságra hozatalt – az érdekek mérlegelése után.¹¹⁴

A Bíróság nem követte az Ombudsman ajánlását. Az Elsőfokú Bíróság először a *Turco* ügyben nyilatkozott a Rendeletben kifejezetten szereplő „jogi tanácsadás” védelméről. Ebben leszögezte, hogy a kivétel kiterjed a Tanács jogi szolgálatának *a jogalkotási eljárás során* készített jogi véleményére is. A Bíróság szerint a közösségi jogalkotó szándéka arra irányult, hogy a „jogi tanácsadás” kivétel valami mást jelentsen, mint a bírósági eljárás

¹⁰⁹ Míg a Rendelet magyar fordítása a „nyomós közérdek” kifejezést használja, addig az egyes bírósági ügyekről hírt adó, Hivatalos Lapban megjelenő közlemények némelyike a „közérdeken alapuló kényszerítő indok” fordulatot. L. C-52/05. P. sz. ügy, *Maurizio Turco* kontra *Tanács*, HL 2005 C 106/14. A tanulmány a Rendeletben található változatot használja.

¹¹⁰ Az alábbi példák és adatok: COM(2004) 45 final 20. oldaltól.

¹¹¹ A *Turco* ügy magyar verziójában a fordító zárójelben megjegyzi, hogy a helyes fordítás a „jogi vélemények” kifejezés lenne. (*Turco* 3. pont). Mivel a Rendelet a jogi tanácsadás kifejezést használja, a releváns rendelkezésre való hivatkozás esetén az értekezésben is ez szerepel.

¹¹² *Interporc II*. Bővebben l. a bírói gyakorlatot a VI. Részben.

¹¹³ Case T-610/97 R. *Carlsen et al. v Council of the European Union*, [1998] ECR II-485. Order of the President of the Court of First Instance of 3 March 1998.

¹¹⁴ Special report by the Ombudsman to the European Parliament following complaint 1542/2000 (PB)SM dated 12 December 2002 and the draft recommendation of 27 March 2003 concerning complaint 1015/2002/(PB)IJH.

kontextusában készített jogi tanácsok. A bíróság előtti eljárás során készített jogi tanács ui. beleértendő a „bírósági eljárások” kivételbe, tehát ezen kivétel második fordulata valami mást jelent. Ha a jogalkotó nem akarta volna védelemben részesíteni a jogalkotási eljárás során készült jogi véleményeket, akkor a kivételt másképp fogalmazta volna meg; pl. úgy, hogy „bírósági eljárások és különösen az ezzel kapcsolatos jogi tanácsadás”.¹¹⁵ Összefoglalva, a jogalkotási eljárás során készített jogi vélemény is a kivételek közé tartozik. Látható tehát, hogy a Bíróság ezt a kivételt tágan értelmezte.

A *Turco* ügyben a Bíróság azt is összefoglalta, hogy milyen érdekeket véd ez a kivétel. A „jogi tanácsadás” kivétel *egyrészt* a Tanácson belül folytatott megbeszéléseket, tanácskozásokat védi. A jogalkotó szándéka az volt, hogy ne merüljön fel kétely a jogalkotási javaslat jogszerűségével kapcsolatban, hiszen a Jogi Szolgálat véleménye olyan megállapítás is tartalmazhat, amely szerint pl. az adott jogalkotási javaslatnak nincs jogalapja az alapító szerződésekben, vagy kifejezésre juttathatja kételyeit, hogy az adott területen rendelkezik-e hatáskörrel a Közösség. Ha ez nyilvánosságra kerülne, hátrányosan befolyásolná a közösségi jogszabályok jogszerűségébe vetett bizalmat. Amúgy is, a Tanács a Jogi Szolgálat véleménye alapján valószínűleg orvosolja ezt a problémát. A kivétel *másrészt* pedig a Tanács Jogi Szolgálatát által kibocsátott jogi vélemények függetlenségét védi esetleges indokolatlan, nemkívánatos külső befolyástól, nyomásgyakorlási kísérletektől.¹¹⁶

Végül a 4. cikk (2) bekezdésének harmadik fordulata *az ellenőrzésekkel, vizsgálatokkal és könyvvizsgálatokkal* kapcsolatos. Feladatköréből adódóan értelemszerűen a Bizottság hivatkozik legtöbbször erre a kivételre. A kérelmek javarészt a tagállamok elleni szerződészegési eljárásra, a közösségi versenyjogi ügyekre, az OLAF (az Európai Csaláselleni Hivatal) vizsgálataira, valamint a közösségi forrásokból finanszírozott projektek és programok pénzügyi ellenőrzéseire irányulnak.

Ami a szerződészegési eljárást illeti, a Bizottság gyakran azzal érvelt, hogy az eljárás során végig fennáll a lehetőség, hogy az érintett tagállam és a Bizottság mindkét fél számára elfogadható megoldást talál még a bírósági ítélet megszületése előtt; ez pedig kellő indokul szolgál a kért dokumentum nyilvánosságra hozatalának megtagadásához. Az Elsőfokú Bíróság pedig elfogadta ezeket az érveket.¹¹⁷ A Bizottság szerint ez az érvelés igaz *mutatis mutandis* a szerződészegési eljáráshoz hasonló más eljárásokra is, pl. az állami támogatások vizsgálatára is;¹¹⁸ és az Ombudsman is hasonló megállapításra jutott.¹¹⁹

Mivel rendkívül nagy igény mutatkozik a szerződészegési eljáráshoz kapcsolódó dokumentumok nyilvánosságára, a Bizottság iránymutatást dolgozott ki az ilyen dokumentumok feltárására irányuló kérelmek elbírálására.¹²⁰

¹¹⁵ *Turco* 55-59. pont.

¹¹⁶ *Turco* 77-79. pont.

¹¹⁷ WWF 62. ponttól, *Petrie* 67. ponttól.

¹¹⁸ COM(2004) 45 final 23. o. (3.4.3. pont).

¹¹⁹ Complaint 1437/2002/IJH; szerződészegési eljárás; a Bizottság és a tagállam közötti levélváltás.

¹²⁰ Commission communication: Relations with the complainant in respect of infringements of Community law, COM(2002) 141 final. L. még az Ombudsman tevékenységét: The European Ombudsman's own-initiative inquiry into the Commission's administrative procedures for dealing with complaints concerning Member States' infringement of Community law (303/97/PD), 303/97/PD, reported in the European Ombudsman's Annual Report for 1997, pages 270-274. Annual report for 1997: http://www.euro-ombudsman.eu.int/report97/pdf/en/rap97_en.pdf, valamint Complaint 995/98/OV, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/decision/en/980995.htm>

6.3. Az intézmények belső dokumentumai

Az egyik legvitatottabb kivétel az intézmények belső dokumentumaira vonatkozik. Ezt a kivételt „space to think” vagy „time for reflection”¹²¹ kivételnek is hívják, ami arra utal, hogy az intézmények kellő időt kívánnak biztosítani maguk számára, hogy végiggondolják a tervezett döntést, intézkedést. A védeni kívánt érték tehát a döntéshozatalt megelőző belső megbeszélések, tárgyalások bizalmas jellege, és ezáltal az, hogy az érintett három intézmény külső érdekek befolyásától mentesen tudjon dönteni.

A belső használatra korlátozott dokumentumok fogalmát a 4. cikk (3) bekezdésének második albekezdése tartalmazza. Ilyen dokumentumnak minősülnek tehát az érintett intézményen belüli tárgyalások és előzetes egyeztetések részét képező, belső használatra korlátozott, állásfoglalásokat tartalmazó dokumentumok.

A Rendelet két eset között tesz különbséget. Az első esetben az intézmény még nem fejezte be a mérlegelést; *a döntéshozatali eljárás még nem zárult le*. Ekkor a kivétel az intézmény által belső használatra összeállított és az intézmény által kapott dokumentumokra is kiterjed – kivéve, ha a közzétételhez nyomós közérdek fűződik. – Ez a szabály ellentétben áll a Rendelet második preambulum-bekezdésében szereplő részvételi jogokkal, hiszen a polgárok csak akkor tudnak részt venni a döntéshozatali eljárásban, ha az előkészítő dokumentumokat is megismerhetik.

A másik esetben a *döntéshozatali eljárás lezárult és megszületett a döntés*. Sajnálatos módon ekkor, a döntéshozatal után is, alkalmazható ez a kivétel; ebben az esetben azonban csak azon dokumentumokra vonatkozik, amelyek a tárgyalások során (részeként) belső használatra szánt véleményeket és az intézményekkel folytatott előzetes konzultációkat tartalmaznak. A kivétel alkalmazhatósága annál is érthetlenebb, mivel a döntéshozatali eljárás lezárulása után a hozzáférhetővé tétel valójában csak valamely *jövőbeni* döntéshozatalt veszélyeztethet; és ekként a sérelem elemzése még absztraktabb, mint ugyanezen bekezdés első fordulataánál. – Mindkét esetben a kivétel alkalmazásától el kell tekinteni, ha a közzétételhez **nyomós közérdek** fűződik.

A belső dokumentumokkal kapcsolatos kivételnél a Rendelet kicsit másképp fogalmazza meg a **sérelem tesztet**; pontosabban fokozatbeli különbséget tesz a korábban elemzett, illetve a jelen fejezetben szereplő kivételek között. Ennek megfelelően a dokumentumok kiadását „meg kell tagadni, ha a dokumentum közzététele az intézmény döntéshozatali eljárását *súlyosan* veszélyeztetné, kivéve, ha a közzétételhez nyomós közérdek fűződik.” Rögtön hozzá kell tenni azonban, hogy eléggé elméletinek tűnik a „veszélyezteteti” és a „súlyosan veszélyezteteti” közötti distinkció; nem világos, hogy a gyakorlatban miként lehet e két fokozatot elválasztani. A hozzáférésre vonatkozó végső döntés úgysem a sérelem súlyosságának vizsgálata, hanem annak alapján születik meg, hogy a nyomós közérdek „felülkerekedik-e” ezen a – „normális” vagy súlyos – veszélyen.¹²² Különösen nehéz bizonyítani a „súlyos veszély” meglétét azon esetekben, amikor a kérdéses *döntés már megszületett*.

További *kritikai megjegyzések* is fűzhetők a belső dokumentumokra vonatkozó kivételhez. A Bizottság végrehajtásról szóló jelentése azt a gyakorlati problémát veti fel, hogy a Rendelet pusztán egy-egy intézményen belüli döntéshozatalra vonatkozik, és nem veszi figyelembe a közösségi ill. uniós döntések *intézményközi jellegét*. Így meglehet, hogy pl. a Bizottság javaslatát megküldte a Parlamentnek és a Tanácsnak, és ezzel a Bizottságon belüli döntéshozatal lezárult, ám ez csak az első lépés a közösségi/uniós szintű döntéshozatali

¹²¹ Szabadon fordítva: gondolkodási idő.

¹²² COM(2004) 45 final 23. o. (3.4.4. pont).

folyamatban; a végső döntés más intézmények hatásköre. Lehetséges, hogy egy, a Bizottság részéről befejezettnek tekintett dokumentum nyilvánosságra hozatala súlyosan veszélyezteti más intézmények (tipikusan a Parlament és a Tanács) döntéshozatali eljárását, pl. együtt döntési eljárásban az egyeztetés folyamatát.¹²³

A nyilvánosság szemszögéből tekintve ennél alapvetőbb problémákkal is szembesülünk. Az egyik hiányosság az, hogy a Rendelet *nem definiálja*, mit is értünk belső dokumentumok alatt. Másodsor, a szabályok alapos áttanulmányozása után nyilvánvaló, hogy a kivétel *a titkosság véelméből* indul ki, nem pedig a nyilvánosság véelméből. Végül, a (3) bekezdés a döntéshozatalra vonatkozó, az intézmény által kapott dokumentumokra – azaz *harmadik fél dokumentumaira* – is kiterjed.¹²⁴

A gyakorlatban erre a kivételre szinte kizárólag csak a Bizottság és a Tanács hivatkozik, hiszen a Parlament munkája természeténél fogva nyilvános.¹²⁵ Az egyik érzékeny pont az, hogy felfedhető-e a tagállamoknak a döntéshozatali eljárás során kifejtett álláspontja. Kezdetben a Tanács teljesen elzárkózott a hozzáférhetővé tételtől, habár egyes tagjai (Dánia, Svédország és Finnország) nem értettek egyet a „titkolózással”. Később annyiban enyhített ezen, hogy nyilvánosságra hozta a delegációk álláspontját, de úgymond a szabad és őszinte megbeszélések védelme érdekében *nem fedte fel, hogy melyik álláspontot melyik tagállam delegációja képviselte*.¹²⁶

Az Elsőfokú Bíróság a *BAT* ügyben – amely a Bizottság 94/90 határozatára vonatkozott – alapvetően a mérlegelési kötelezettség elmulasztása miatt semmisítette meg a Bizottságnak egy dokumentum kiadását megtagadó határozatát. Ám amikor megvizsgálta, hogy tulajdonképpen milyen érdekek is találhatók a mérleg két serpenyőjében, a Bíróság megjegyezte, hogy jelen esetben a jogalkotási eljárás már lezárult, a kérdéses irányelvet elfogadták. Ebben az esetben erősen megkérdőjelezhető, hogy a szóban forgó jegyzőkönyvek közzététele valóban hátrányosan befolyásolná a döntéshozatali eljárást.¹²⁷ Következésképpen, ha egy jogalkotási javaslat megvitatása befejeződött, az intézménynek a továbbiakban nincs mit védeni.

6.4. A dokumentum nyilvánosságra hozatalához fűződő közérdek mérlegelése

A fent elemzett kivételek akkor alkalmazhatók, ha a közzététel kedvezőtlenül befolyásolná avagy súlyosan veszélyeztetné a nevezett érdekek védelmét, *kivéve, ha a közzétételhez nyomós közérdek fűződik*. A „kivétel alóli kivétel” konjunktív feltételei az alábbiak. Először is, létezik olyan közérdek, amely a hozzáférhetővé tételt indokolja. Másodsor, ez a közérdek fontosabbnak, „nyomósabbnak” bizonyul, mint a kivétellel védeni kívánt érdek.¹²⁸

A korábbi és a jelenlegi rendszer közötti különbséget abban lehet megragadni, hogy míg a Határozatok esetében a Bíróság *a kérelmezőnek a dokumentum megismeréséhez fűződő*

¹²³ COM(2004) 45 final 23. o. (3.4.4. pont).

¹²⁴ De Leeuw (2003) 335.

¹²⁵ A teljes ülés és a bizottsági munka nyilvános; a képviselőcsoportok által készített, elő nem terjesztett dokumentumok pedig nem tartoznak ezen Rendelet hatálya alá.

¹²⁶ De Leeuw (2003) 335, <http://www.statewatch.org/news/2002/mar/02open.htm> és <http://www.statewatch.org/news/2002/mar/6203.pdf>.

¹²⁷ *BATI* 56. pont.

¹²⁸ Schram (2005) 40.

érdekét állította szembe az intézmény bizalmas eljárásához fűződő érdekével, addig a Rendelet „nyomós közérdekről” beszél.

A nyomós közérdek kitétel kapcsán több nehézséggel is szembesülünk. Először is, **a közérdek fogalma nem kellően tisztázott**. Létezik olyan álláspont, amely szerint önmagában a transzparencia elve közérdeknek tekinthető, azaz mindig vélelmezhető a hatóságok birtokában levő információ feltárásához fűződő közérdek. Másképpen fogalmazva: a közérdek minden esetben a hozzáférés mellett szól.¹²⁹ Az is előfordul, hogy a kérelmezők saját egyéni érdekeiket tüntetik fel közérdekként. Ez azonban elfogadhatatlan, hiszen a kérelemre hozzáférhetővé tett dokumentum mindenki számára nyilvánossá válik.¹³⁰ Végül, kutatók kérelmük tudományos jellegével érveltek.¹³¹

A definíciós problémákkal kapcsolatban három megjegyzést szeretnék tenni. Egyrészt azt mondhatjuk, hogy akadémikus az a kérdés, hogy vajon közérdek-e egy adott dokumentum nyilvánosságra hozatala, avagy sem. Inkább az a kérdés, hogy a kiadáshoz fűződő érdek hogyan viszonyul a kivétellel védeni kívánt érdekekhez; a hozzáférhetővé tétel által okozott sérelemhez.

Másrészt a transzparencia szempontjából bármennyire is üdvözlendő az a nézet, miszerint a köz érdeke mindig a közzététel, mára bizonyossá vált, hogy a fentieknél specifikusabb érdekekről van szó. A Bizottság és az Elsőfokú Bíróság értelmezésében a kérelmező indokai – amennyiben ezt egyáltalán megjelölte kérelmében – önmagukban nem tekinthetők közérdeknek. A közzétételhez fűződő közérdek lényegében egy „kivétel alóli kivétel”, amelyet megszorítóan kell alkalmazni. A transzparencia, a nyitottság, a demokrácia és a döntéshozatalban való részvétel követelményét a Rendelet egésze juttatja kifejezésre, ekként egyértelmű, hogy a 4. cikkben szereplő nyomós közérdek valami mást kell, hogy jelentsen, mint a fent említett általános követelmények. Más értelmezés a Rendeletben szereplő kivételeket megfosztaná lényegüktől.¹³² A nyomós közérdek fogalma tehát eltér a Rendelet alapjául szolgáló általános elvektől. Azonban azt is hozzá kell tenni, hogy a túlságosan „személyhez kötődő”, egyéni érdekek sem felelnek meg a közérdek fogalmának.¹³³ Az esetjog egyelőre nem ad eligazítást abban, hogy e két szélsőséges definíciós kísérlet között valójában hol, avagy hogyan húzhatók meg a „közérdek” határai. Valószínűleg a közérdekre tekintettel indokolt a jogszabályok és stratégiák elfogadásával, jogszabályoknak a tagállamok és az intézmények általi átültetésével, végrehajtásával, a közösségi és uniós politikák kialakításával, adminisztratív intézkedések¹³⁴ elfogadásával kapcsolatos, avagy vizsgálatok, ellenőrzések és könyvvizsgálatok eredményét tartalmazó dokumentumok nyilvánosságra hozatala.¹³⁵

Végül, a 4. cikk (2) és (3) bekezdésben szereplő kivételek nem tekinthetők közérdekkel kapcsolatos kivételnek; ez világosan kiderül egyrészt az (1) bekezdés, másrészt az (2) és (3) bekezdés, eltérő szövegezéséből. Ekként az intézmények nem hivatkozhatnak arra, hogy kétfajta közérdek áll egymással szemben: egyrészt a hozzáférhetővé tételhez fűződő közérdek, másrészt a hozzáférés megtagadásához fűződő közérdek.

A következő nehézség a **mérlegeléssel** kapcsolatos. Mikor győzedelmeskedik a közérdek az egyéb, 4. cikk (2) és (3) bekezdésében szereplő védendő érdekek felett? Nem jelenthetjük ki, hogy a nyilvánossághoz fűződő (köz)érdek automatikusan fontosabb, mint a

¹²⁹ COM(2004) 45 final 24. o. (3.4.5. pont). – L. az EUSZ 1. cikkét.

¹³⁰ Schram (2005) 40.

¹³¹ Egy esetben az Ombudsman elfogadta, hogy a tudományos felhasználás közérdeknek minősül, de az adott kontextusban ez nem élvezett elsőbbséget. Complaint 412/2003/GG. – COM(2004) 45 final, 24. o. (3.4.5. pont).

¹³² COM(2004) 45 final, 24. o. (3.4.5. pont); *Turco* 81-83. pont.

¹³³ *Franchet* 136-139. pont. L. még Peers (2002) 17. o.

¹³⁴ A polgárokat közvetlenül érintő, pl. külkereskedelmi vagy az egységes belső piac szabályozására vonatkozó intézkedések.

¹³⁵ Peers (2002) 17-18. o.

4. cikk (2) és (3) bekezdésében szereplő érdekek. *Minden egyes esetben külön meg kell vizsgálni* a szóban forgó érdekeket, pontosabban ezek *relatív* fontosságai sorrendjét, ám igaz, hogy egyfajta igazgatási gyakorlat kialakulhat a kérelmek elbírálása során.

Végül szólni kell a **bizonyítási teher** problémájáról is: kinek kell bizonyítania, hogy létezik nyomós közérdek? Az intézménynek vagy a kérelmezőnek? Az első években úgy tűnt, hogy ez utóbbinak: amennyiben a kérelmező explicite nem utalt rá, a Tanács úgy tekintette, hogy nem létezik ilyen nyomós közérdek. A Bizottság 2004-es jelentésében azonban már úgy fogalmaz, hogy még ha a kérelmező nem is utal a „nyomós közérdekre”, az intézmény e nélkül is megvizsgálja annak létét. A Rendelet szövegéből kiindulva a helyzet egyértelműnek tűnik: mivel a kérelmező nem köteles jelezni a közérdek meglétét, így az *intézménynek* kell ellenőrizni, hogy azonosítható-e valamilyen közérdek, függetlenül attól, hogy a kérelemben szerepel-e közérdekre vonatkozó utalás avagy sem. Az intézmény a mérlegelést azonban csak a rendelkezésre álló adatok alapján tudja elvégezni, ezért lehet fontos (bár természetesen jogilag továbbra sem kötelező), hogy a kérelmező olyan bizonyítékokat, érveket terjesszen elő, amelyek a közzététel irányába billentik a mérleg nyelvét. Így még ha nem is a kérelmezőn nyugszik a bizonyítási teher, a gyakorlatban bizonyítékokkal kell alátámasztania, hogy valamely kivétel alkalmazhatósága ellenére nyomós érdek fűződik a hozzáférhetővé tételhez.¹³⁶ A *Kuijer* esetből az is kiderült, hogy az intézménynek érdemben reagálni kell a kérelmező által a megerősítő kérelemben előterjesztett közérdekre vonatkozó utalásra.¹³⁷

Az Elsőfokú Bíróság a *Turco* ügyben leszögezte, hogy bár előfordulhat, hogy az intézmény maga azonosít ilyen, a transzparencia, nyitottság és demokrácia elvénel specifikusabb nyomós érdeket, ennek ellenére a felperesnek kell hivatkoznia rá, hogy ezzel felhívja az intézményt a kérdésben való állásfoglalásra.¹³⁸ A Bíróság megfogalmazásából úgy tűnhet, hogy az intézmény saját kezdeményezésére nem köteles a nyomós közérdek meglétét vizsgálni. Véleményem szerint azonban e vizsgálat elmulasztásával az intézmény megsérti az indokolási kötelezettség tartalmi oldalát, tehát az érdekek tényleges vizsgálatát. A Bíróság valószínűleg inkább azt akarta mondani, hogy a kérelmezőnek kell hivatkoznia azokra az esetleges specifikus indokokra, amelyek a hozzáférés mellett szólnak, és amelyeket értelemszerűen csak a kérelmező ismerhet.

6.5. A kivételek a Hozzáférési Határozatokban és a Rendeletben

A korábbi és a jelenlegi szabályok összehasonlításakor először azt kell megvizsgálni, hogy a szabályokban szereplő kivételek listája *taxatív-e avagy példálózó*. Bár ez így kifejezetten nem szerepel a Rendelet 4. cikkében, a megfogalmazásból úgy tűnik, hogy a kivételek listája teljes körű. Ez következik abból az általános elvből is, hogy az alapvető elvek alóli kivételek szűken értendők és alkalmazandók.

A korábbi Hozzáférési Határozatok esetében is joggal feltételezhettük, hogy a kategória zárt, azonban az Elsőfokú Bíróság a *Carlsen* ügyben más következtetésre jutott.¹³⁹ Az ügyben a Tanács azzal érvelt, hogy a 94/90 határozat kivétel-listája nem kimerítő. A

¹³⁶ COM(2004) 45 final, 25. o. 3.4.5. pont. L. még Ombudsman, Complaint 412/2003/GG; Peers (2002) 18; Schram (2005) 41.

¹³⁷ *Kuijer I* 44-47. pont.

¹³⁸ *Turco* 84. pont.

¹³⁹ A felperesek olyan dokumentumokat kértek a Tanácstól, amelyek megítélésük szerint felhasználhatók a dán bíróságok előtt folyó, Dánia Unió-beli tagságának alkotmányosságáról folyó jogvitában. A felperesek a keresetet még az érdemi határozathozatal előtt visszavonták.

Bíróság elfogadta a Tanács álláspontját, és lényegében a kivételek közé emelte a jogi véleményt is. A Bíróság elnöke szerint a Hozzáférési Határozatban szereplő, közérdeket védelmező kivételek köre nem taxatív, így idetartozik a közösségi jogrend stabilitása és a jogbiztonság is, beleértve a Tanács Jogi Szolgálatának jogi kérdésekben adott véleményét. A kért dokumentumok hozzáférhetővé tétele vélelmezhetőleg sértené a fent nevezett érdekeket. Ezek az indokok pedig elegendőek ahhoz, hogy a Bíróság ideiglenes intézkedést hozzon. Látnunk kell, hogy a Bíróság által megnevezett érdekek nem szerepeltek a Hozzáférési Határozatokban.

Meglátásom szerint a *Carlsen* döntés bírálható, amennyiben *szűkíti* a hozzáférési jogot, és amennyiben a *jogalkalmazó* korlátozza a transzparenciát. Meg kell azonban jegyezni, hogy az ügy nem került érdemi szakaszba, tehát nem ismerjük az Elsőfokú Bíróság végleges álláspontját, továbbá a nyilvános hozzáférésről szóló Rendeletben már kifejezetten szerepel ez a kivétel. Ezzel pedig lényegében orvosolta ezt az ellentmondást.

A kivételek kategóriái. A Határozatokban kötelező kivételeket találhatunk, amelyeket a jogalkotó többféle módon relativizált. Az összes „sérelem tesztnek” alávetett kivétel megtalálható a Rendeletben is, de némelyik kibővült, míg mások esetében bevezették a „nyomós közérdek tesztet”. A Hozzáférési Határozatokban szereplő, az intézmények megbeszéléseinek bizalmas jellegét biztosítani hivatott kivétel helyett a Rendeletben egy új szerepel: a belső használatra szánt dokumentumok, bár ez lényegében hasonló érdekeket véd, méghozzá a zavartalan döntéshozatalt. A Rendelet bevezet néhány új kivételt, ezek az alábbiak: a védelmi és katonai ügyek;¹⁴⁰ a Közösség vagy valamely tagállam monetáris vagy gazdaságpolitikája; a könyvvizsgálatok és a jogi tanácsadás.

A Hozzáférési Határozatok megfogalmazása értelmében elegendő *a potenciális sérelem*: a közzététel megtagadható, ha a hozzáférhetővé tétel kedvezőtlenül befolyásolhatná a védendő érdeket. Ezzel szemben a Rendelet *tényleges sérelemről* beszél: a dokumentumot nem adják ki, „ha a hozzáférhetővé tétel kedvezőtlenül befolyásolná” a különféle nevezett érdekeket. A Rendelet tehát közelebbi, valós veszélyről beszél.¹⁴¹ A fentiek ellenére – bár elméleti síkon egyértelmű a különbség –, véleményem szerint a jogalkalmazás szintjén nem érzékelhető a különbség a korábbi és a jelenlegi rendszer között, tehát hogy egy dokumentum hozzáférhetővé tétele egy bizonyos érdeket kedvezőtlenül befolyásolna avagy befolyásolhatna.

6.6. Időbeli korlátok. A kivételek „élettartama”

A 4. cikk (7) bekezdése értelmében az (1)-(3) bekezdésben szereplő kivételekre nem lehet mindenféle időbeli korlát nélkül hivatkozni: a kivételek csak azon időtartam alatt érvényesek, amely alatt a védelem a dokumentum tartalma alapján indokolt. Létezik egy abszolút elévülési idő is: a kivételek maximum 30 éves időtartamra alkalmazhatók. Ezekről az általános szabályoktól bizonyos esetekben el kell térni: a magánszférára vagy a kereskedelmi érdekekre vonatkozó kivételek hatálya alá eső dokumentumok és a minősített (pontosabban: az érzékeny) dokumentumok esetében a kivételek szükség esetén ezen időtartam elteltét követően is alkalmazhatók.

¹⁴⁰ Vö. a Solana-határozattal!

¹⁴¹ Az angol verzióban: “could undermine” ill. “would undermine”. Bővebben I. IV. Rész 6.1. pont.

6.7. A Nyilvános Hozzáférésről szóló Rendeletben szereplő kivételek a gyakorlatban

Az intézmények 2004-re vonatkozó jelentése alapján látható, hogy jelentős százalékban biztosítják a hozzáférést: a Parlament szinte minden kérelemre pozitívan válaszol, a Tanács a kérelmek közel négyötödében, a Bizottság a kérelmek kétharmadában hozzáférhetővé teszi a kért dokumentumot. A Tanács és a Bizottság esetében ehhez jönnek még a részleges hozzáférés esetei, amely még pozitívabbá teszi a képet. Természetesen a másik oldalról is meg lehet közelíteni a kérdést: még mindig elutasítják (teljesen vagy részben) a kérelmek 23 illetve 34 százalékát.¹⁴²

11. táblázat

A hozzáférés biztosítása a három intézmény adatainak fényében

	Teljes hozzáférés	Részleges hozzáférés
<i>Tanács (2004)</i>	77%	8,7%
<i>Bizottság (2004)</i>	65,45%	4,58%

Parlament (2002): az 528 elfogadható kérelemből 9 esetben utasította el a hozzáférést. A pozitív válasz aránya 98,3%. Egy esetben az alapkérelmet elutasítását követően a megerősítő kérelemre részleges hozzáférést biztosítottak.

A Bizottság jelentése alapján az intézmények által **legtöbbször hivatkozott kivételek** az alábbiak.¹⁴³

12. táblázat

Az intézmények által legtöbbször hivatkozott kivételek

Kivétel (2002. évi adatok)	EP	Tanács	Bizottság
Közbiztonság		22,9%	
Nemzetközi kapcsolatok		24,5%	1,8%
Személyi adatok védelme	22,2%	0,2%	5,2%
Bírósági eljárások és jogi tanácsadás	55,6%	11,4%	3,7%
Ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok			35,9%
A döntéshozatali eljárás védelme	11,1%	28,0%	8,6%
Több kivétel együttesen		10,5%	38,0%

¹⁴² COM(2004) 45 final 16. o. (3.1. pont); az intézmények éves jelentései.

¹⁴³ COM(2004) 45 final, 16. o. (3.1. pont). Az adatok tájékoztató jellegűek.

A táblázatból kiderül, hogy a *Parlament* legtöbbször a jogi tanácsadás védelme érdekében utasítja el a kérelmeket. A *Tanács* jobbra két területen tagadja meg a hozzáférést: egyrészt a kormányközi együttműködés területein (külső kapcsolatok, biztonság- és védelempolitika, bel- és igazságügyekben való együttműködés);¹⁴⁴ másrészt az intézmény belső tárgyalásainak védelme érdekében, bár ebben az esetben gyakran kerül sor részleges hozzáférésre. A *Bizottság* esetében a fő kivétel az „ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok” kategória. Ha ehhez hozzávesszük, hogy az utolsó, vegyes kategória esetében gyakran szerepel egyik indokként ezen érdekek védelme, a Bizottság negatív döntéseinek kb. kétharmadában hivatkoznak erre a kivételre.

2004-ben a Tanács az alapkérelmek elutasításakor az alábbi érdekek védelmét hozta fel indokul: döntéshozatali eljárás (33,3%); közbiztonság (21,1%), nemzetközi kapcsolatok (16,3%), védelmi és katonai ügyek (10,9%), jogi tanácsadás (8,8%).¹⁴⁵ A Bizottság a vizsgálatok céljainak védelmére hivatkozott a legtöbbször (31,81%), ideértve az EKSZ 226. cikkével kapcsolatos felszólító leveleket, indoklással ellátott véleményeket vagy lezáratlan szerződésesszegési eljárásokat, illetve a versenypolitika területén való vizsgálatokra vonatkozó egyéb dokumentumokat; ezt követi a döntéshozatali eljárás védelme (25,44%).¹⁴⁶

A kérelmek **az Unió legkülönbözőbb politikáira vonatkoznak**: a Tanácshoz 2004-ben beérkezett alapkérelmek 20,1%-a a bel- és igazságügyi együttműködésre, 14,6%-a a külső kapcsolatokra és a közös kül- és biztonságpolitikára, 14,3%-a az egységes belső piacra; 6,8%-a a környezetvédelemre, 4,9%-a a szállítási politikára.¹⁴⁷ A Bizottságnál 2004-ben legtöbbször a verseny, a vámok, a közvetett adók; a belső piac és a környezeti kérdések iránt érdeklődtek (kb. 40%).¹⁴⁸

A kérelmezők szociális összetétele és szakmai háttere, valamint földrajzi megoszlása is érdekes képet mutat. A *Tanács* esetében az adatok a következőképp alakultak: hallgatók és kutatók (27,6%); jogászok (10,7%); ipar, kereskedelem és érdekcsoportok (21,9%). Földrajzilag a legtöbb megkeresés érhetőleg Belgiumból érkezett (26,9%), hiszen számos multinacionális vállalat, nemzetközi ügyvédi iroda, valamint érdekképviseleti csoport (pressure group) tevékenykedik európai szinten Brüsszelben, illetve rendelkezik ott irodával. Ezt követi Németország (14,2%) és az Egyesült Királyság (8%).¹⁴⁹ A *Bizottság* vonatkozásában a kérelmek több mint negyede különböző érdekcsoportoktól, nem kormányzati szervektől és vállalatoktól érkezik. A kérelmek több mint negyede a Belgiumban lakó, ill. ott székhellyel rendelkező személyektől vagy szervezetektől érkezik, az előbb említett okokból kifolyólag. A kérelmek valamivel több mint fele Németországból, Olaszországból, Franciaországból, az Egyesült Királyságból, Spanyolországból és Hollandiából származik. Az új tagállamok részesedése elenyésző (4,31%).¹⁵⁰

¹⁴⁴ A táblázatban első és a második kategória.

¹⁴⁵ Council Annual Report 2004, 18. o.

¹⁴⁶ Alapkérelmek. Commission Annual Report for 2004, 5. és 6. o. A döntéshozatali eljárás védelmére inkább egyedi aktusok meghozatalánál hivatkoznak. A jogalkotás területén megfigyelhető, hogy egyre több dokumentumot hoznak nyilvánosságra még mielőtt bárki hozzáférési kérelmet nyújtana be.

¹⁴⁷ Council Annual Report 2004, 17. o.

¹⁴⁸ Commission Annual Report 2004, 4. o. – Látható, hogy a kérelmek jelentős része a közösségi jog végrehajtásának ellenőrzésére vonatkozó bizottsági tevékenységre irányult.

¹⁴⁹ Alapkérelmek. Council Annual Report 2004, 16. o.

¹⁵⁰ Commission Annual Report 2004, 4. o.

6.8. A harmadik fél által kiállított dokumentumok

A Rendeletet megelőző tanácsi és bizottsági határozat úgy rendelkezett, hogy a harmadik fél dokumentumaira irányuló kérelmekkel a Tanács illetve a Bizottság nem foglalkozhat, az ilyen kérelmeket közvetlenül a kibocsátónak kell megküldeni. A Rendelet szakít ezzel a *kibocsátó szabályának* nevezett megközelítéssel, és a harmadik féltől származó dokumentumokra is kiterjed.

Ahogy korábban említettem, a Rendelet az intézmények *birtokában* levő dokumentumokra vonatkozik, amely magában foglalja egyrészt az intézmény által kiállított, másrészt harmadik felek által kiállított és az intézményhez érkező dokumentumokat.¹⁵¹ Ez tehát látszólag jelentős előrelépés a korábbi rendszerhez képest, ám az új szabály jelentőségét több rendelkezés is lerontja.

6.8.1. A „harmadik fél” fogalma

Először meg kell vizsgálni, hogy ki tekinthető harmadik félnek a Rendelet szabályai alapján.¹⁵² A „harmadik fél” definícióját a 3. cikk (b) bekezdése tartalmazza. Ezek szerint „harmadik fél”: természetes vagy jogi személy, vagy pedig az érintett intézményen kívüli szervezet, beleértve a tagállamokat, más közösségi vagy a Közösségen kívüli intézményeket és testületeket, valamint harmadik országokat.

Bár a meghatározás szerint a Rendelet vonatkozásában a tagállamok is „harmadik félnek” tekintendők, azokra speciális szabályok vonatkoznak. Ennél a pontnál az a fő kérdés, hogy milyen tevékenység tudható be a tagállamoknak, és mi az intézményeknek, még pontosabban az, hogy *miként lehet a tagállam Tanácsban és más minőségben folytatott tevékenységét elhatárolni.*

A másik két intézménynél nemigen okozhat gondot a distinkció, hiszen az Európai Parlament az Unió lakosságát képviseli.¹⁵³ A Bizottság esetében is világos a különbség, hiszen „[a] Bizottság tagjai feladataik ellátása során teljes mértékben függetlenek, és a Közösség általános érdekében járnak el.”¹⁵⁴ A Tanács esetében azonban már sokkal bonyolultabb a helyzet, hiszen az EKSZ 203. cikkének értelmében a Tanács a tagállamok egy-egy miniszteri szintű képviselőjéből áll.

A tagállami kormányok képviselői vagy delegációi a *Tanácsban vagy annak bizottságaiban és munkacsoportjaiban végzett munkájuk* során a Tanács részét képezik. Ekkor tehát a tagállamok nem tekinthetők „harmadik személynek” és nem kell az érintett tagállam hozzájárulását kérni a közzétételhez. Ezzel szemben az adott tagállam által készített, *a tagállam mint olyan (és nem mint a Tanács egyik tagjának) álláspontját* tartalmazó dokumentumok harmadik féltől származó dokumentumnak tekintendők. A gyakorlatban azonban gyakorta keveredik ez a kétfajta minőség, ui. mind a miniszterek (a Tanács tagjai), mind a tisztviselők (az állandó tagállami képviselők tagjai) használják a Tanács és/vagy a Főtitkárság struktúráit a tagállami hatáskörökbe eső feladatok elvégzésére is.¹⁵⁵

¹⁵¹ 2. cikk (3) bekezdés. L. még *Messina* 38. pont.

¹⁵² Érdekes fordítói következtetés, hogy a 3. cikkben „harmadik félnek” fordítják azt, amire a 4. cikk (4) bekezdésében „harmadik személyként” utalnak.

¹⁵³ Az EKSZ 189. cikkének értelmében az EP a Közösségben egyesült államok népeinek képviselőiből áll.

¹⁵⁴ EKSZ 213. cikk (2) bekezdés.

¹⁵⁵ De Leeuw (2003) 335-337, a 48. és 51. lábjegyzet; De Leeuw (2005) 275; valamint COM(2004) 45 final, 25. o. (3.5.2. pont).

Azonban nem pusztán a különbségtétel nehézsége merül fel, hanem annak *indokoltsága* is. Köztudott, hogy a közösségi jog végrehajtása döntően a tagállami hatóságok feladata.¹⁵⁶ Ebben az esetben viszont nehezen tartható az a nézőpont, amely szerint a tagállamok a Közösség/Unió életének, avagy a közösségi aktusok vonatkozásában „harmadik félnek” tekintendők.¹⁵⁷ Különösen visszas a különbségtétel az Elnökséget gyakorló tagállam esetében, hiszen ezen tagállamnak – amely a Tanácsnak formailag is része – kifejezett kötelezettségei vannak.

6.8.2. A harmadik fél által kiállított dokumentumokra irányuló kérelmek

Harmadik személyek dokumentumait illetően az intézmény köteles a harmadik személlyel egyeztetni annak megállapítása végett, hogy a korábban említett kivételek valamelyike alkalmazható-e, kivéve, ha egyértelmű, hogy a dokumentum hozzáférhetővé tehető avagy nem tehető hozzáférhetővé (4. cikk (4) bekezdés). A tagállamoktól érkező dokumentumok kapcsán meg kell jegyezni, hogy a többi harmadik féllel összevetve a tagállamok különleges helyzetben vannak: bármely tagállam kérheti, hogy előzetes hozzájárulása nélkül az intézmény az illető tagállamtól származó dokumentumot ne tegye közzé (4. cikk (5) bekezdés). A Rendelet szövegéből nem derül ki egyértelműen a (4) és az (5) bekezdés közötti kapcsolat, valamint az sem, hogy a tagállamok rendelkeznek-e vétőjoggal.¹⁵⁸ Az értelmezés a közösségi bíróságra maradt.

A bírói értelmezés viszont erősen lerontotta a 4. cikk (4) és (5) bekezdésének jelentőségét: kiderült, hogy egyrészt a tagállamoktól származó dokumentumok esetében a tagállam vétőjoggal rendelkezik, azaz a hozzáférés megtagadására irányuló kérelme köti az intézményt; a többi harmadik fél esetében ilyen kötelezettség ugyan nem áll fenn, mégis a gyakorlatban az intézmény tiszteletben tartja a harmadik személy kérelmét.¹⁵⁹

6.8.2.1 Harmadik fél dokumentumai

A 4. cikk (4) bekezdése tartalmazza az általános szabályokat, melynek alapján a következő logika szerint kell eljárni. Ugyan nevesítve nem szerepel, de logikailag fontos előfeltétel, hogy az intézmény megvizsgálja, a kért dokumentum nem tartozik-e a 4. cikk (1), (2) és (3) bekezdésében szereplő valamely kivétel alkalmazási körébe. E vizsgálatot követően, amennyiben egyértelmű, hogy a dokumentum közzétehető avagy nem, a megkeresett intézmény ennek megfelelően jár. Ekkor tehát nincs konzultációs kötelezettség. Kétség esetén az intézmény konzultál a dokumentum kibocsátójával, hogy a kivételek valamelyike alkalmazandó-e avagy sem.¹⁶⁰

A kérdést részletesebben rendezik a Tanács és a Bizottság végrehajtási rendelkezései. Ezek értelmében, ha a harmadik fél ellenzi a dokumentum közzétételét, de az intézmény szerint egyik kivétel hatálya sem terjed ki a kért dokumentumra, a harmadik felet informálni

¹⁵⁶ Nugent (2003) 135, 355-56.

¹⁵⁷ L. pl. a *BATI* ügyet.

¹⁵⁸ De Leeuw (2005) 276.

¹⁵⁹ L. a *Messina*, az *IFAW* és a *Scippacercola* ügyet alább.

¹⁶⁰ De Leeuw (2005) 278.

kell erről; tehát arról, hogy az intézmény nyilvánosságra kívánja hozni a dokumentumot. A harmadik félnek minimum tíz nap áll rendelkezésre, hogy reflektáljon.¹⁶¹

A fentiek alapján úgy tűnik, hogy *a végső döntést az intézmény hozza meg*. De vélhetőleg az intézmény nem dönt a harmadik fél szándékával ellentétesen, azaz nem tesz közzé olyan dokumentumot, amely a harmadik fél szerint valamelyik kivétel hatálya alá tartozik.¹⁶² A Bizottság jelentése szerint az intézmény figyelembe veszi a harmadik fél álláspontját, és a gyakorlatban csak nagyon ritkán fordult elő, hogy a kiállító szándéka ellenére hozzáférhetővé tettek egy dokumentumot.¹⁶³

6.8.2.2. A tagállamok dokumentumai

A tagállami dokumentumok kapcsán több ügyben is felmerült a kérdés, hogy **mely dokumentum tekinthető a tagállamtól származónak**. A *Messina* ügyben a kérelem az olasz állam által a Bizottságnak küldött dokumentumokra irányult. A Messina által kért dokumentumok olyan állami támogatásra vonatkoztak, amelyet a Bizottság a közösségi joggal összeegyeztethetőnek talált. A Bizottság és az olasz hatóságok közötti levélváltás kiadását Olaszország kérésére a Bizottság megtagadta.

A per során egy előzetes kérdés is felmerült, méghozzá az, hogy általában véve *milyen tisztviselő járhat el az állam nevében*, azaz hogy a tagállamnak tudható-e be valamely tisztviselőjének aktusa. Jelen esetben az egyik olasz minisztérium egyik főigazgatója írta alá azt a levelet, amelyben Olaszország a Bizottságtól a hozzáférés megtagadását kérte.¹⁶⁴ A Bíróság először is leszögezte, hogy a Bizottságnak nem feladata annak megítélése, hogy egy tagállamon belül miképpen oszlanak meg a hatáskörök. Másodszor, a megsemmisítési eljárás keretei között a Bíróságnak nincs hatásköre a tagállami hatóságok aktusainak jogszerűségéről dönteni. Harmadszor, bizonyítási problémák is felmerültek: a szóbeli szakaszban a felperes nem tudta megjelölni, hogy szerinte Olaszország esetében az állam mely szerve, mely tisztviselője gyakorolhatja a 4. cikk (5) bekezdésében szereplő jogokat. A Bíróság véleménye szerint a fentiek alapján a Bizottság helyesen jutott arra a következtetésre, hogy a minisztériumi főigazgató által aláírt levél az olasz állam akaratát fejezi ki.¹⁶⁵ A Bíróság tehát szemlátomást (és indokoltan) tartózkodott attól, hogy a tagállamon belüli hatáskörmegosztást vizsgálja, illetve felülbírálja.

A *Scippacercola* ügyben a kérelmező az athéni új nemzetközi repülőtér tervére vonatkozó költség-haszon elemzést kérte. A repülőtér részben közösségi – a Kohéziós Alapból elnyert – pénzekből épült. Az elemzést egy bank készítette a görög Nemzetgazdasági Minisztérium megbízásából.¹⁶⁶ Tudni kell, hogy a költség-haszon elemzés szükségszerű eleme a támogatás iránti kérelmeknek; a támogatás iránti kérelmet a tagállam nyújtotta be; az elemzés pedig a tagállam megbízásából készült. A görög hatóságok a Bizottsággal való egyeztetést követően jelezték, hogy nem egyeznek bele a dokumentum Bizottság általi közzétételébe. Ennek alapján a Bizottság elutasította Scippacercola kérelmét. A kérelmező az Elsőfokú Bírósághoz fordult jogorvoslatért.

¹⁶¹ A Tanács eljárási szabályzata (2004/338 határozat), II. Melléklet 2. cikk (2)-(4) bekezdés. A Bizottság eljárási szabályzata, Melléklet 5. cikk (6) bekezdés.

¹⁶² A Tanács válasza az egyik ügyben azt sejteti, hogy a kiállító tiltakozása esetén a Tanácsnak nincs választása: meg kell tagadnia a közzétételt. De Leeuw (2003) 337; De Leeuw (2005) 278.

¹⁶³ COM(2004) 45 final, 25. o. (3.5.1. pont).

¹⁶⁴ Ezt a levelet az Olasz Köztársaság EU-hoz akkreditált állandó képviselője juttatta el a Bizottsághoz. *Messina*, 43. pont.

¹⁶⁵ 43-49. pont.

¹⁶⁶ Még pontosabban: a bank az elemzés elkészítésével magántanácsadókat bízott meg.

Az ügy egyik vitatott pontja az volt, hogy a kért dokumentum mennyiben tekinthető *tagállamtól származónak*. A Bíróság megállapította, hogy a Bizottság a Kohéziós Alapra vonatkozóan előterjesztett finanszírozási kérelem keretében jutott az eljárás tárgyát képező dokumentumhoz. A releváns közösségi szabályok értelmében az Alap által finanszírozandó projektek támogatása iránti kérelmeket a kedvezményezett tagállam nyújtja be; a kérelmeknek pedig tartalmazniuk kell a költségek és a hasznok elemzését. A jelen esetben az elemzést egy bank készítette el a görög nemzeti hatóságok megbízásából, ekként a dokumentum tagállamtól származónak minősül.¹⁶⁷

A Bíróság megállapításai nem könnyen általánosíthatók, hiszen a *Scippacercola* ügyben egy sajátos eljárás, a Kohéziós Alapra vonatkozóan előterjesztett finanszírozási kérelem során készült a vitatott dokumentum. Úgy tűnik azonban, hogy a Bíróság a „tagállamtól származó” dokumentum fogalma esetében a tág értelmezés felé hajlik, és ezáltal szűkíti a Rendelet tárgyi hatályát. Ekként a tagállam beleegyezése szükséges a tagállam számára a tagállam *megbízásából* harmadik fél által készített dokumentumok hozzáférhetővé tételéhez.

A tagállami dokumentumokkal kapcsolatos következő kérdés az, hogy a hozzáférhetővé tételről minden esetben **konzultálni kell-e a tagállammal**. Úgy tűnik, hogy az érintett tagállammal való egyeztetés feltétlenül szükséges a Rendelet hatályba lépése előtt, csakúgy mint a hatályba lépést követően megküldött tagállami dokumentumok esetében. Az elsőként említett esetben ez teljesen indokolt, hiszen a Rendelet előtt a tagállamok abban a hiszemben küldték el a dokumentumokat, hogy azt a kibocsátó szabálya értelmében a közösségi intézmény nem hozhatja nyilvánosságra.¹⁶⁸ Ha a Rendelet 4. cikke (5) bekezdésének az a célja, hogy a nemzeti szabályok kijátszását megakadályozza, akkor az egyeztetésre ugyanígy szükség van a 2001. december 4-e után küldött dokumentumokra is. A két kategória közötti (látszólagos) különbség tehát pusztán az, hogy a konzultáció „szükséges” avagy „nyilvánvalóan szükséges”.¹⁶⁹

Létezik azonban a konzultációs kötelezettség alól néhány kivétel. Így előfordulhat, hogy a Rendelet hatályba lépését követően a tagállam a dokumentum megküldésekor annak hozzáférhetővé tételéről is nyilatkozik, amely feleslegessé teszi a későbbi konzultációt.¹⁷⁰ Szintén nem kell egyeztetni, ha egyértelmű, hogy a 4. cikkben megállapított kivételek valamelyike értelmében a dokumentum nem tehető hozzáférhetővé; vagy éppen ellenkezőleg: a dokumentum tartalmának felfedése nyilvánvalóan nem érintené a 4. cikkben említett érdekek egyikét sem.¹⁷¹ Végül, az intézmény konzultáció nélkül jóváhagyja a kérelmet, ha az korábban már nyilvánosságra került – akár a dokumentum szerzője révén, akár a Rendelet (vagy hasonló rendelkezések) korábbi alkalmazása révén.¹⁷²

A tagállamtól származó dokumentumokkal kapcsolatos utolsó kérdés az, hogy **az intézmény köteles-e eleget tenni a tagállam kérésének?** Másképp megfogalmazva:

¹⁶⁷ 35-39. pont.

¹⁶⁸ Ebben az esetben az egyeztetés „nyilvánvalóan” szükséges (“consultation was *manifestly* necessary”). L. *Messina* 42. pont.

¹⁶⁹ De Leeuw (2005) 275-277. – Néhány megjegyzés. Legtöbbször a Bizottság hivatkozik erre. COM(2004)45 final, 25. o. Habár viszonylag ritkán hivatkoznak erre a kivételre, mégis nagyon gyakran – mondhatnánk, aránytalanul nagy százalékban – megfellebbezik a döntést. A legtöbb esetben a kérelmező először a nemzeti hatóságokhoz fordult kérelmével, de azok elutasították a hozzáférhetővé tételt, és az igénylő ezt követően kísérli meg a hozzáférést a közösségi szabályok igénybe vételével.

¹⁷⁰ De Leeuw (2005) 277. *Argumentum a contrario* a Bizottság 2001/937 határozata 5. cikk (4) bekezdés (b) pontja.

¹⁷¹ A Bizottság eljárási szabályzata, Melléklet 5. cikk (3) és (4) bekezdés.

¹⁷² Uo.

rendelkezik-e vétójoggal a tagállam? A 4. cikk (5) bekezdése nem mondja ki expliciten, hogy a tagállam véleménye kötelező. Az esetjogról azonban hamar nyilvánvalóvá vált, hogy *a végső szó az érintett tagállamé*, és ebben semmi sem korlátozza: nem kell valamelyik 4. cikkben szereplő kivételre hivatkozni, és indokolni sem kell döntését.¹⁷³ A Rendelet tehát vétójogot biztosít a tagállamoknak.

Való igaz, hogy a Rendelet 4. cikkének (5) bekezdése nem fogalmaz teljesen világosan, hogy az intézményt mennyiben köti a tagállam nemleges válasza.¹⁷⁴ A Bizottság szerint azonban az a helyes következtetés, hogy valamiféle kötőerővel kell, hogy rendelkezzen a tagállam véleménye. Ellenkező esetben a harmadik féltől származó dokumentumokra vonatkozó általános szabályokat kellene alkalmazni a tagállami dokumentumokra is, és felesleges lenne külön rendelkezni róluk. A Bizottság szerint a tagállamok privilegizált helyzetben vannak, hiszen a Rendeletnek nem célja a nemzeti hozzáférési szabályok módosítása.¹⁷⁵

A *Messina* ügyben az Elsőfokú Bíróság is megerősítette ezt az értelmezést. Mivel az olasz hatóságok ellenezték az általuk készített dokumentumok közzétételét, a Bizottság jogosan utasította el a felperes kérelmét, bár az is igaz, hogy a Bíróság expliciten nem mondta ki, hogy a tagállam kérése minden esetben kötelező a közösségi intézményekre.¹⁷⁶

Az esetleg megmaradó bármiféle bizonytalanságot végképp eloszlatta az *IFAW* jogeset, amelyben az Elsőfokú Bíróság egyértelműen leszögezte, hogy a tagállamok megvétózhatják a tőlük származó dokumentum hozzáférhetővé tételét. A Bíróság elfogadta a Bizottság érvelését, miszerint a 4. cikk (5) bekezdés *lex specialis*-nek tekinthető, amely a többi harmadik személyekhez képest a tagállamokat eltérő helyzetbe sorolja. Ha a tagállam a hozzáférés megtagadására irányuló kérelmet nyújt be, akkor ez az intézmény számára a kérdéses dokumentum közzétételének megtagadására irányuló *utasítást* jelent.¹⁷⁷ Kérelmét a tagállam nem köteles indokolni.¹⁷⁸ Ezt a tételt az Elsőfokú Bíróság a *Scippacercola* ügyben is megerősíti.

A tagállami vétóról az Európai Bíróság egyelőre még nem nyilatkozott. Az *IFAW* ügyben az Elsőfokú Bíróság ítélete ellen Svédország fellebbezést nyújtott be. A svéd kormány szerint egyrészt *a dokumentummal rendelkező intézmény jogosult eldönteni*, hogy a dokumentum közzétehető-e, tehát a tagállamok nem kaphatnak abszolút vétójogot, másrészt a Rendelettel ellentétes az Elsőfokú Bíróság azon megállapítása, miszerint a tagállam nem köteles indokolni a kiadás megtagadására irányuló kérelmét. Az eljárás még folyamatban van.¹⁷⁹

Összegzésként elmondható, hogy végső soron a tagállam maga dönt a dokumentumaihoz való hozzáférésekről, méghozzá a saját nemzeti szabályai alapján. Valódi vétójoggal rendelkezik, és a hozzáférés megtagadásakor nem kell hivatkozni információszabadsági jogszabályokban szereplő kivételekre – szerepeljen bár az nemzeti, avagy közösségi jogszabályban.

A kritikai felhang ellenére a közösségi szabályok elemzése során nem szabad elfelejteni a tágabb kontextust: azt, hogy végső soron „nemzetközi” viszonyokról van szó;

¹⁷³ L. az Amszterdami Szerződéshez csatolt 35. Nyilatkozatot, valamint a Rendelet (15) preambulumbekendését: „... ennek a rendeletnek se nem célja, se nem következménye a dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó nemzeti joganyag módosítása ...”

¹⁷⁴ Az (5) bekezdés így szól: „Bármely tagállam kérheti az intézménytől, hogy előzetes beleegyezése nélkül az intézmény az illető tagállamtól származó dokumentumot ne tegye közzé.”

¹⁷⁵ COM(2004) 45 final, 26. o. (3.5.2. pont).

¹⁷⁶ De Leeuw (2005) 278.

¹⁷⁷ 57-58. pont.

¹⁷⁸ 59. pont. Az *IFAW* ügy felperesei nagyon sok megfontolandó jogi érvet hoztak fel; ezek részletes elemzését I. az esetjogot bemutató VI. Részben.

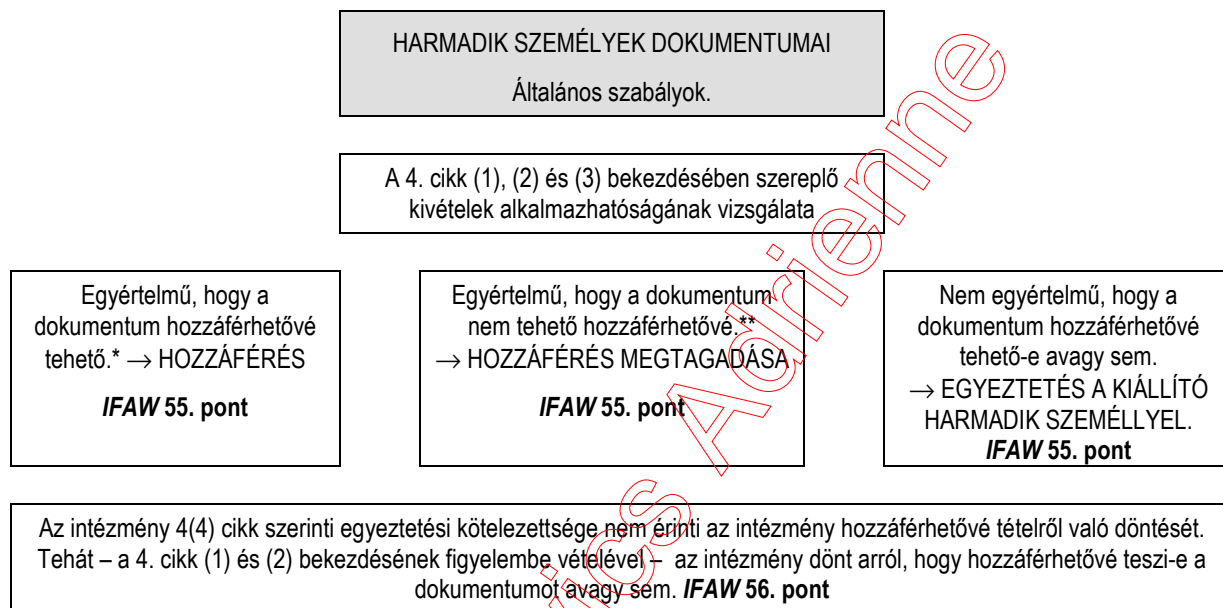
¹⁷⁹ Svéd Királyság kontra Bizottság (C-64/05. P. sz. ügy), HL 2005 C 115/9.

egy nemzetközi szervezet és az azt létrehozó államok kényes viszonyáról, amelyben a felek kölcsönösen függenek egymástól, és amely a szervezet és a tagállamok közötti lojális együttműködésen alapul.

Az alábbi ábra áttekintést ad a harmadik féltől származó dokumentum esetében követendő eljárásról.¹⁸⁰

13. táblázat

A harmadik fél által kibocsátott dokumentumok esetében követendő eljárás



* A dokumentumot már nyilvánosságra hozták, vagy egyértelmű, hogy a hozzáférhetővé tétel semelyik nevezett érdeket nem sérti.

** Valamelyik, a Rendelet 4. cikkében szereplő kivétel alkalmazási körébe tartozik.

¹⁸⁰ Forrás: a Bizottság eljárási szabályzata, Melléklet; a Tanács eljárási szabályzata II. Melléklet; *IFAW* ügy.

TAGÁLLAMOKTÓL SZÁRMAZÓ DOKUMENTUMOK
["privilegizált harmadik személyek"]

Speciális szabályok.

A 4. cikk (1), (2) és (3) bekezdésében szereplő kivételek alkalmazhatóságának vizsgálata*

1. KONZULTÁCIÓS KÖTELEZETTSÉG
ALÓLI KIVÉTEL

- Egyértelmű, hogy a dokumentumot nem lehet nyilvánosságra hozni. → HOZZÁFÉRÉS MEGTAGADÁSA
- Egyértelmű, hogy a dokumentumot nyilvánosságra lehet hozni. Pl. a Rendelet hatályba lépését követően a tagállam a dokumentum megküldésekor nyilatkozhat annak hozzáférhetővé tételéről, amely feleslegessé teszi a későbbi konzultációt. → HOZZÁFÉRÉS

2. KONZULTÁCIÓS KÖTELEZETTSÉG

Nem egyértelmű, hogy a dokumentumot nem lehet nyilvánosságra hozni. → KONZULTÁLNI KELL AZ ÉRINTETT HARMADIK FÉLLEL

Az intézmény feladata a tagállammal való egyeztetés. Ezt követően a tagállam dönt arról, hogy benyújt-e a 4(5) cikk szerinti kérelmet.

IFAW 60. pont



A tagállam élni kíván előzetes beleegyezési jogával, azaz a tagállam kérelmet nyújt be.

A tagállam ilyen (a Rendelet 4(5) cikk szerinti) kérelme utasítást jelent az intézmény felé, hogy a dokumentumot ne tegye hozzáférhetővé. A tagállam kérelme köti az intézményt.

IFAW 57-58. pont

- A tagállam nem köteles kérelmét indokolni.
- Az intézmény nem vizsgálhatja, hogy a közzététel megtagadása pl. a közérdek alapján indokolható-e.

IFAW 59. pont

A nemzeti közigazgatási és igazságszolgáltatási szervekre tartozik a nemzeti jognak megfelelően annak mérlegelése, hogy a tagállamtól származó dokumentumokhoz való hozzáférést biztosítani kell-e.

IFAW 61. pont

A tagállam nem él előzetes beleegyezési jogával, azaz nem nyújt be kérelmet a 4(5) cikk értelmében.

Az intézmény dönt a hozzáférhetővé tételről. A döntés meghozatala során az intézménynek mérlegelnie kell, hogy a 4. cikk (1) vagy (2) bekezdésében felsorolt valamely kivétel alkalmazható-e. Tehát lényegében a harmadik személyre vonatkozó általános szabályok [4(4) cikk] az irányadók.

IFAW 60. pont

* A Tanács Eljárási Szabályzata 2. cikk (1) bekezdés, a Bizottság Eljárási Szabályzata 5. cikk (1) bekezdés.

6.8.2.3. Érzékeny dokumentumok

Meg kell még említeni egy további speciális esetet is, amelyet a 9. cikk (3) bekezdése szabályoz. Ennek értelmében az érzékeny dokumentumok *csak a kibocsátó hozzájárulásával* vehetők fel a nyilvántartásba, illetőleg adhatók ki. Itt tehát megint nem az intézmények döntenek, hanem az „érzékeny” dokumentumok kiállítói – akár a tagállamok, akár más harmadik személyek.

6.8.2.4. A harmadik féltől származó dokumentumok a gyakorlatban

A Bizottság jelentéséből¹⁸¹ kiderül, hogy a 4. cikk (5) bekezdésére 2003 végéig csak a Bizottság hivatkozott; és a hozzáférést megtagadó döntések 2,1%-át tették ki azok az esetek, amikor a tagállam kérésére megtagadták egy tagállami dokumentum nyilvánosságra hozatalát. A tagállamok alapvetően két esetben tiltakoztak a közzététel ellen: ha a kérelmet saját nemzeti szabályaik alapján korábban már elutasították; vagy amelyet nem hoznának nyilvánosságra, amennyiben hozzájuk futna be a kérelem. A tagállami dokumentumokhoz való hozzáférést elutasító döntéseket nagyon nagy arányban támadják meg: az Elsőfokú Bíróság elé került ügyek kb. fele a 4. cikk (5) bekezdésének értelmezésére ill. alkalmazására vonatkozik.

6.8.2.5. A szabályozás kritikája

A Rendelet hivatkozott rendelkezése sok ponton támadható, de a tagállami vétó jogszerűsége elleni legerősebb érv az, hogy nem a tagállamok a hozzáférésre irányuló kérelem címzettjei, továbbá a Rendelet hatálya csak az adott három intézményre terjed ki. Következésképp a Rendelet nem ruházhat a tagállamokra a dokumentumokhoz való hozzáférést biztosító avagy megtagadó határozat meghozatalára irányuló jogkört.¹⁸²

A Rendelet, illetve általában véve az információs jogok logikájából az következik, hogy a dokumentumot birtokló intézmény kezében van a döntés. Az IFAW ítéletet megfellebbező Svédország is hangsúlyozta, hogy a dokumentummal rendelkező intézmény jogosult eldönteni, hogy a dokumentum közzétehető-e, tehát a tagállamok nem kaphatnak abszolút vétójogot.

Erősen kritizálható az is, hogy a tagállam nem köteles indokolni a kiadás megtagadására irányuló kérését, és ezáltal csorbul az indokolási kötelezettség.

A harmadik felek dokumentumaira vonatkozó szabályokat meg kell különböztetünk egy másik esetre vonatkozó rendelkezéstől, amely *az intézmények által kiállított és a tagállamok birtokában levő dokumentumokról szól* (a Rendelet 5. cikke). Erről bővebben a 7. pont szól.

¹⁸¹ COM(2004) 45 final, 26. o. (3.5.2. pont).

¹⁸² IFAW 41. pont.

6.9. A harminc évnél régebbi dokumentumok

A kivételek számba vétele során meg kell vizsgálnunk a kivételek „élettartamát” is, tehát azt, hogy érvényességüket veszítik-e, „elévülnek-e” a kivételek, és ha igen, mennyi idő alatt. A 4. cikk (7) bekezdése értelmében a kivételek csak azon időtartam alatt érvényesek, amely alatt a védelem a dokumentum tartalma alapján indokolt. A kivételek maximum 30 éves időtartamra alkalmazhatók. A magánszférára vagy a kereskedelmi érdekekre vonatkozó kivételek hatálya alá eső dokumentumok és a minősített dokumentumok esetében a kivételek szükség esetén ezen időtartam elteltét követően is alkalmazhatók.

A rendelkezés tehát három határidőt tartalmaz. Először is, a kivételekre csak addig lehet hivatkozni, amíg azok a dokumentum *tartalma alapján indokoltak*. Könnyen előfordulhat, hogy némi idő elteltével már nem indokolt a dokumentum születése idején vagy az azt követő szűk időtartamon belül jogszerűen meghivatkozott érdekek védelme, vagy pedig a közérdek felülkerekedik a kivétel által védett érdeken. Létezik azonban egy végső határidő: ez *harminc év*, amikor mindenre tekintet nélkül hozzáférhetővé kell tenni a Rendelet tárgyi hatálya alá tartozó dokumentumokat. Azonban tartalmuk alapján a dokumentumok néhány csoportjánál indokolt lehet *30 évnél hosszabb* időtartamú kivétel is, ezek pedig egyrészt azok a dokumentumok, amelyek a magánszféra védelmére és a kereskedelmi érdekekre vonatkozó kivétel alkalmazási körébe tartoznak; másrészt pedig az „érzékeny” dokumentumok.

A nyitottsági rendeletet összhangba kellett hozni az Európai Gazdasági Közösség és az Európai Atomenergia-közösség levéltárainak a nyilvánosság számára történő megnyitásáról szóló 354/83/EGK, Euratom rendelettel. Ezért a Tanács elfogadta a 1700/2003 rendeletet, amely módosítja a 354/83 rendeletet, ekként biztosítva a különféle szabályok alapján történő hozzáférések összhangját. Az 1700/2003-as rendelet 1. cikkének (1) bekezdése értelmében a közösségi intézmények minden dokumentuma harminc év elteltével nyilvános. A privátszféra és a kereskedelmi érdekekre vonatkozó kivételekre azonban 30 év elteltével is lehet hivatkozni; az érzékeny dokumentumok esetében pedig a levéltári rendelet egyszerűen visszautal az 1049/2001 rendeletre.

Fontos megemlíteni, hogy a két rendelet egy fontos vonatkozásban eltér: míg a történeti dokumentumok nyilvánosságáról szóló rendelet az Unió minden intézményére és testületére, valamint minden közösségi hivatalra kiterjed, addig a Nyilvános Hozzáférésről szóló Rendelet – értelemszerűen az eltérő jogalap miatt – csak három intézményre.¹⁸³

7. A tagállami és a közösségi szabályok kettőssége

7.1. A szabályok ismertetése

A közösségi szabályok elemzése során nem szabad elfelejtenünk, hogy a közösségi szabályokkal párhuzamosan a nemzeti jogrendszerek is rendelkeznek a közérdekű dokumentumok nyilvánosságáról. Könnyen előfordulhat, hogy egyes közösségi iratok nemcsak a közösségi intézményeknél találhatók meg, hanem a tagállamokban is. Ezt az esetet szabályozza a Rendelet 5. cikke, illetve a Preambulum 15. bekezdése.

¹⁸³ Bővebben l. IV. Rész 4.3.1. pont.

A Preambulum 15. bekezdése így szól.

Bár ennek a rendeletnek se nem célja, se nem következménye a dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó nemzeti joganyag módosítása, mindazonáltal egyértelmű, hogy – az intézmények és a tagállamok közötti lojális együttműködés elve alapján – a tagállamoknak ügyelniük kell arra, hogy ne akadályozzák e rendelet megfelelő alkalmazását, és tiszteletben kell tartaniuk az intézmények biztonsági szabályzatát.

A Rendelet 5. cikke így rendelkezik.

A tagállamokban található dokumentumok

Ha valamely tagállamhoz a birtokában lévő, valamely intézménytől származó dokumentum iránti kérelem érkezik, a tagállam konzultál az érintett intézménnyel olyan döntés meghozatala érdekében, amely nem veszélyezteti e rendelet céljainak megvalósítását, kivéve ha egyértelmű, hogy a dokumentum közzétehető vagy nem tehető közzé.

A tagállam a kérelmet átirányíthatja az intézményhez.

Az 5. cikk értelmében a tagállam az alábbi módon jár el. Ha egyértelmű, hogy a dokumentum közzétehető, vagy éppen ellenkezőleg, egyértelmű, hogy nem tehető hozzáférhetővé, a tagállam annak megfelelően jár el. Ha ez nem egyértelmű, a tagállam egyeztet az érintett intézménnyel. Elvileg a tagállam a konzultációt követően saját nemzeti információs jogra vonatkozó szabályait alkalmazza. A tagállamnak azonban olyan döntést kell hoznia, amely nem veszélyezteti a rendelet céljainak megvalósítását. Arra is lehetőség van, hogy a tagállam a kérelmet átirányítsa az intézményhez.¹⁸⁴ Annyi biztos, hogy a tagállamnak olyan döntést kell hoznia, amely nem veszélyezteti a Rendelet céljainak megvalósítását.

Meg kell említeni egy speciális esetet is: a 9. cikk (5) bekezdése értelmében a tagállamok megfelelő intézkedéseket hoznak annak biztosítása érdekében, hogy a *minősített (érzékeny) dokumentumokra* irányuló kérelmek elbírálása során tiszteletben tartsák a 9. és a 4. cikkben foglalt elveket. Az EKSZ 10. cikkében szereplő lojális együttműködés követelményének megfelelően a tagállamok kötelesek tiszteletben tartani az intézmények biztonsági szabályait. Így tehát a az érzékeny dokumentumokat a tagállamok csak a kibocsátó beleegyezésével és a 4. cikkben szereplő kivételek figyelembe vételével tehetik hozzáférhetővé.

7.2. A szabályok kritikája

Látható, hogy bár a Preambulum szerint a Rendeletben nincs olyan rendelkezés, amely kifejezetten módosítaná a dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó nemzeti joganyagot, ez az 5. cikk alapján erősen megkérdőjelezhető. Kétségeinket az alábbi kérdések köré lehet csoportosítani. Mi a jogalapja a Rendelet által előírt egyeztetési kötelezettségnek? Ki hozza meg a végső döntést? Ezzel szoros összefüggésben, a nemzeti avagy a közösségi információs jogszabály élvez elsőbbséget, ha e kettő egymással ellentétes rendelkezést tartalmaz?

¹⁸⁴ Azon tagállamok miatt szerepelt ez a lehetőség, amelyek még nem rendelkeztek információs jogszabállyal, mint Németország és Luxemburg. De Leeuw (2003) 340. – Németországban 2005. júniusában fogadták el az információszabadságról szóló törvényt, amely 2006. január 1-től hatályos. *Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG)*. Letölthető: <http://bundesrecht.juris.de/ifg/>, <http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/ifg/gesamt.pdf>; és <http://217.160.60.235/BGBL/bgbl1f/bgbl105s2722.pdf#search=%22Informationsfreiheitsgesetz%22>.

Először is, kétséges annak a rendelkezésnek a jogszerűsége, amely szerint a **tagállamok előzetesen kötelesek konzultálni** az intézménnyel, tehát hogy a Rendelet *kötelezettséget ír elő a tagállamok számára*, hiszen az EKSZ 255. cikke és az azt végrehajtó 1049/2001-es rendelet személyi hatálya *csak az intézményekre* terjed ki. A tagállami kötelezettségek alapjául csak valamely más cikk szolgálhatna, például az általános felhatalmazást tartalmazó EKSZ 308. cikk.¹⁸⁵ Véleményem szerint a Rendelet nem írhat elő kötelezettséget a tagállamok számára. Amennyiben mégis tartalmaz ilyen rendelkezést, annyiban ellentétes a jogalappal szolgáló EKSZ 255. cikkével. Továbbá, vannak olyan tagállamok, amelyek nemzeti hozzáférési szabályai nem tartalmazzák az uniós intézményekkel való egyeztetési kötelezettséget. Ezen tagállamok esetében a Rendelet igenis megköveteli, hogy nemzeti szabályait a Rendelet előírásainak megfelelően módosítsák.

Látható tehát, hogy nem felel meg a valóságnak a Preambulum azon kijelentése, miszerint a Rendelet nem módosítja a nemzeti hozzáférési szabályokat. **Igaz**, hogy a Rendelet 5. cikke nem fogalmaz egyértelműen abban a tekintetben, hogy az érintett intézmény véleménye köti-e a tagállamot avagy sem. **Látszólag a döntést a tagállam hozza meg saját nemzeti szabályai alapján.**¹⁸⁶ Bármiféle ezzel ellentétes szabály – amely valamiféle kötelezettséget teremtene a tagállamok számára –, egyértelműen korlátozná a nemzeti hozzáférési szabályait, amely egyrészt ellentétes lenne a Rendelet jogalappjával, másrészt pedig visszalépést jelentene a korábbi rendszerhez képest.

De valóban szabadon dönt-e a tagállam? A Rendelet vonatkozó szabálya szerint a tagállam saját nemzeti joga alapján dönt a kérelemről. (Azonban az 5. cikkben szerepel egy korlát: a tagállam döntése nem veszélyeztetheti a Rendelet céljainak megvalósítását. Így a tagállamnak valójában nincs (vagy nagyon kicsi a) mozgásteret, hiszen ha a tagállam az intézmény elutasító véleménye ellenére a közzététel mellett dönt, az minden bizonnyal „veszélyezteti a Rendelet céljainak megvalósítását”. Végző soron tehát a tagállam nem teheti közzé azt a dokumentumot, amelyet a Rendelet szabályai szerint nem lehetne. Másképp megfogalmazva: a tagállam csak azt a dokumentumot teheti közzé, amelyet a Rendelet szabályai lehetővé tesznek. Következésképpen a Rendelet *de facto* kötelezővé teszi a tagállamok számára, hogy figyelmen kívül hagyják saját nemzeti, információs szabadságra vonatkozó jogszabályait, és ezzel lényegében lerontja a liberálisabb, a progresszívebb nemzeti jogszabályok hatályát.¹⁸⁷

A nemzeti és a közösségi jog összeütközése esetén a tagállamokat potenciálisan két elv, a szupremácia és a lojalitás elve segíti a közösségi joggal összeegyeztethető döntés meghozatalában. A *szupremácia elve* a jelen esetben nem nyújt iránymutatást, hiszen a Közösségnek nincs kompetenciája a tagállamok birtokában levő dokumentumok vonatkozásában. A jogalappal szolgáló EKSZ 255. cikk csak az EP, a Tanács és a Bizottság dokumentumaira terjed ki. Így a *lojális együttműködési klauzula* szolgálhat kiindulási pontként.¹⁸⁸ Ennek értelmében a tagállamok nem veszélyeztethetik a Rendelet megfelelő alkalmazását és tiszteletben kell tartaniuk az intézmények biztonsági szabályzatát. Így a tagállamnak nincs más választása, mint az intézmény véleménye szerint cselekedni, hiszen az ellenkező eset összeegyeztethetetlen lenne a Rendelettel.¹⁸⁹

¹⁸⁵ De Leeuw (2003) 341.

¹⁸⁶ Ellentétben a harmadik fél dokumentumaira vonatkozó, a 4. cikk (5) bekezdésében szereplő esettel, amikor a tagállam megvétózhatja az általa kiállított, az intézmény birtokában levő dokumentum kiadását. Az 5. cikk keretei között az intézmény nem vétózhatja meg a tőle származó, a tagállam birtokában levő dokumentumok kiadását, hiszen a tagállam saját nemzeti szabályait alkalmazza.

¹⁸⁷ Curtin (2003) 105.

¹⁸⁸ EKSZ 10. cikk; a Rendelet Preambulumának 15. bekezdése, valamint a 9. cikk.

¹⁸⁹ De Leeuw (2003) 340: “Disclosure by Member States of EU documents, in the face of a negative EU opinion regarding access would presumably jeopardise the objective of the Public Access Regulation.”

Ez pedig *visszalépést jelent* a korábbi rendszerhez képest, hiszen a Hozzáférési Határozatok rendszerében a tagállamok szabadon dönthettek a birtokukban levő uniós – akár minősített, akár nem minősített – dokumentumok kiadásáról. Így tehát a leghaladóbb információszabadsági jogokat biztosító tagállam határozta meg az uniós dokumentumok nyilvánosságának szintjét.

A 9. cikk (5) bekezdésére is helytálló az előbb megfogalmazott kritika, miszerint a Rendelet túlfeszíti a tagállamoktól elvárt lojalitást, annyi kiegészítéssel, hogy a tagállamoktól elvárt együttműködés nemcsak az uniós dokumentumokra terjed ki, hanem a 9. cikk (1) bekezdése értelmében a nemzetközi szervezetek vagy harmadik államok által kibocsátott iratokra is.

7.3. A gyakorlat

A Bizottság jelentéséből¹⁹⁰ kiderül, hogy a tagállamok általában véve megpróbálják összeegyeztetni saját nemzeti szabályait a Rendelet rendelkezéseivel. A Rendelet hatályba lépése óta relatíve kevés konzultációt kezdeményeztek a tagállamok; azok is javarészt a Szerződés megsértése miatti eljárásra vonatkoztak. Némely tagállam nagyobb hajlandóságot mutat konzultáció kezdeményezésére, ám a Bizottság nem nevezi meg, hogy melyek ezek. Annyi bizonyos, hogy nem beszélhetünk a tagállamok és az intézmények közötti rendszeres egyeztetésről. A dolog természetéből adódóan a Bizottság nem igazán rendelkezik információval arról, hogy a tagállamok milyen gyakran hoznak nyilvánosságra közösségi dokumentumokat saját nemzeti szabályaik alapján.

8. Érzékeny dokumentumok

A Solana-határozat a Tanács birtokában levő minősített dokumentumok többségét kivette a Hozzáférési Határozat hatálya alól, és ezzel lényegében a titkosságot tette főszabállyá.¹⁹¹ A Tanács Titkársága a Solana-szabályok Rendeletbe való átvételéért lobbizott. A Rendeletben végül megváltoztatták a megközelítést: a Rendelet hatálya alá tartoznak az ún. szenzitív dokumentumok is, ám a kormányok és az intézmények jogában áll azok nyilvánosságra hozatalát megvétózni, és megakadályozhatják, hogy ezek a dokumentumok az intézmények nyilvántartásában szerepeljenek. Így tehát nem az Unió, hanem a kibocsátó minősítési rendszere határozza meg, hogy miként is kezelik a szenzitív dokumentumokat.

¹⁹⁰ COM(2004) 45 final, 28. o. (3.8. pont).

¹⁹¹ Roberts (2002) 267; Jan-Kees Wiebenga: The Genesis of the Regulation on Public Access to EU-documents, in: Stolk et al. (2005), 11. o.

8.1. Fogalom

Előzetesen egy megjegyzés a szóhasználatot illetően: az angol változatban egyértelműen elkülönül a „classified document” és a „sensitive document” fogalma – ez utóbbi szűkebb. Érdekes módon, a magyar fordítók ezt nem vették figyelembe, pedig nem lehet egyenlőségjelet tenni az érzékeny és a minősített dokumentumok közé, hiszen nem minden minősített dokumentum minősül egyben érzékenynek is.¹⁹²

Minősített dokumentumnak (classified document) nevezünk minden olyan dokumentumot, amely az intézmény biztonsági előírásai szerint meghatározott biztonsági minősítést kapott (pl. szigorúan titkos, titkos, bizalmas). *Érzékeny dokumentumnak (sensitive document)* nevezük az olyan dokumentumokat, amelyek megfelelnek a Rendelet 9. cikkének (1) bekezdésében szereplő feltételeknek. Ezek közül az egyik feltétel a legalább „bizalmas” minősítés, de ezen kívül egyrészt más feltételeknek is teljesülniük kell, másrészt a korlátozott hozzáférésű dokumentumok nem tartoznak a Rendelet 9. cikkének alkalmazási körébe. Látható tehát, hogy az érzékeny dokumentumok kategóriája szűkebb. Ebből kifolyólag a 9. cikk vonatkozásában nem követem a hivatalos magyar fordítást, hanem a tartalomnak megfelelően az „érzékeny” avagy a „szenzitív” kifejezést használom.

Ezek után vizsgáljuk meg az érzékeny dokumentum Rendeletben szereplő meghatározását. A 9. cikkben szereplő fogalom elemei közül *elsőként* azt emelném ki, hogy ezek a dokumentumok meghatározott személyektől származnak: az intézményektől vagy az általuk létesített ügynökségektől, a tagállamoktól, harmadik országoktól avagy nemzetközi szervezetektől. *Másodszor*, ezek a dokumentumok az érintett intézmény szabályainak megfelelően szigorúan titkosnak, titkosnak avagy bizalmasnak (TRÈS SECRET/TOP SECRET, SECRET, CONFIDENTIEL) minősülnek.¹⁹³ *Harmadszor*, a fentiekben meghatározott dokumentumok a 4. cikk (1) bekezdése (a) pontjának hatálya alá tartozó területekre vonatkoznak, nevezetesen a közbiztonságra, a védelemre és a katonai ügyekre. Nem világos, hogy az a) pont másik két alelete – nemzetközi kapcsolatok; pénzügyi, monetáris vagy gazdaságpolitika – ide tartozik-e, avagy sem. A 9. cikk (1) bekezdésének releváns fordulata először általában véve az (a) alpontról beszél, ám a következő félmondatban („nevezetesen ...”) már csak a közbiztonságról, valamint a védelmi és katonai

¹⁹² Vannak tehát olyan minősített dokumentumok, amelyek nem „érzékenyek”. L. COM(2004) 45 final, 20. o. (3.3. pont). „The concept of a “sensitive” document coincides only partly with the classification system envisaged for documents under the Council and Commission’s security rules. The classified documents regarded as “sensitive” are only those which: ...” és itt a feltételek következnek. – A „minősített” kifejezés helyett pedig lehetne a „titkosított” kifejezést használni.

¹⁹³ A Tanács biztonsági szabályzata a következő szabályokat tartalmazza. (A Tanács határozata (2001. március 19.) a Tanács biztonsági szabályzatának elfogadásáról (2001/264/EK) - Hivatalos Lap (2000) L 101/1.

II. SZAKASZ – MINŐSÍTÉSEK ÉS JELÖLÉSEK

MINŐSÍTÉSI SZINTEK

Az információk minősítése a következő szintek szerint történik:

1. TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET: ez a minősítés csak azokra az információkra és anyagokra alkalmazható, amelyek engedély nélküli kiszolgáltatása rendkívül súlyosan sérthetné az Európai Unió, illetve egy vagy több tagállama alapvető érdekeit.
2. SECRET UE: ez a minősítés csak azokra az információkra és anyagokra alkalmazható, amelyek engedély nélküli kiszolgáltatása súlyosan sérthetné az Európai Unió, illetve egy vagy több tagállama alapvető érdekeit.
3. CONFIDENTIEL UE: ez a minősítés csak azokra az információkra és anyagokra alkalmazható, amelyek engedély nélküli kiszolgáltatása sérthetné az Európai Unió, illetve egy vagy több tagállama alapvető érdekeit.
4. RESTREINT UE: ez a minősítés csak azokra az információkra és anyagokra alkalmazható, amelyek engedély nélküli kiszolgáltatása hátrányosan érinthetné az Európai Unió, illetve egy vagy több tagállama érdekeit.

ügyekről. A Bizottság egyik jelentése viszont expliciten felsorol minden egyes, a 4. cikk (1) bekezdésének (a) pontjában szereplő esetet.¹⁹⁴ Utolsó fogalmi elemként az a feltétel szerepel, hogy a dokumentumok védelme az Európai Unió, illetve annak egy vagy több tagállama *alapvető érdeke*.

Nem minősülnek érzékeny dokumentumnak a korlátozott hozzáférésű (EU restricted / RESTREINT UE) dokumentumok; vagy az olyan szigorúan titkos, titkos avagy bizalmas dokumentumok, amelyek nem a közbiztonságra, a védelemre vagy katonai ügyekre vonatkoznak. Az érzékeny dokumentumok vizsgálatában csak a Tanács és a Bizottság érintett, mivel a Parlamentnek nincs ilyen dokumentum a birtokában, és egyelőre még biztonsági szabályzatot sem fogadott el.¹⁹⁵

Elégé logikátlan, hogy a Rendelet vonatkozásában a minősített dokumentumnak két kategóriája van, és eltérő szabályok vonatkoznak rájuk (minősített dokumentumok kontra érzékeny dokumentumok). A Bizottság szerint egyforma szabályok alkalmazása lenne a kívánatos.¹⁹⁶

8.2. Az érzékeny dokumentumok közzétételére vonatkozó speciális szabályok

A Rendelet értelmében a szenzitív dokumentumokra is az *általános szabályok* érvényesek, néhány eltéréssel. A kivételekre, az eljárásra, ezen belül is a Bírósághoz vagy Ombudsmanhoz való fordulásra vonatkozó szabályok ugyanazok, mint a többi dokumentum esetében.

Az érzékeny dokumentumok tehát nem képezik a kivételek egy külön kategóriáját, és a közzététel iránti kérelem nem utasítható el pusztán amiatt, mert a dokumentum „érzékenynek” minősül. Az intézmény a 4. cikkben szereplő kivételek figyelembe vételével dönt a kérelmekről, a döntést indokolni kell, a kérelmező pedig jogosult a döntést megtagadni a Bírósághoz vagy az Ombudsman előtt.

Az érzékeny dokumentumokra vonatkozó *speciális szabályokat* a 9. cikk (2)-(4) bekezdése tartalmazza. *Először* is, az első és a megerősítő kérelmekkel csak azon személyek foglalkozhatnak, akik jogosultak betekinteni ezekbe a dokumentumokba. *Másodszor*, az érzékeny dokumentumok csak a kibocsátó hozzájárulásával vehetők fel a nyilvántartásba. *Harmadszor*, amennyiben harmadik fél bocsátotta ki a dokumentumot, az intézmény a kiadást nem engedélyezheti saját hatáskörében: a kért dokumentumot csak a kibocsátó hozzájárulásával adhatja ki. Ennek során a kibocsátó nem köteles figyelembe venni a 4. cikkben szereplő kivételeket, és nem is köteles indokolnia döntését (pl. hogy negatív döntését a Rendelet vagy saját nemzeti jogának melyik kivételére alapozza). Így tehát nem a dokumentumot birtokló intézmény, hanem az azt kibocsátó fél hozza meg a végleges döntést.¹⁹⁷ Ebben az esetben az intézmény indoklási kötelezettsége nagyon szűk: elegendő a kibocsátónak a dokumentum kiadását elutasító kérésére hivatkoznia. *Végül*, az intézmények indoklási kötelezettsége általában véve is szűkebb: ha a közzétételt megtagadja, az intézmény ugyan köteles döntését megindokolni, de ezt oly módon kell tennie, hogy ne sértse a 4. cikk alapján védelemben részesített érdekeket.

¹⁹⁴ COM(2004) 45 final, 20. o. (3.3. pont).

¹⁹⁵ COM(2004) 45 final, 20. o. (3.3. pont).

¹⁹⁶ COM(2004) 45 final, 20. o. (3.3. pont). – Az intézmények biztonsági szabályzatai nem tartalmaznak további kivételeket; azok a minősített dokumentumok kezelésére vonatkozó részleteket foglalják össze.

¹⁹⁷ De Leeuw (2003) 339.

8.3. Összefoglalás

A fentiek alapján megállapítható, hogy a Rendelet 9. cikke a Solana-határozat egy módosított változata: a Solana-határozattal összehasonlítva mindenféleképpen előrelépést jelent, hiszen az érzékeny dokumentumokat nem zárja ki automatikusan a Rendelet hatálya alól. Azonban az eredeti Hozzáférési Határozatokhoz képest a 9. cikk visszalépést jelent, mivel rendkívül szigorúak a hozzáférés feltételei.¹⁹⁸

Ami a tényleges helyzetet illeti, a Bizottság jelentése szerint a Tanács és a Bizottság birtokában levő minősített dokumentumok száma alacsony, csakúgy mint az ilyen dokumentumokra irányuló kérelmek száma. A Parlamentnek nincs birtokában érzékeny dokumentum, és nem fogadott el biztonsági szabályokat.¹⁹⁹

Az érzékeny dokumentumokra vonatkozó szabályok értelmezése kapcsán azonban több kérdés is felmerül. *Először* is, a 4. cikk (1) a) pontja felesleges megkettőzésének tűnik, hiszen egy szigorúan titkosnak minősített dokumentumot valószínűleg a 4. cikk alapján sem lehetne hozzáférhetővé tenni.

Másodszor, a Rendeletben szereplő kivételek szigorúbbak, mint az intézmények belső biztonsági szabályzatai.²⁰⁰ Ezek a belső biztonsági szabályzatok csak potenciális sérelmet írnak elő egy dokumentum titkosítása feltételül (*could harm*), míg a Rendelet 4. cikke alapján a hozzáférés csak tényleges sérelem (*would harm*) esetén tagadható meg.

Harmadszor, eléggé visszás, hogy az intézmények titkosítási szabályai, ha nem is határozzák meg, de nagy mértékben befolyásolják, hogy miképp is érvényesülnek a nyilvános hozzáférés szabályai. A helyzetet tovább rontja, hogy a Tanács és a Bizottság biztonsági szabályzata nem biztosít jogorvoslati lehetőséget a dokumentum titkosításával kapcsolatban, és nem tartalmaz semmilyen külső kontrollmechanizmust. Mivel a Rendelet 9. cikkének (1) bekezdése visszautal az intézmények biztonsági szabályzatára, ekként végső soron lehetővé teszi, hogy az intézmény maga húzza meg az érzékeny dokumentumok kategóriájának határát. Ez viszont egyértelműen ellentétes az EKSZ 255. cikkével. **A dokumentumokhoz való hozzáférés jogát az intézmények belső minősítési szabályaitól függővé tenni ellentétes az EKSZ 255. cikkével, amely szerint a nyilvános hozzáférés feltételeit és korlátait maga a Rendelet tartalmazza.** Úgy tűnik azonban, hogy jelenleg a biztonsági szabályzatok elsőbbséget élveznek a nyilvános hozzáférés szabályaival szemben.

Itt kell még megemlíteni, hogy a Parlament megsemmisítési keresetet nyújtott be a Tanács biztonsági szabályzatát tartalmazó 2001/264 határozata ellen.²⁰¹ Ez a határozat alapjaiban változtatta meg a dokumentumok minősítésének rendszerét abból a célból, hogy összhangba hozza a NATO-standardokkal. Az EP keresetlevelében azzal érvelt, hogy a Tanács több elvet is megsértett.

Így többek között a Parlament az időzítést sérelmezte: a Tanács biztonsági szabályzata a Rendelet elfogadása előtt született meg.²⁰² Az EKSZ 207. és 255. cikkét együtt olvasva egyértelmű, hogy a 207. cikkben említett aktusnak – a Tanács eljárási szabályzatának – összhangban kell állnia a 255. cikk (2) bekezdésében szereplő aktussal, azaz a nyilvános hozzáférésről szóló rendelettel. Ezen aktusok hierarchiáját teljes mértékben figyelembe kell venni, ha azt akarjuk, hogy a 255. cikk (2) bekezdése alapján elfogadott szabályok

¹⁹⁸ De Leeuw (2003) 340.

¹⁹⁹ COM(2004) 45 final, 20. o.

²⁰⁰ Egyszerűbb egy dokumentumot a belső szabályzatok szerint szigorúan titkosnak stb. minősíteni, mint egy Rendeletben szereplő kivétel hatálya alá „betuszkolni”.

²⁰¹ Case C-260/01; 2001 OJ C 245/13.

²⁰² A biztonsági szabályzat 2001. márc. 19-én, a Rendelet 2001. május 30-án.

hatékonyak legyenek. Először az együttdöntési eljárással kidolgozott aktust kell elfogadni, és csak ezt követően kerülnek az intézmények abba a helyzetbe, hogy kialakítsák a nyilvános hozzáférést szabályozó saját normáikat. A Tanács nem tartotta be ezt a sorrendet; a Rendelet tervezetéről szóló háromoldalú megbeszélések még folyamatban voltak, amikor a Tanács kibocsátotta saját biztonsági szabályzatát. Ezzel a Tanács az őszinte együttműködés és az intézményi egyensúly elvét is megsértette.

Az érvek valóban meggyőzőek, de a kérelmet a Parlament végül visszavonta,²⁰³ és politikai megoldás született: a Nyitottsági Rendelet 9. cikke (7) bekezdésének megfelelően a Tanács és EP egy intézményközi megállapodást fogadott el, amelynek értelmében a Tanács megfelelően tájékoztatja a Parlamentet az érzékeny dokumentumok tekintetében.²⁰⁴ A megállapodás alapján a Parlament a biztonsági és védelmi politikára vonatkozó érzékeny információkhoz hozzáférhet, és ez egyfajta korlátozott mértékű ellenőrzési jogkört ad a Parlamentnek.

A IV. Részt egy táblázat zárja, amely némileg leegyszerűsítve áttekinti a Hozzáférési Határozatokban és az azokat felváltó 1049/2001 Rendeletben szereplő kivételeket.

Komanovics Adrienne

²⁰³ OJ 2003 C 55/20.

²⁰⁴ Interinstitutional Agreement between the EP and the Council in the field of security and defence policy (no. 10246/02) 5 September 2002. OJ 2002 C 298/1. Az Európai Parlament és a Tanács közötti, 2002. november 20-i intézményközi megállapodás a biztonsági és védelmi politika területén az Európai Parlamentnek a Tanács minősített információjához történő hozzáférésről; HL 2002 C 298/1. Továbbá a Parlament Eljárási Szabályzatának VII. Melléklete: Bizalmas és minősített dokumentumok és információk.

14. táblázat

A Hozzáférési Határozatokban és a Nyitottsági Rendeletben szereplő kivételek

A Tanács 93/731 Határozata (a Solana Határozattal módosítva) 2. és 4. cikk	1049/2001 Rendelet: Kivételek 4. és 9. cikk
<p>Kötelező és relatív kivétel: közérdek <u>Sérelem teszt</u> (potenciális sérelem):</p> <ul style="list-style-type: none"> a közérdek védelme (közbiztonság, az <i>Unió</i> vagy egy vagy több tagállam biztonsága és védelme, katonai és nem-katonai válságkezelés,* nemzetközi kapcsolatok, pénzügyi stabilitás, bírósági eljárások, vizsgálatok és nyomozati cselekmények), a Közösség pénzügyi érdekeinek védelme. 	<p>Kötelező és relatív kivétel: közérdek <u>Sérelem teszt</u>: (tényleges sérelem):</p> <ul style="list-style-type: none"> közbiztonság, védelmi és katonai ügyek, nemzetközi kapcsolatok, a Közösség vagy valamely tagállam pénzügyi, monetáris vagy gazdaságpolitikája.
<p>Kötelező és relatív kivétel: magánérdek <u>Sérelem teszt</u> (potenciális sérelem):</p> <ul style="list-style-type: none"> az egyén és a magánszféra védelme, kereskedelmi és ipari titok védelme, a dokumentumban szereplő információkat szolgáltató természetes vagy jogi személyt védő, vagy az információt szolgáltató tagállam joga szerinti titoktartási nyilatkozat. 	<p>Kötelező és relatív kivétel: magánérdekek <u>Sérelem teszt</u> (tényleges sérelem):</p> <ul style="list-style-type: none"> a személyiség és a magánszemély becsületének védelme, különösen a személyi adatok védelmére vonatkozó közösségi joganyagnak megfelelően.
	<p>Kötelező és relatív kivétel <u>Sérelem teszt</u> (tényleges sérelem):</p> <ul style="list-style-type: none"> természetes vagy jogi személy kereskedelmi érdekei, beleértve a szellemi tulajdont is; bírósági eljárások és <i>jogi tanácsadás</i>; ellenőrzések, vizsgálatok és <i>könyvvizsgálatok</i> célja. <p><u>Nyomós közérdek teszt</u></p>
<p>Diszkrécionális és relatív kivétel: az intézményen belüli tárgyalások, bizalmaság</p> <p>A Tanács dokumentumaihoz való hozzáférés az [tanácsbeli] eljárás bizalmas jellegének védelme érdekében megtagadható.</p> <p><u>Sérelem teszt</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Védett érdek: gördülékeny döntéshozatal <p><u>Érdekek mérlegelése</u></p>	<p>Kötelező és relatív kivétel: belső dokumentumok (gondolkodási idő) <u>Sérelem teszt</u> (tényleges + súlyos sérelem):</p> <ul style="list-style-type: none"> Ha az intézmény még nem hozott határozatot: belső használatra összeállított vagy az intézmény által kapott dokumentumok [az intézmény által összeállított vagy általa kapott dokumentumok] A döntés meghozatalát követően: az intézményen belüli tárgyalások és előzetes egyeztetések részét képező, belső használatra korlátozott állásfoglalásokat tartalmazó dokumentumok. <p><u>Nyomós közérdek teszt</u></p>
<p>Harmadik személyek dokumentumai [Abszolút kivétel] Ha a kért dokumentum harmadik féltől származik, a kérelmet a Tanács helyett közvetlenül a kiállítónak / kibocsátónak kell megküldeni.</p>	<p>Harmadik személyek dokumentumai [Kötelező és relatív kivétel] Az intézmény köteles a harmadik személlyel egyeztetni, kivéve ha egyértelmű, hogy a dokumentum közzétehető vagy nem tehető közzé. Bármely tagállam kérheti az intézménytől, hogy <u>előzetes beleegyezése</u> nélkül az intézmény az illető tagállamtól származó dokumentumot ne tegye közzé.</p>
<p>Érzékeny dokumentumok [Abszolút kivétel]</p> <p>Definíció: A Tanács biztonsági szabályzata értelmében szigorúan titkosnak, titkosnak és bizalmasnak minősített dokumentumok, amelyek az Unió vagy egy vagy több tagállam biztonságára és védelmére, avagy katonai és nem-katonai válságkezelésre vonatkoznak.</p> <p>Az ilyen dokumentumok közzétételét kérelmező személyt tájékoztatják, hogy a dokumentum nem tartozik a jelen Határozat hatálya alá. (Indokolási kötelezettség nincsen.)</p> <p>[Kötelező, relatív] Harmadik személytől származó érzékeny dokumentumok közzétételéhez a kibocsátó előzetes írásos beleegyezése szükséges.</p>	<p>Érzékeny dokumentumok [Kötelező és relatív kivétel] Ugyanazok a szabályok érvényesülnek, az alábbi kivételekkel: Az ilyen kérelmekkel csak azok a személyek foglalkozhatnak, akik jogosultak betekinteni ezekbe a dokumentumokba. (a megfelelő biztonsági ellenőrzésen átesetek) Az érzékeny dokumentumok csak a kibocsátó hozzájárulásával vehetők fel a nyilvántartásba; illetve adhatók ki (hozhatók nyilvánosságra). Az intézmény olyan módon indokolja meg határozatát, hogy ne sértse a védelemben részesített érdekeket.</p>

V. rész

Az 1049/2001 Rendelet eljárási szabályai

1. Az információhoz való hozzáférés módszerei

Korábban már említettem, hogy a közérdekű információkhoz való hozzáférés többféleképp is biztosítható. Az egyik módszer (a hatóságok szemszögéből nézve) az ún. *passzív információ*, amikor is a hatóság kérelemre tesz hozzáférhetővé bizonyos dokumentumokat. A másik módszer az *aktív információ*, amikor a hatóságok saját kezdeményezésükre nyilvánossá tesznek közérdeklődésre számot tartó dokumentumokat, információkat. A Rendelet alapvetően a passzív információra vonatkozó szabályokat tartalmazza, bár a nyilvántartásokra, vagy az elektronikus formában való közvetlen hozzáférésre vonatkozó rendelkezések az aktív informálás kategóriájába tartoznak. Végül, de nem utolsónak a Rendelet része egy tágabb hálózatnak, az Unió *globális tájékoztatási politikájának* egyik elemét képezi.¹ A továbbiakban először a passzív, majd pedig az aktív módszereket vizsgálom meg.

2. Eljárás kérelemre

A Rendelet 6-8. cikke tartalmazza a kérelemre induló eljárás vonatkozó szabályait, amelyeket az egyes intézmények eljárási szabályzatai tovább részleteznek.

2.1. A kérelemmel kapcsolatos formai és tartalmi követelmények

A dokumentumhoz való hozzáférés iránti kérelmeket *írásban* kell előterjeszteni, beleértve az elektronikus formát is. Ez utóbbinál felmerül az a nehézség, hogy a kérelmező nem feltétlenül azonosítható az e-mail címből. A kérelmezőnek ugyan nem kell indokolnia kérését, de számos nehézség adódik, ha azonossága teljesen ismeretlen. Így pl. az intézmény nem tudja figyelembe venni a kérelmező speciális indokait, nem tudja hova küldeni a kért dokumentumokat, ha azok pl. régebbi dokumentumok esetében nem állnak elektronikus formában rendelkezésre (azaz postai úton kell elküldeni), nem tudja hova küldeni a számlát, és a statisztikát sem tudja pontosan vezetni.² A kérelmet az EK-Szerződés 314. cikkében említett *nyelvek* valamelyikén kell betérjeszteni.

A kérelmet *megfelelő pontossággal* kell megfogalmazni, hogy ekként az intézmény a dokumentumot azonosítani tudja. Ha a kérelem e követelménynek nem felel meg, az

¹ COM(2004) 45 final, 37. o. (5. pont).

² A Rendelet hatékonyságának felmérése céljából az intézmények statisztikát vezetnek a kérelmezők szakmai háttéréről. COM(2004) 45 final, 30. o. (4.1. pont).

intézmény felkéri a kérelmezőt, hogy pontosítsa a kérelmet és ennek során a kérelmező számára segítséget nyújt, például azzal, hogy tájékoztatja a nyilvános dokumentum-nyilvántartások használatáról.

A kérelmező *nem köteles megindokolni* a kérelmet, és nem kell semmiféle személyes érintettségét bizonyítania.

Ha a kérelem *jelentős terjedelmű* vagy *nagyszámú dokumentumra* vonatkozik, az érintett intézmény nem hivatalos úton tárgyalhat a kérelmezővel a méltányos megoldás érdekében. Míg a Rendelet nem tartalmazza az ismételt kérelmek kategóriáját, amely a Hozzáférési Határozatokban szerepelt, addig bevezet egy újabb fordulatot: az igen nagyszámú dokumentumok csoportját. Úgy tűnik, hogy az egyén csak egy korlátozott számú dokumentum megismerésére jogosult; és hogy pontosan mennyi ez a szám, azt az intézmény dönti el. Bizonyos következtetések azonban levonhatók a VKI jogesetből, amely – pozitív módon – abba az irányba mutat, hogy a transzparencia elve egészen extrém esetekben is elsőbbséget élvez a gondos ügyintézéshez fűződő érdekekkel – azaz az intézmény érdekeivel – szemben. Az ítélet értelmében a dokumentumok – az adott esetben 47 ezer oldalnyi anyag – egyenkénti és konkrét vizsgálatától csak abban a kivételes esetben lehet eltérni, ha „a dokumentumok konkrét és egyenkénti vizsgálata ... rendkívülien súlyos, az ésszerű elvárhatóság kereteit meghaladó adminisztratív tehernek bizonyul.”³

A kért dokumentumok terjedelmére vonatkozó szabályokat három megjegyzéssel egészítem ki. *Először is*, üdvözlendő, hogy a Rendeletben nem szerepel a nyilvánvalóan ésszerűtlen kérelem fogalma, amelyet pedig egyes nemzeti jogok ismernek.

Másodszor, a Parlament végrehajtási szabályai ellentétesek a Rendelettel annyiban, amennyiben a Parlament dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló elnökségi határozat⁴ 23. cikkének (4) bekezdése *ismétlődő vagy sorozatos* kérelmek esetére is informális egyeztetést ír elő a megfelelő megoldás megtalálása érdekében. Ez a rendelkezés egyértelműen túlmegy az EKSZ 255. cikkének (3) bekezdésén, mivel nem pusztán végrehajtja a Rendeletet, hanem hozzátévesz ahhoz. Azt is látni kell azonban, hogy mivel a Parlament a kérelmek 98,3%-ában biztosítja a hozzáférést, ez a jogi hiba a gyakorlatban valószínűleg nem jelent sok problémát.

Harmadszor, az eljárásban érintett szereplők érdekei gyakran ellentétesek. Érthető az intézmények állítása, miszerint rendkívüli nehézségeket okoz a bonyolult, jelentős terjedelmű vagy igen nagyszámú dokumentumok iránti kérelmek teljesítése.⁵ A kérelmezők gyakran minden, az adott tevékenységre vagy témára vonatkozó dokumentum hozzáférhetővé tételét kérik. Nemcsak ezek a bizonytalan megfogalmazások, hanem az olyan kérelmek is nehezen teljesíthetők, amelyek egy adott ügyre vonatkozó összes iratot kérik (pl. állami támogatásokra vagy versenyjogi esetekre vonatkozó minden irat, ahogy ez a VKI ügy tényállásából is kiderül) – érvel a Bizottság. Ezzel szemben az újságírók, a kutatók, a nem-kormányközi szervezetek (NGO-k) vagy vállalkozások számára alapvető jelentőséggel bír, hogy az érdeklődési körükkel kapcsolatos minden dokumentumot megismerhessenek.

Ilyen esetekben az intézmények az alábbiakat tehetik.

- A 6. cikk (3) bekezdése értelmében az érintett intézmény nem hivatalos úton tárgyalhat a kérelmezővel a méltányos megoldás érdekében. Nem tekinthető méltányos megoldásnak, ha az intézmény a nehézségekre hivatkozva *egyetlen dokumentumot sem* tesz hozzáférhetővé.⁶

³ VKI 112. pont.

⁴ 2001. nov. 28., OJ 2005 C 289/6.

⁵ A Bizottság jelentésében természetesen ezt az oldalt domborítja ki. COM(2004) 45 final, 31.o. (4.3. pont).

⁶ A Tanács a Hozzáférési Határozatok rendszerében így értelmezte a “méltányos” megoldást kitételt, mindaddig amíg az Ombudsman nyomására nem változtatott gyakorlatán (634/97, 1053/1996 és 1087/1996 panasz). Peers (2002) 27.

- A 7. cikk (3) bekezdése, ill. a 8. cikk (2) bekezdése értelmében az intézmény kivételes esetben a határidőt 15 munkanappal meghosszabbíthatja, feltéve hogy erről a kérelmezőt – a részletes indoklással egyetemben – előzetesen értesítették.
- Végző megoldásként az arányosságra hivatkozva megtagadhatják a hozzáférést. A bírói esetjogot bemutató fejezet részletesen szól az arányosság követelményének érvényesüléséről az információs szabadság keretei között.⁷

Az EP bizottsági üléseit és plenáris üléseit rendszeresen rögzítik audio és audiovizuális formában. Ebben az esetben az jelent külön nehézséget, ha az audio- vagy audiovizuális felvételnél részleges hozzáférést kell biztosítani.

A Bizottság kitér a joggal való visszaélés problémájára is: némely személy (általában valamiféle „professzionális” háttérrel rendelkező személy) rendszeresen kérelmekkel bombázza a Bizottságot, a hozzáférési jogot arra használva, hogy a közösségi politikákkal szembeni ellenséges kampányt folytasson.⁸

Az esetek túlnyomó részében a kért dokumentumot *elektronikus formában*, régebbi dokumentumok esetében viszont *postai úton* küldik meg. Néhány esetben, amennyiben a dokumentumok nagyon hosszúak, a kérelmezőt felkérlik, hogy azokat a *helyszínen* tekintse meg. Üdvözlendő, hogy a dokumentum *formáját* illetően a kérelmező igényeit is figyelembe kell venni, tehát a dokumentumot pl. nagybetűs szedéssel vagy Braille-írással kell megküldeni.

A *díjakat* úgy kell meghatározni, hogy az a gyakorlatban ne korlátozza az információs szabadságot. Igaz, hogy a 20 lapnál hosszabb dokumentumokért az intézmények térítést kérhetnek: a 10. cikk (1) bekezdése értelmében a másolatok elkészítésének és elküldésének költsége a kérelmezőre áthárítható. Azonban a számla kiállításának és az összeg beszedésének gyakran nagyobb a költségvonzata, mint maga a kiszámlázott összeg. Néhány esetben, amikor a kérelmező jelentős terjedelmű vagy nagyszámú dokumentum közzétételét kéri, eláll kérelmétől, amikor közlik vele, hogy a költségeket neki kell állnia. Azt azonban nem szabad elfelejteni, hogy a legmagasabb költségtényezőt – a dokumentum megkeresését és összeállítását – úgysem lehet kiszámlázni.⁹

A korábbi rendszerben az intézmények belátásától függött a díjak kiszabása. Ezzel szemben a Rendelet egyértelművé teszi, hogy *ingyenes* a közvetlen hozzáférés *elektronikus formában vagy a nyilvántartáson keresztül*. Hozzá kell tenni azonban, hogy az intézmények korábban is így jártak el.

A hozzáféréssel kapcsolatos utolsó megjegyzés a már közzétett dokumentumokra irányuló kérelmekre vonatkozik. Öröndetes, hogy a Rendelet az ilyen dokumentumokat sem zárja ki teljesen a szabályok hatálya alól: a 10. cikk (2) bekezdése értelmében az intézmény a dokumentumokhoz való hozzáférés biztosításának kötelezettségét úgy is teljesítheti, hogy tájékoztatja a kérelmezőt a kért dokumentumhoz való hozzáférés módjáról. A feltételes mód jelzi, hogy a kérelmező ragaszkodhat a dokumentum megküldéséhez, ha pl. valamely okból kifolyólag nincs Internet-hozzáférése, vagy nem tud könnyen hozzájutni a Hivatalos Laphoz.¹⁰

⁷ VKI, továbbá a T-170/03 sz. ügy, *British American Tobacco (Investments) Ltd. kontra Bizottság*, OJ 2003 C 171/39.

⁸ COM(2004) 45 final, 32.o. (4.3. pont).

⁹ COM(2004) 45 final, 32. o. (4.4. pont).

¹⁰ Peers (2002) 30.

2.2. Az első kérelmek feldolgozása

A Rendelet **kétszintű igazgatási eljárást** helyez kilátásba: az első kérelem elutasítása vagy meg nem válaszolása esetén a kérelmező megerősítő kérelmet nyújthat be. Az alábbiakban először az alapkérelem elbírálására vonatkozó szabályokat mutatom be.

A dokumentumhoz való hozzáférés iránti kérelmet *haladéktalanul* el kell bírálni. A kérelmezőnek *átvételi elismervényt* kell küldeni. Az intézmény a kérelem iktatásától számított *15 munkanapon belül* vagy megadja a hozzáférést a kért dokumentumhoz és a 10. cikknek megfelelően ezen időtartamon belül biztosítja a hozzáférést, vagy írásbeli, indoklással ellátott válaszban teljesen vagy részlegesen elutasítja a kérelmet, továbbá tájékoztatja a kérelmezőt arról a jogáról, hogy megerősítő kérelmet nyújthat be. *Kivételes esetekben*, például amikor a kérelem jelentős terjedelmű vagy igen nagy számú dokumentumra vonatkozik, a határidő *15 munkanappal meghosszabbítható*, feltéve hogy a kérelmezőt erről előzetesen értesítették, mely értesítés részletes indoklást tartalmaz.

A kérelem elbírálása során az alábbi döntések szülehetnek.

- Az intézmény megadja a hozzáférést a kért dokumentumhoz és a 10. cikknek megfelelően ezen időtartamon belül biztosítja a hozzáférést.
- Az intézmény írásbeli, indoklással ellátott válaszban teljesen elutasítja a kérelmet, továbbá tájékoztatja a kérelmezőt arról, hogy megerősítő kérelmet nyújthat be.
- Az intézmény írásbeli, indoklással ellátott válaszban részlegesen elutasítja a kérelmet, továbbá tájékoztatja a kérelmezőt arról a jogáról, hogy megerősítő kérelmet nyújthat be.
- Amennyiben az intézmény nem válaszol az előírt határidőn belül, ez elutasító döntésnek minősül, és ekként a kérelmező megerősítő kérelem benyújtására jogosult.

A gyakorlatban a *15 napos határidő általában kevésnek bizonyul* a kérelmek elbírálásához, különösen a Bizottság esetében, amely számos komplex, ill. igen nagyszámú dokumentum közzétételére vonatkozó kérelmet kap. A Bizottság gyakran kénytelen a határidőt meghosszabbítani, például azért, mert régi dokumentumok esetében előbb azonosítani kell, hogy milyen iratra irányul a kérelem, majd pedig „fizikailag” is meg kell találni. Nem kellően pontosan meghatározott dokumentumok esetében szintén elhúzódhat azok azonosítása. Gyakran harmadik féllel kell egyeztetni,¹¹ továbbá a kérelmek és a válaszok fordítása is időt vesz igénybe. Végül a Bizottság azt is megemlíti, hogy kevés szakértelemmel rendelkező ember van, aki képes felmérni, hogy milyen sérelemmel jár a dokumentum közzététele.¹²

2.3. A megerősítő kérelmek feldolgozása

A Rendelet lehetővé teszi, hogy az intézményen belül orvosolják az esetleges hibákat. Így teljes vagy részleges elutasítás esetén a kérelmező az intézmény válaszána át vételétől

¹¹ Az EP dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló szabályok 5 munkanapos határidőt írnak elő (Az elnökség 2001. nov. 28-i határozata, 9. cikk (3) bekezdés); a Tanács ésszerű időn belül vár választ (Eljárási szabályzat II. Melléklet 2. cikk (3) bekezdés); a Bizottság pedig minimum 5 munkanapot ad a válasza (a Bizottság 2001/937. sz. határozata, Melléklet, 5. cikk (5) bekezdés).

¹² COM(2004) 45 final, 30-31.o. (4.2. pont).

számított 15 munkanapon belül megerősítő kérelmet nyújthat be, amelyben az intézményt álláspontja felülvizsgálatára kéri.¹³

A megerősítő kérelmeket haladéktalanul el kell bírálni; az intézmény a kérelem iktatásától számított 15 munkanapon belül dönt. Kivételes esetekben, például amikor a kérelem jelentős terjedelmű vagy igen nagy számú dokumentumra vonatkozik, a fenti határidő 15 munkanappal meghosszabbítható, feltéve, hogy a kérelmezőt erről előzetesen értesítették, mely értesítés részletes indokolást tartalmaz.

Ha az intézmény a dokumentum kiadása mellett dönt, akkor a 10. cikknek megfelelően a fenti határidőkön belül biztosítja a hozzáférést. Ellenkező esetben az intézmény írásbeli, indokolással ellátott válaszban teljesen vagy részlegesen elutasítja a kérelmet. Teljes vagy részleges elutasítás esetében az intézmény tájékoztatja a kérelmezőt a rendelkezésre álló jogorvoslatokról, nevezetesen arról, hogy bírósági eljárást indíthat az intézménnyel szemben és/vagy panasszal fordulhat az ombudsmanhoz az EK-Szerződés 230. cikkében, illetve 195. cikkében megállapított feltételek szerint. Elutasító válasznak minősül, ha az intézmény nem válaszol az előírt határidőn belül, amely arra jogosítja a kérelmezőt, hogy bírósági eljárást indítson az intézménnyel szemben és/vagy panasszal forduljon az Ombudsmanhoz az EK-Szerződés vonatkozó rendelkezései alapján.

2.4. Az intézmények belső szabályai

Az intézmények kötelesek saját eljárási szabályzatukat a Rendelet előírásaihoz igazítani.¹⁴ Így például rendelkezniük arról, hogy az adott intézményen belül ki dönt a kérelmekről; hogy biztosítanak-e hozzáférést nem tagállamban lakó nem EU-polgár személyek számára; valamint döntenük kell a díjak mértékéről. A Tanács számára további kötelezettséget tartalmaz az EKSZ 207. cikkének (3) bekezdése: a jogalkotási eljárás során keletkezett dokumentumokhoz való hozzáférést szélesebb körűvé kell tennie.

A *Tanács* esetében az alapkérelmeket a Főtitkárság bírálja el, a megerősítő kérelmekről pedig a Tanács határoz. A *Parlament* esetében az alapkérelmeket a Főtitkár bírálja el, a megerősítő kérelmeket az Elnökség. A *Bizottság* esetében a döntéshozatal decentralizált: az első kérelmekről az illetékes főigazgató vagy az illetékes szervezeti egység vezetője dönt, míg a megerősítő kérelmekről a Főtitkár.

A fenti általános szabályokhoz képest csak kevés eltérést találunk az *érzékeny dokumentumokra* irányuló kérelmek vonatkozásában. A *Tanács* Eljárási Szabályzatában nincs külön rendelkezés az érzékeny dokumentumokkal kapcsolatban, tehát ugyanolyan szabályok érvényesülnek, mint a „normál” kérelmeknél. A *Parlamentnél* az első és a megerősítő kérelmekről is az Elnökség dönt. A *Bizottság* esetében lényegében ugyanazok a szabályok, mint a többi dokumentum tekintetében, azzal a különbséggel, hogy csak a dokumentum megismerésére jogosult tisztviselők járhatnak el.¹⁵

¹³ Rendelet 7. cikk (2) bekezdés.

¹⁴ Rendelet 18. cikk (1) bekezdés.

¹⁵ A Tanács eljárási szabályzata (2004/338 határozat), II. Melléklet; a Bizottság eljárási szabályzata, Melléklet (2001/937 határozat); az Elnökség 2001. november 28-i határozata az EP dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló szabályokról.

2.5. Megfelelő ügyviteli gyakorlat és az intézmények közötti együttműködés

Az információszabadság hatékonyságának biztosítása érdekében a Rendelet kilátásba helyezi az ügyviteli gyakorlat és az intézmények közötti kapcsolat javítását is.

Már a Rendelet 1. cikkében, a célok között megfogalmazódik a *megfelelő ügyviteli gyakorlat* követelménye, amelyet a 15. cikk fejt ki. Mivel az érintett három intézmény szerepe és munkamódszerei jelentősen eltérnek, a Rendelet koherens alkalmazása céljából a 15. cikk (2) bekezdése *intézményközi bizottság* felállítását rendeli el. Ez az intézményközi bizottság a három intézmény magas szintű politikai képviselőiből áll; emiatt nem tudnak gyakran találkozni.¹⁶ A másik probléma tartalmi jellegű: a Rendelet inkább technikai és jogi kérdéseket vet fel, az intézményközi bizottság viszont politikai kérdések megválaszolására jött létre. Éppen ezért fontos lenne a kérelmek elbírálásában részt vevő segédszervek közötti rendszeres koordináció is, szemben a jelenlegi *ad hoc* egyeztetésekkel.¹⁷

2.6. Jogorvoslat

A megerősítő kérelmekről az intézmény határozatban dönt. Ezt a határozatot a kérelmező az Ombudsman illetve a Bíróság előtt megtámadhatja.¹⁸

Az *Ombudsman* nem bírói szerv, döntése jogilag nem kötelező, de mindenképpen nagy súllyal bír. „Az ombudsman a közösségi intézmények és szervek tevékenysége – kivéve a Bíróság és az Elsőfokú Bíróság igazságszolgáltatási tevékenységének ellátása – során felmerülő hivatali visszasságokkal kapcsolatos panaszbeadványokat vizsgálja.”¹⁹ Nem folytathat eljárást, ha az állítólagos tényállás bírósági eljárás tárgyát képezi vagy képezte.²⁰ Az Ombudsman előtti eljárás viszonylag informális, gyors és ingyenes. Az Ombudsman által 2004-ben folytatott vizsgálatok 22%-ában (a 2004-ben indított lefolytatott 534 vizsgálat közül 127 esetben) az állítólagos hivatali visszasság az átláthatóság hiánya volt, beleértve a tájékoztatás megtagadását.²¹

A *Bíróság előtti eljárás* jóval több kiadással jár, ui. kötelező a jogi képviselet és a pervesztesnek az eljárási költségeket is meg kell fizetni. Azonban csak ez az út áll nyitva

¹⁶ Az előkészítő munkát a három intézmény főtitkársága végzi; ez az előkészítő csoport szintén csak ritkán tud ülésezni.

¹⁷ COM(2004) 45 final, 35.o. (4.9. pont).

¹⁸ 8. cikk (3) bekezdés. – Nem világos, hogy az angol verzió miért fogalmaz így: “to institute court proceedings against the institution *and/or* make a complaint to the Ombudsman” (bírósági eljárást indít az intézménnyel szemben *és/vagy* panasszal fordul az Ombudsmanhoz). Hasonlóképp l. spanyolul: “interponer recurso judicial contra la institución *y/o* reclamar ante el Defensor del Pueblo Europeo”; németül: “Klage gegen das Organ zu erheben *und/oder* Beschwerde beim Bürgerbeauftragten einzulegen”. (Kiemelés a szerzőtől.) Az EKSZ 195 cikke értelmében ui. az Ombudsman *nem jogosult* az igazságszolgáltatási hatáskörében eljáró Bíróság és Elsőfokú Bíróság tevékenységére vonatkozó panaszok átvételére. Ekként az „és” kitétel ellentétes a 195. cikkel.

¹⁹ Az európai ombudsman éves jelentése – 2004, Összefoglaló. Letöltve: http://www.euro-ombudsman.eu.int/report04/pdf/hu/short04_hu.pdf.

²⁰ “Ha az ombudsman hivatali visszasságot állapít meg, az ügyben megkeresi az érintett intézményt, amelynek három hónap áll rendelkezésére, hogy tájékoztassa őt álláspontjáról. Ezt követően az ombudsman jelentést küld az Európai Parlamentnek és az érintett intézménynek. A panaszt benyújtó személyt tájékoztatni kell a vizsgálatok eredményéről.” EKSZ 195. cikk.

²¹ Az Ombudsman információszabadsággal kapcsolatos döntéseit l.: The European Ombudsman Decisions Concerning Public Access; <http://www.ombudsman.europa.eu/decision/en/pac.htm>.

azon természetes vagy jogi személyek számára, akik nem laknak valamely tagállamban vagy nem rendelkeznek tagállamban bejegyzett székhellyel.²² A Bíróság elé viszonylag kevés ügy jut el, eddig kevesebb mint negyven ügyben született érdemi döntés.

2.7. Hozzáférés a gyakorlatban

Amennyiben az intézmény teljes avagy részleges hozzáférést biztosít, a kérelmező helyszíni tanulmányozás vagy másolat átvétele útján férhet hozzá a dokumentumhoz, beleértve adott esetben az elektronikus másolatot is, ahogyan az a kérelmező igényeinek jobban megfelel. A helyszíni tanulmányozás, az elektronikus formában vagy a nyilvántartáson keresztüli közvetlen hozzáférés, valamint a húsz darab A4-es méretű oldalnál kevesebb másolat megküldése *ingyenes*. Húsz oldalt meghaladó másolat készítése és küldése esetén a kérelmező egy, az intézmény által meghatározott díj megfizetésére kötelezhető, ám az nem haladhatja meg a tényleges költségeket.²³

A Rendelet vagy hasonló rendelkezések értelmében korábban már nyilvánosságra került dokumentumokhoz az intézmények automatikusan biztosítják a hozzáférést.²⁴ Ha a dokumentumot az érintett intézmény már közzétette és az a kérelmező számára könnyen hozzáférhető, az intézmény a dokumentumokhoz való hozzáférés biztosításának kötelezettségét úgy is teljesítheti, hogy tájékoztatja a kérelmezőt a kért dokumentumhoz való hozzájutás módjáról.²⁵

A dokumentumokat *a meglévő változatban és formában* kell közzétenni – beleértve az elektronikus vagy az olyan alternatív formákat is, mint például a Braille-írás, nagy betűvel való szedés vagy hangszalag –, a kérelmező igényeinek teljes mértékű figyelembe vételével.²⁶

A Bizottság 2004-es jelentése megemlíti, hogy az intézményeknek az információszabadsággal kapcsolatos *adminisztratív terhe folyamatosan növekszik*, amely egyrészt annak tudható be, hogy a Rendelet hatályba lépése óta jelentősen megnőtt a kérelmek száma. Ekként a média által feldobott témák gyakran indítanak el „kérelmelavinát”. Másrészt a kérelmek is egyre bonyolultabbak, különösen a Bizottságnak címzett kérelmek, melyekben a kérelmezők gyakran egy ügy „összes iratához” kérnek hozzáférést. Ilyenkor nagy adminisztratív terhet jelent a kért dokumentumok azonosítása.²⁷

²² Az EKSZ 195. cikkének (1) bekezdése értelmében az Ombudsman csak uniós polgároktól, vagy valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személytől érkező panaszokkal foglalkozhat.

²³ Rendelet, 10. cikk (1) bekezdés.

²⁴ A Bizottság eljárási szabályzata (2001/937 határozat), Melléklet, 5. cikk (3) bekezdés (a) pont; a Tanács eljárási szabályzata (2004/338 határozat), II. Melléklet, 11. cikk (3) bekezdés a) pont.

²⁵ 10. cikk (2) bekezdés.

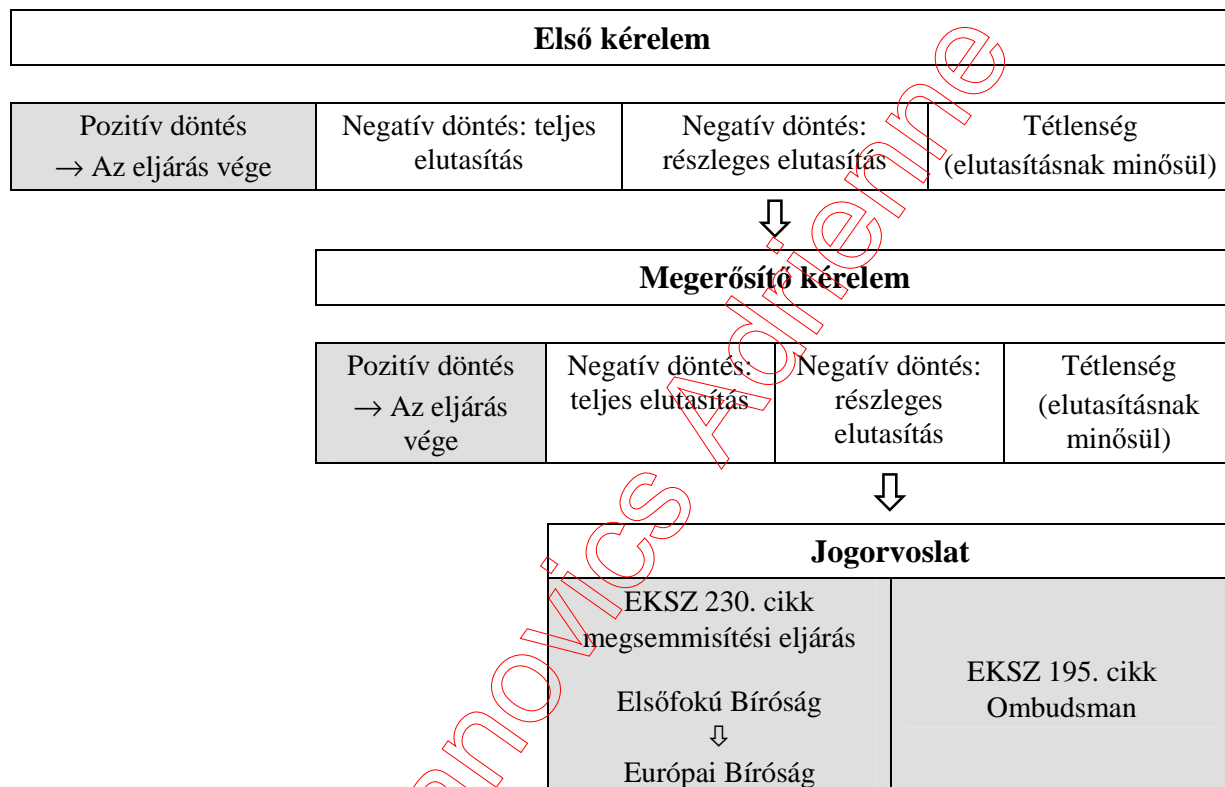
²⁶ 10. cikk (3) bekezdés. A Rendelet nem kötelezi az intézményt új dokumentum készítésére. Ez sajnálatos, ui. egyszerű ICT (information and communications technology) alkalmazásokkal ma már különösebb nehézség nélkül készíthetők új dokumentumok.

²⁷ COM(2004) 45 final, 34.o. (4.8. pont).

2.8. Összegzés

Az eljárást – az első kérelmet és a belső igazgatási jogorvoslatként működő megerősítő kérelmet, majd pedig a külső jogorvoslati lehetőségeket – az alábbi táblázat foglalja össze.

15. táblázat
A Rendelet eljárási szabályai



Pozitívum, hogy a Rendelet megőrzi a korábbi szabályokat, amennyiben az intézmény tétlenségét elutasító válasznak tekinti. Öröndetes az is, hogy a Rendelet kifejezetten rögzíti azt az esetjogban kialakult elvet, miszerint sor kerülhet részleges hozzáférésre. A Rendelet azonban nem említi az Elsőfokú Bíróság által korábbi jogesetekben már kidolgozott²⁸ elvet, amelynek értelmében a részleges közzététel megtagadható, ha a kivételek által érintett részek beazonosítása, majd eltávolítása ésszerűtlenül nagy igazgatási terhet róna az intézményre. Felvetődik a kérdés, hogy a részleges hozzáférés biztosítása céljából vajon meddig köteles az intézmény elmenni. Ezt az Elsőfokú Bíróság több ügyben is elemezte, és leszögezte, hogy *a hozzáférési jog terjedelme főszabály szerint nem függhet az érvényesítéshez szükséges munkatehertől*. Az intézmény csak kivételesen tekinthet el a konkrét és egyenkénti vizsgálattól: akkor, ha a vizsgálat *rendkívülien súlyos, az ésszerű elvárhatóság kereteit meghaladó adminisztratív terhet jelentene*.²⁹

²⁸ Ezt a kérdést az Elsőfokú Bíróság már a Rendelet vonatkozásában is megvizsgálta, l. a VKI ügyet.

²⁹ VKI 103-112. pont.

Bár a határidők rövidülnek, ez nem túl jelentős: a korábbi egy hónappal szemben ez 15 munkanap, azaz lényegében három hét. Ha ehhez még hozzátesszük, hogy az intézmények gyakran élnek a Rendeletben biztosított hosszabbítás lehetőségével, három hónapba is beletelhet, amíg az első, majd pedig a megerősítő kérelemre adott válasz megérkezik.

3. Aktív információ

Az előbbi fejezet a kérelemre történő közzététel szabályainak elemzését tartalmazza. Ez a fejezet az intézmények aktív információs politikáját tekinti át: először a nyilvántartások létrehozatalával kapcsolatos szabályokat (11. cikk), majd az elektronikus formában történő közvetlen hozzáférést (12. cikk) vizsgálja meg. Ezt követően a Hivatalos Lapban megjelentetett dokumentumokról (13. cikk), végül pedig az intézmények egyéb pozitív lépéseiről lesz szó.

3.1. Nyilvántartás

3.1.1. Az intézmények kötelezettsége

11. cikk

Nyilvántartások

(1) Az e rendelet alapján a polgárokat megillető jogok megvalósulása érdekében minden intézmény nyilvános hozzáférést biztosít a dokumentumok nyilvántartásához. A nyilvántartáshoz való hozzáférést elektronikus formában kell biztosítani. A dokumentumokra való hivatkozásokat haladéktalanul fel kell venni a nyilvántartásba.

(2) Az egyes dokumentumokra nézve a nyilvántartás tartalmaz hivatkozási számot (beleértve adott esetben az intézményközi hivatkozást is), a dokumentum tárgyát és/vagy a dokumentum tartalmának rövid leírását, valamint a dokumentum kézhez vételének, összeállításának vagy nyilvántartásba vételének időpontját. A hivatkozás oly módon történik, hogy az ne sértse a 4. cikkben szereplő érdekek védelmét.

(3) Az intézmények haladéktalanul meghozzák a nyilvántartás létrehozásához szükséges intézkedéseket; a nyilvántartás működése megkezdésének legkésőbbi időpontja 2002. június 3.

A Rendelet fontos újítása, hogy az intézményeket kötelezi **nyilvános regiszterek létrehozására**, amely több szempontból is kiemelkedő jelentőségű. *Először* is, nyilvántartások híján a polgárok nem képesek információs jogaikkal élni, hiszen gyakran nincs tudomásuk arról, hogy bizonyos dokumentumok léteznek. Ezen változtat a Rendelet, hiszen a nyilvántartások publikusak, az Európa-szerveren keresztül közvetlenül hozzáférhetők.³⁰ *Másodszor*, a Hozzáférési Határozatokban és a Rendeletben is követelményként szerepel, hogy a kérelmeket megfelelő pontossággal kell megfogalmazni. Ennek csak akkor tudnak eleget tenni, ha a nyilvántartás segítségével legalább hozzávetőleg be tudják azonosítani az általuk keresett dokumentumot. *Harmadszor* – és ez szoros összefüggésben van az előző érveléssel –, a nyilvántartások létrehozatalával az intézmények igazgatási terhe is csökken, hiszen számos esetben maga a kérelmező pontosan meg tudja

³⁰ 12. cikk (1) bekezdés; bővebben l. alább.

jelölni az igényelt dokumentumot. Ennek megfelelően a Rendelet előírta, hogy az intézményeknek legkésőbb 2002. június 3-áig létre kell hozniuk nyilvántartásukat.³¹

Hangsúlyozni kell, hogy a nyilvántartások létrehozatala nem befolyásolja – azaz nem szűkíti – a dokumentumokhoz való hozzáférés jogát. A Bizottság a végrehajtásról szóló jelentésében hozzáteszi, hogy az a tény, hogy egy dokumentum szerepel a nyilvántartásban, nem teszi automatikusan hozzáférhetővé: a hozzáférés általában megengedett, kivéve ha a 4. vagy 9. cikkben található valamelyik kivétel alkalmazási körébe esik. Másrészt az, hogy egy dokumentum nem szerepel a nyilvántartásban, még nem jelenti azt, hogy nem tehető közzé.³²

A Rendelet nem határozza meg, hogy *minden* dokumentumot, például a titkosított, nem véglegesített és előkészítő dokumentumokat is nyilvántartásba kell-e venni. A Bizottság értelmezésében³³ **a Rendelet nem kötelezi az intézményeket, hogy minden (általuk kiállított ill. mástól kapott) dokumentumot nyilvántartásba vegyenek.** Ez lehetetlen lenne, figyelemmel arra, hogy a Rendelet milyen tágan definiálja a dokumentum kifejezést.³⁴ A Bizottság azonban nem fejt ki, hogy akkor mely dokumentumokat kell szerepeltetni, vagy hogy az intézmény milyen kritériumok alapján különbözteti meg a nyilvántartásba felveendő dokumentumokat a többitől.

Az Ombudsman nem ért egyet a Bizottság és a Tanács álláspontjával; szerinte ui. minden dokumentumot nyilvántartásba kell venni. Ez valóban többletmunkát jelent az intézmények számára, ám ennél fontosabb érdek az információszabadság, a transzparencia biztosítása. Ha ez nem így lenne, akkor az intézmény könnyen arra a következtetésre juthatna, hogy egy dokumentum csak átmenetileg bír jelentőséggel, azaz rendkívül rövid a „hasznos élete”, és ekként nem is kell nyilvántartásba venni. Ez pedig nyilvánvalóan ellentétes a Rendelettel.³⁵ Az Ombudsman szerint csakis ez a következtetés vonható le, tekintettel a Rendelet céljára – a lehető legszélesebb körű hozzáférés biztosítása –, valamint a dokumentum Rendeletben szereplő definíciójára.³⁶ A 2. cikk (3) bekezdése értelmében a Rendelet az intézmény birtokában levő dokumentumokra vonatkozik, azaz nem tesz különbséget végleges avagy előkészítő dokumentumok között; vagy bármilyen más alapon. Végül azt is meg kell említeni, hogy a nyilvántartásokról szóló 11. cikk (2) bekezdése úgy fogalmaz, hogy a nyilvántartás „minden egyes” dokumentumra nézve tartalmaz hivatkozási számot, stb.³⁷

Szemléletbeli változást jelez azonban a Tanács 2004. évről szóló jelentése,³⁸ amely így fogalmaz: „... all non-sensitive documents submitted to the Council or to one of its preparatory bodies which are to serve as a basis for deliberations, could influence the decision-making process or reflect the progress made on a given subject are automatically listed in the register.”

³¹ A Parlament és a Bizottság nyilvántartása ezen a napon kezdte meg működését; a Tanács nyilvántartása 1999. jan. 1-től elérhető. L. COM(2004) 45 final, 37. o. (5.1. pont).

³² COM(2004) 45 final, 37. o. (5.1.1. pont).

³³ Ezzel a Tanács is egyetért, amint ez az Ombudsman alább idézett ajánlástervezetéből kiderül.

³⁴ COM(2004) 45 final, 37. o. (5.1.2. pont).

³⁵ Special Report from the European Ombudsman to the EP following the draft Recommendation to the Council in complaint 917/2000GG.

³⁶ Rendelet 1. cikk (a) pont és 3. cikk (a) pont.

³⁷ Ez a finomság a magyar fordításban sajnos megint nem tükröződik. Az angol, német, spanyol és francia verzióban: „For each document the register shall contain a reference number ...” / „Das Register enthält für jedes Dokument eine Bezugsnummer ...” / „El registro especificará, para cada documento, un número de referencia ...” / „Pour chaque document, le registre contient un numéro de référence ...” A magyar változat ezzel szemben így fogalmaz: „Az egyes dokumentumokra nézve a nyilvántartás tartalmaz hivatkozási számot...” Kiemelés a szerzőtől.

³⁸ Council Annual report on access to documents – 2004, 8. o. Kiemelés a szerzőtől.

A Rendelet meghatározza, hogy **mit kell szerepeltetni a nyilvántartásban**. Az egyes dokumentumokra nézve a nyilvántartás tartalmaz *hivatkozási számot* (beleértve adott esetben az intézményközi hivatkozást is), a dokumentum *tárgyát* és/vagy a dokumentum *tartalmának* rövid leírását, valamint a dokumentum kézhez vételének, összeállításának vagy nyilvántartásba vételének *időpontját*.³⁹ Közvetlenül hozzáférhető dokumentumok esetében a hiperlinket is meg kell adni.⁴⁰ A hivatkozás oly módon történik, hogy az ne sértse a 4. cikkben szereplő érdekek védelmét. Így pl. rövidített címet kell használni, ha a teljes cím olyan információt tartalmaz, amelynek feltárása kedvezőtlenül befolyásolná a 4. cikkben nevezett érdekek védelmét.

A 11. cikk (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a dokumentumokra való hivatkozásokat *haladéktalanul* fel kell venni a nyilvántartásba. A haladéktalan kifejezés – bár kétségkívül utal a gyorsaságra – túlságosan tág mozgásteret biztosít az intézménynek.

A nyilvántartásba vétel alól csak egy *kivétel* létezik, ha figyelmen kívül hagyjuk az intézmények korábban említett álláspontját, miszerint nem kell nyilvántartásba venni az ideiglenes jellegű, rendkívül rövid „hasznos életű” dokumentumokat. A Rendelet 9. cikkének (3) bekezdése értelmében a minősített dokumentumok csak a kibocsátó hozzájárulásával vehetők fel a nyilvántartásba. Az intézmények által készített éves jelentésben azonban meg kell jelölni a nyilvántartásba be nem jegyzett érzékeny dokumentumok számát.⁴¹

2002-ben a Parlament és a Bizottság nem készített és nem kapott érzékeny dokumentumot.⁴² A Bizottság 2003. évet átfogó jelentésében 25 bizalmas minősítésű dokumentumot említ; a 2004. évre vonatkozó jelentése egyet sem.⁴³ A Tanács 2004. évről szóló jelentése értelmében 2004-ben 226 érzékeny dokumentum született, ebből 12 titkos, 214 pedig bizalmas minősítést kapott. Ezekből összesen 76 dokumentum szerepel a nyilvántartásban (egy titkos és 75 bizalmas).⁴⁴

3.1.2. A nyilvántartásokra vonatkozó gyakorlat

A nyilvántartások létrehozatala egyidejűleg kettős, egymással ellentétes hatással van a kérelmek mennyiségére. Egyrészt csökkenti a kérelmek számát, mivel számos dokumentum a nyilvántartáson keresztül elektronikus formában közvetlenül hozzáférhető; másrészt viszont nő is a kérelmek száma, hiszen a nyilvántartást böngészve az emberek számos olyan érdekes dokumentumra akadhatnak, amelynek létezéséről eddig nem tudtak, de a regiszterben olvasva felkeltette érdeklődésüket. Amennyiben ezek közvetlenül nem hozzáférhetőek, kérelmezni kell kiadásukat. Ez utóbbi esetben azonban a kérelmezők sokkal pontosabban meg tudják jelölni az igényelt dokumentumot, és ezáltal csökken a dokumentumok azonosításával és keresésével kapcsolatos igazgatási teher.⁴⁵

Az alábbi táblázat tartalmazza, hogy milyen Internet címeken lehet keresni az Unió intézményei és más fontos szervei által kibocsátott dokumentumokat. A dokumentumok, illetve a keresőprogramok gyakran csak angol, francia és német nyelven hozzáférhetőek ill. használhatók.

³⁹ 11. cikk (2) bekezdés.

⁴⁰ COM(2004) 45 final, 37. o. (5.1.2. pont).

⁴¹ Rendelet 17. cikk (1) bekezdés.

⁴² COM(2004) 45 final, 37. o. (5.1.2. pont).

⁴³ COM(2004) 347 final, 8. o. (2.1.3. pont); ill. COM(2005) 348 végleges.

⁴⁴ Council Annual report on access to documents – 2004, 10. o.

⁴⁵ COM(2004) 45 final, 39. o. (5.1.4. pont).

16. táblázat Az Európai Unió intézményeinek és szerveinek nyilvántartása

Nyilvántartások. Az EU dokumentumai	http://www.europa.eu/documents/registers/index_en.htm
EP	http://www.europa.eu/documents/parliament/index_en.htm http://www.europarl.europa.eu/registre/recherche/RechercheSimplifiee.cfm?langue=EN
Tanács	http://www.europa.eu/documents/eu_council/index_en.htm http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/showPage.asp?lang=en&id=549&mode=g&name=
Európai Tanács	http://www.europa.eu/documents/european_council/index_en.htm Következtetések: http://www.europa.eu/european_council/conclusions/index_en.htm
Európai Bizottság	http://www.europa.eu/documents/comm/index_en.htm http://ec.europa.eu/comm/secretariat_general/regdoc/recherche.cfm?CL=en http://ec.europa.eu/comm/secretariat_general/regdoc/registre.cfm?CL=en http://ec.europa.eu/transparency/index_en.htm
Európai Bíróság	http://www.europa.eu/documents/ecj/index_en.htm http://www.curia.europa.eu/en/content/juris/index.htm
Számvevőszék	http://www.europa.eu/documents/eca/index_en.htm Könyvvizsgálói jelentések és vélemények: http://www.eca.europa.eu/audit_reports/list_reports/index_en.htm
Az Európai Ombudsman	http://www.europa.eu/documents/ombudsman/index_en.htm Jelentések: http://www.ombudsman.europa.eu/home/en/reports.htm Határozatok: http://www.ombudsman.europa.eu/decision/en/default.htm Ajánlástervezetek: http://www.ombudsman.europa.eu/recommen/en/default.htm
Európai Adatvédelmi Biztos	http://www.europa.eu/documents/edps/index_en.htm Legislation: http://www.edps.europa.eu/02_en_legislation.htm Opinions on legislative proposals: http://www.edps.europa.eu/12_en_opinions.htm Publications: http://www.edps.europa.eu/13_en_publications.htm
Az Európai Központi Bank	http://www.europa.eu/documents/ecb/index_en.htm Dokumentumok: http://www.ecb.eu/pub/html/index.en.html
Az Európai Beruházási Bank	http://www.europa.eu/documents/eib/index_en.htm Kiadványok: http://www.bei.europa.eu/publications/
Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság	http://www.europa.eu/documents/eesc/index_en.htm Nyilvántartás: http://www.eesc.europa.eu/activities/press/registry/index_en.asp Vélemények: http://www.eesc.europa.eu/scripts/avis.asp?type=en
Régiók Bizottsága	http://www.europa.eu/documents/cor/index_en.htm Dokumentumok elektronikus nyilvántartása: http://www.cor.europa.eu/red/en/index.htm

A Tanács nyilvántartását 1999. januárjában hozta létre, és évről évre nő a weboldalt látogatók és használók száma.⁴⁶ Ezzel párhuzamosan a kérelmek száma csökken, hiszen online módon hozzá lehet férni a dokumentumokhoz, habár a kérelmezett dokumentumok száma némileg nőtt.⁴⁷

A Bizottság esetében a dokumentumok nyilvántartása a Főtitkárság nyilvántartásán keresztül történik. A véglegesített COM dokumentumok, a bizottsági ülések napirendjeinek és jegyzőkönyveinek teljes szövege, valamint a Bizottság végrehajtási hatáskörének

⁴⁶ “In 2004, 295 002 different users logged on to Council’s public document register (as against 181 317 in 2003), representing a 62,7% increase in the number of users in one year. The total number of visits increased by 19,2% (919 584 in 2004 against 768 725 in 2003), representing more than 2 500 visits per day. Consultations (in terms of number of screens viewed) totalled 5 677 302.” Council Annual report on access to documents – 2004, 10. o.

⁴⁷ A kérelmek száma 1999-ben radikálisan megemelkedett (70%-kal). COM(2004) 45 final, 38. o. (5.1.4. pont). Ez a szám a későbbiekben tovább nőtt, ám 2004-ben már csökkenést mutatott. “During the reference period [2004] the Council received 2 160 requests from the public for access to a total of 12 907 documents. This represents a 23,7% drop on the previous year in the number of applications (2 160 in 2004 against 2 830 in 2003), mainly attributable to fact that it is now possible to consult all new, partially accessible documents on-line via the Council’s public register ..., and an almost 2,5% rise in the number of documents requested (12 907 in 2004 against 12 595 in 2003). Council Annual report on access to documents – 2004, 15. oldal.

támogatására kijelölt bizottságok (komitológiai bizottságok) munkáira vonatkozó dokumentumok is hozzáférhetők a nyilvántartáson keresztül.⁴⁸

A nyilvántartások témájához az alábbi megjegyzéseket szeretném fűzni. Egyrészt a Rendeletben egyértelműen kellett volna fogalmazni, és előírni, hogy *minden* dokumentumot nyilvántartásba kell venni, kivéve a 9. cikk (3) bekezdés körébe eső iratokat, másrészt pedig pontosan szabályozni kellett volna, hogy *milyen határidőn belül* kell a dokumentumokat nyilvántartásba venni

3.2. Közvetlen hozzáférés elektronikus formában

Ez a fejezet nagyrészt átfedésben van az előző témával, hiszen az intézmények weboldalán található nyilvántartáson keresztül a dokumentumok nagy többsége közvetlenül hozzáférhető. A Rendelet 12. cikke így szól.

12. cikk

Közvetlen hozzáférés elektronikus formában vagy nyilvántartáson keresztül

(1) Az intézmények, amennyiben lehetséges, a dokumentumokat a nyilvánosság számára elektronikus formában vagy nyilvántartáson keresztül az érintett intézmény szabályainak megfelelően közvetlenül hozzáférhetővé teszik.

(2) A 4. és 9. cikk figyelembe vételével különösen a jogalkotási dokumentumokat, vagyis a tagállamokban vagy azok számára törvényileg kötelező jogi aktusok elfogadására irányuló eljárások folyamán összeállított vagy megküldött dokumentumokat kell közvetlenül hozzáférhetővé tenni.

(3) Ha lehetséges, más dokumentumokat, nevezetesen a politika vagy stratégia fejlesztésére vonatkozó dokumentumokat is közvetlenül hozzáférhetővé kell tenni.

(4) Ha a nyilvántartáson keresztül nem biztosítanak közvetlen hozzáférést, a nyilvántartásban, amennyiben az lehetséges, fel kell tüntetni, hogy a dokumentum hol található.

A fentiekkel kapcsolatban három megjegyzést szeretnék tenni. *Először* is, a Rendelet láthatóan nem teszi kötelezővé, hogy az intézmény a dokumentumot közvetlenül hozzáférhetővé tegye az intézmények központi nyilvántartásán vagy az Interneten keresztül. *Másodszor*, az (1), (3) és (4) bekezdésben szereplő „amennyiben lehetséges” kitétel széleskörű diszkréciót enged az intézményeknek; a jogi kötőerővel rendelkező szabályokat politikai szándéknyilatkozattá minősíti le. *Végül*, a Rendelet sajnálatos módon nem kodifikálja a Tanács és a Bizottság azon gyakorlatát, miszerint a korábbi kérelmet követően már közzétett dokumentumokat a nyilvántartáson keresztül közvetlenül hozzáférhetővé teszi.⁴⁹

Közvetlen hozzáférés Interneten keresztül. A modern informatika korában természetesen kiemelkedő szerepet játszik az Internet, és az azon keresztül elérhető adatbázisok. Kiindulópontként az *Európai Unió portálját* kell megemlíteni,⁵⁰ amelyen keresztül a Rendelet által érintett mindhárom intézmény honlapjára el lehet jutni. Minden intézmény honlapján link található más intézmények nyilvántartásához is. A polgárok tájékozódását elősegítendő hozták létre a *Europe Direct* információs hálózatot, amelyen

⁴⁸ A Bizottság 2004. évre vonatkozó jelentése, COM (2005) 348 final, 4. oldal.

⁴⁹ A Bizottság eljárási szabályzata (2001/937 határozat) Melléklet 9. cikk (2) bekezdés (e) pont; a Tanács eljárási szabályzata (2004/338 határozat) II. Melléklet, 11. cikk (3) bekezdés a) pont; az Európai Parlament Eljárási Szabályzatának XV. melléklete – A Parlament nyilvántartáson keresztül közvetlenül elérhető dokumentumainak jegyzéke.

⁵⁰ Európa-szerverként is szokták rá hivatkozni, <http://www.europa.eu>.

keresztül az Európai Unióval kapcsolatos kérdésekre segítenek választ találni. A hálózat segítséget nyújt az Európa-honlapon való online keresésben, valamint kérdéseket lehet feltenni e-mailben avagy telefonon.⁵¹ Sajnálatos módon csak angol és francia nyelven nyújtanak tájékoztatást.

Az adatbázisok közül a következőket emelném ki.

- EUR-Lex. Az EUR-Lexen keresztül megismerhetjük az Európai Unió joganyagát; kereshetünk a Hivatalos Lapban és a hatályos jogszabályok között. Weboldal: <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>.
- CELEX. Ez az adatbázis eredetileg csak előfizetők számára volt elérhető, ám 2004. július 1-jétől ingyenessé tették. A CELEX-et 2005. január 1-e óta nem frissítik, ezért ma már inkább csak történeti kutatásokhoz használható. A CELEX-et lényegében az EUR-Lex-be inkorporálták. Weboldal: <http://europa.eu.int/celex/>.
- PRE-Lex. Ez az adatbázis az intézményközi eljárások nyomon követésére szolgál. Lehetővé teszi a közösségi döntéshozatal állomásainak figyelemmel követését, és a dokumentumok teljes egészükben megtekinthetők. Weboldal: <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=en>.
- Legislative Observatory (OEIL). Ez a jogszabályfigyelő az Európai Parlament adatbázisa, amely az uniós döntéshozatali eljárások rövid összefoglalóit tartalmazza. Az adatbázis segítségével nyomon lehet követni az intézményközi jogalkotási folyamatot, a parlamenti bizottságok munkáját és a teljes ülések tevékenységét. Az adatbázis összefoglalja az eljárás szakaszait. A Parlament által készített valamennyi dokumentum teljes szövege megtekinthető. Weboldal: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/index.jsp?language=en>.
- Ted (Tenders electronic daily). Kiegészítés az Európai Unió Hivatalos Lapjához: az intézmények által meghirdetett ajánlati felhívásokat tartalmazza. Az európai jogszabályok értelmében, ha a tervezett közbeszerzés egy bizonyos küszöbértéket meghalad (amely a szerződés típusától függően más és más), a Hivatalos Lapban közzé kell tenni (HL – S). Ezek a felhívások a TED adatbázison keresztül ingyenes hozzáférhető. Weboldal: <http://ted.europa.eu/>

A fentiekén túl mindhárom intézmény létrehozott információs szolgálatot, amely az általánosabb információkra irányuló igényeket elégíti ki.

Ami a levéltári (az irattári) dokumentumokat illeti, néhány kivételtől eltekintve a harminc évnél régebbi dokumentumok nyilvánosak.⁵² Ezek az egyes intézményeknél letétben található meg, ahol az erre a célra kialakított olvasótermekben tekinthetők meg. A Bizottság levéltári anyagainak referenciái az ARCHISplus adatbázisban található meg, amely az Interneten keresztül is hozzáférhető. A firenzei University Institute-ban található az intézmények történeti archívumai, amelyeket a harmincéves szabálynak megfelelően évenként közzétesznek és átszállítanak Firenzébe.⁵³

⁵¹ Weboldal: angol – http://ec.europa.eu/europedirect/index_en.htm;

magyar – http://ec.europa.eu/europedirect/index_hu.htm.

⁵² 1700/2003 Rendelet 1. cikke, amely módosította a 354/83 rendeletet. Bővebben I. IV. Rész 4.3.1. és 6.9. pont

⁵³ Weboldal: http://ec.europa.eu/historical_archives/index_en.htm;

http://ec.europa.eu/comm/secretariat_general/archisplus/arcp_central.cfm?lng=en. European University Institute; Historical Archives of the European Union; weboldal: <http://www.iue.it/ECArchives/EN/Index.shtml>

3.3. A Hivatalos Lapban való közzététel

A Rendelet 13. cikke szabályozza, hogy mely dokumentumokat kell a Hivatalos Lapban közzétenni. A 13. cikk alapján az alábbi kategóriákat lehet kialakítani.

Először is, az EKSZ 254. cikkének (1) és (2) bekezdésében említett jogi aktusokat közzé kell tenni a Hivatalos Lapban. Ezek az alábbiak:

- az EKSZ 251. cikkében megállapított eljárásnak megfelelően elfogadott rendeleteket, irányelveket és határozatokat;
- a Tanács és a Bizottság rendeleteit, valamint a valamennyi tagállamnak címzett irányelveket.

Másodszor, bizonyos dokumentumokat a HL-ban közzé kell tenni, de csak akkor, ha nem vonatkoznak rájuk az 1049/2001 Rendelet 4. és 9. cikkében szereplő kivételek. Ezek az alábbiak:

- bizottsági javaslatok;
- a Tanács által, az EK-Szerződés 251. és 252. cikkében említett eljárásoknak megfelelően elfogadott közös álláspontok és e közös álláspontok alapjául szolgáló okok, valamint az Európai Parlament álláspontja ezekben az eljárásokban;
- az EU-Szerződés 34. cikkének (2) bekezdésében említett kerethatározatok és határozatok;
- a Tanács által az EU-Szerződés 34. cikkének (2) bekezdésének megfelelően létrehozott egyezmények;
- a tagállamok között, az EK-Szerződés 293. cikke alapján aláírt egyezmények;
- a Közösség által vagy az EU-Szerződés 24. cikkének megfelelően megkötött nemzetközi megállapodások.

Harmadszor, amennyiben lehetséges, további dokumentumokat is közzé kell tenni a Hivatalos Lapban. Ezek a következők.

- Valamely tagállam által a Tanácshoz benyújtott kezdeményezés az EK-Szerződés 67. cikkének (1) bekezdése alapján vagy az EU-Szerződés 34. cikkének (2) bekezdése alapján;⁵⁴
- az EU-Szerződés 34. cikkének (2) bekezdésében említett közös álláspontok;
- az EK-Szerződés 254. cikkének (1) és (2) bekezdésében említett irányelveken kívüli irányelvek, az EK-Szerződés 254. cikkének (1) bekezdésében említett határozatokon kívüli határozatok, ajánlások és vélemények.

Az „amennyiben lehetséges” kitétel túlságosan tág mérlegelési jogkört biztosít az intézményeknek.

Végül az intézmények belső hatáskörben további dokumentumokat is közzétehetnek.

3.4. Globális információs politika

A Rendelet 14. preambulumbekzdése, valamint 14. és 15. cikke szól arról, hogy az intézményeknek milyen pozitív lépéseket kell tenniük a transzparencia előmozdítása érdekében. Az egyik intézkedéscsomag célja az, hogy a nyilvánosságot kellőképp *tájékoztassák a Rendelet által biztosított jogokról*. Ennek megvalósításában a tagállamok is segítik az intézményeket. Ennek megfelelően a három intézmény kiadott egy közös ismertető

⁵⁴ EKSZ – Vízumok, menekültügy, bevándorlás, személyek szabad mozgása; EUSZ – A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés.

füzetet, amelyben általános információt adnak a dokumentumaikról és arról, hogy azokhoz miként lehet hozzáférni. Ez a füzet nyomtatott formában és elektronikusan is hozzáférhető.⁵⁵

Az érem másik oldala az intézményekben a kérelmek feldolgozásával, és általában véve a polgárok legkülönbözőbb megkereséseivel foglalkozó, a polgárokkal közvetlenül kapcsolatot tartó tisztviselők, és az őket segítő háttérszervezet megfelelő, hatékony és gyors működése. A Rendelet 15. cikke egyrészt *megfelelő ügyviteli gyakorlat kidolgozását*, másrészt pedig intézményközi bizottság felállítását írja elő a hozzáférési jog jövőbeni fejlesztése érdekében.

Végül meg kell említeni, hogy *a nyilvántartások létrehozatala* szintén nagy mértékben hozzájárul a nyilvánosság biztosításához és megkönnyíti a hozzáférési jog gyakorlását

4. A Rendelet végrehajtása és érvényesülése. Konklúziók

4.1. A Rendelet végrehajtása

A Rendeletet 2001. december 3-tól kell alkalmazni, tehát körülbelül öt éve. Tapasztalatait a három intézmény *éves jelentéseiben* foglalta össze. Ezenkívül a Bizottság és a Parlament további dokumentumokban is foglalkozott a nyilvános hozzáférés és a Rendelet hiányosságaival.

A *Bizottságnak* a 17. cikk (2) bekezdése értelmében 2004. január 31-ig jelentést kellett készítenie a Rendelet elveinek végrehajtásáról, és ajánlásokat ill. javaslatokat tennie a továbbfejlesztésre. A Bizottság ezen kötelezettségének eleget téve elfogadott egy 46 oldalas jelentést,⁵⁶ amelyben hosszabb és rövidebb távú célokat, intézkedésvajaslátokat fogalmazott meg.

A *rövid távú javaslatok*⁵⁷ között szerepel a *kötelezett és a jogosított kör kiszélesítése*. Így a Bizottság javasolja, hogy a Közösség többi intézménye és szerve is fogadjon el a Rendelethez hasonló vagy azzal megegyező tartalmú rendelkezéseket. Ennek a felhívásnak azóta számos közösségi intézmény és szerv eleget tett; a legszembetűnőbb kivétel a Bíróság. Az Aarhusi Egyezménynek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról szóló 1367/2006 rendelet kiterjed minden közösségi intézményre és szerve. A dokumentumokhoz való hozzáférési jogot az Alkotmányszerződés kiterjeszti minden intézményre és szerve.

Amennyiben a Rendelet – illetve a hozzáférési jog – minden egyes intézményre és szerve kiterjed, nehéz lesz egységes szabályokat alkotni, hiszen e szervek szerepe nagyon eltérő. Ez esetben az lenne a jó megoldás, ha a Rendelet egyfajta keret-jogszabályként

⁵⁵ A Rendelet 14. cikke. – Access to European Parliament, Council and Commission documents: A user's guide (Office for Official Publications of the European Communities, printed in Belgium, 2002); letölthető: http://www.europarl.europa.eu/registre/recherche/Aide/Guide_EN.pdf. L. még a nyilvántartásról szóló fejezetnél (V. Rész 3.1.2. pont) szereplő honlapokat, amelyek számos információt tartalmaznak az intézmények dokumentumairól és a hozzáférés mikéntjéről.

⁵⁶ Report from the Commission on the implementation of the principles in EC Regulation No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, COM(2004) 45 final. A dolgozat korábbi fejezeteiben a jelentés számos specifikus megállapítása és adata szerepel; itt most csak az általánosabb érvényű javaslatokat ismertetem.

⁵⁷ A jelentés 7.1. pontja.

funkcionálna, és az egyes intézmények és szervek eljárási szabályzata tartalmazná a részleteket.⁵⁸

További javaslat, hogy a hozzáférési szabályok a Közösséghez nem kötődő személyeknek is, tehát lakóhelytől és székhelytől függetlenül minden személynek biztosítsák a hozzáférési jogot. Nem szerencsés ugyanis a különbségtétel egyrészt az uniós polgárok, a valamely tagállamban lakóhellyel illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személyek, másrészt pedig a nem tagállamban lakó, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel nem rendelkező természetes vagy jogi személyek között. Az Aarhusi Egyezmény nem is tesz ilyen különbséget; az Alkotmányszerződés viszont igen.⁵⁹

További cél a nyilvántartások továbbfejlesztése, valamint az *Interneten* közvetlenül hozzáférhető dokumentumok körének kiterjesztése. Az intézmények hangsúlyozzák ki a dokumentumok közötti összefüggéseket, és ahol lehet, hyperlink beiktatásával segítsenek a felhasználónak, hogy nyomon tudja követni az eljárásokat, vagy hogy megtalálja az adott témára vonatkozó többi dokumentumot. További cél az aktív informálás eszközeinek (Európa-szerver, EuropeDirect) fejlesztése.

A Bizottság javasolja továbbá az intézményközi együttműködés erősítését, valamint a tisztviselők megfelelő felkészítését a hozzáférési kérelmek kezelésére.

A *hosszú távú javaslatok*⁶⁰ között szerepel a speciális hozzáférési szabályok áttekintése, ui. léteznek olyan területek, ahol az érintettek hozzáférési joga hiányzik vagy hiányos. A Bizottság arra is utal, hogy a bírói gyakorlat során kikristályosodott elvek, az Aarhusi Egyezmény alkalmazása során kialakult gyakorlat, valamint az Alkotmányszerződés hatályba lépése szükségessé teheti a Rendelet revízióját. Erre – a Bizottság javaslata szerint – széles társadalmi vita után kerülhet sor.

Ezekon a rövid és hosszú távú javaslatokon kívül a Bizottság jelentése további megállapításokat is tesz. Az egyik következtetés az, hogy a „dokumentum” fogalma nem elég precíz, és túlságosan tág. A Bizottság szerint valamilyen „hivatalosságot” el kell érnie egy iratnak ahhoz, hogy a Rendelet értelmében dokumentumnak minősüljön.⁶¹

A Rendelet által biztosított jogokkal a gyakorlatban *csak egy szűk kör* él; tágítani kellene ezt a kört, hogy a legszélesebb értelemben vett nyilvánosság is gyakorolja e jogát.⁶² A transzparencia nem önmagáért való cél, hanem lehetővé teszi a lakosság nagyobb mértékű részvételét a döntéshozatali eljárásban, ezáltal növeli az intézmények demokratikus jellegét és a polgároknak az európai adminisztrációba vetett bizalmát. A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy leginkább az európai ügyek szakértői élnek a Rendelet nyújtotta lehetőségekkel, és így a Rendelet nem igazán tekinthető a lakosság által általánosan elérhető és általánosan használt eszköznek. Ezért a lakosságot még aktívabb információs politika révén tájékoztatni kell az Unió ügyeiről, és külön felhívni a figyelmet a Rendelet által biztosított jogokra.⁶³

Nehézséget okoz a nyilvánosság biztosítása és a *személyes adatok védelme* követelményének összeegyeztetése. A személyes adatok védelmére vonatkozó kivétel alkalmazása sajátságos, mivel átfedés van ezen rendelet és a 45/2001-es, személyes adatok védelméről szóló rendelet között. Továbbá a *tagállami dokumentumokra* vonatkozó szabály is állandó bírálat tárgya.⁶⁴

⁵⁸ A jelentés 6.7. pontja. Az Alkotmányszerződés értelmében minden intézmény és szerv dokumentumára kiterjed a hozzáférési jog.

⁵⁹ A jelentés 2.2. pontja.

⁶⁰ A jelentés 7.2. pontja.

⁶¹ A jelentés 2.5. pontja.

⁶² A jelentés 2.5. pontja.

⁶³ A jelentés 6.5. pontja.

⁶⁴ A jelentés 3.11. pontja.

A Rendeletben szereplő *érzékeny dokumentumok* kategóriája nem esik egybe az intézmények biztonsági szabályaiban szereplő minősítési rendszerrel. A Bizottság szerint ez illogikus: minden minősített dokumentumra ugyanazon szabályokat kellene alkalmazni.⁶⁵

További probléma, hogy a tagállamok birtokában levő, az intézményektől származó dokumentumokra irányuló kérelmek esetén *a tagállamok nem konzultálnak* rendszeresen az intézményekkel.⁶⁶

Az intézmények gyakran kapnak homályos, nyilvánvalóan ésszerűtlen, vagy nagyon nagy számú dokumentumra vonatkozó kérelmeket. Ezek elbírálása jelentős igazgatási terhet ró az intézményekre. A határidők betartása néha nehéz, különösen a bonyolult kérelmeknél és akkor, amikor harmadik féllel konzultálni kell. Általában véve, a Rendelet alkalmazása nagyon megnövelte az intézmények *munkaterhét*, amelyet azonban a dokumentumkezelés módszereinek modernizálásával, a szükséges pénzforrások rendelkezésre bocsátásával, valamint a tisztviselők megfelelő tájékoztatásával és képzésével enyhíteni lehet.⁶⁷

A Bizottság szerint *a kivételek* nem szigorúbbak és nem enyhébbek mint a legtöbb országban. A kérelmek elbírálása során az intézmények rendszerint a 4. cikkben felsorolt kivételek közül csak néhányra hivatkoznak: a Tanács a közbiztonságra és a nemzetközi kapcsolatokra a második és harmadik pilléres tevékenységek kapcsán; a Bizottság az ellenőrzések, vizsgálatok, könyvvizsgálatok védelmére; valamint mindkét intézmény a bírósági eljárásra és jogi tanácsadásra, valamint a belső döntéshozatali eljárás védelmére.⁶⁸ A pozitív válaszok aránya viszonylag magas (a jelentés a 2002-es adatokat tartalmazza, ez intézményenként 70-98% között mozgott).

A kivételek tartalmával kapcsolatban a Bizottság három dolgot emel ki. Először is, a Bizottság szerint a Rendelet 4. cikkének (3) bekezdése túlságosan **szűk**, és nem terjed ki olyan előkészítő dokumentumokra, amelyekkel kapcsolatban az intézmény már határozatot hozott, ám hozzáférhetővé tételük sértené a kérdéses intézmény érdekeit. Ez a kivétel továbbá csak az adott intézményen belüli döntéshozatali eljárásra vonatkozik, és nem vesz tudomást a végső döntés intézményközi jellegéről; tehát arról, hogy az eljárás gyakran több intézményt is érint, és nem fejeződik be pl. azzal, hogy a Bizottság benyújtja a jogszabály-tervezetet. A Bizottság tehát szélesítené ezen kivétel alkalmazási körét, azaz szűkítené a hozzáférést.⁶⁹

Másodszor, a Bizottság szerint néhány kivételt pontosabban kellene meghatározni, nem pusztán a védeni kívánt köz- és magánérdekekre való utalással, ui. ezek túl tág értelmezésre adhatnak lehetőséget. Harmadszor, az Aarhusi Egyezmény tartalmaz egy olyan kivételt, amely nem szerepel a Rendeletben: a környezetvédelem szempontjából fontos területre (pl. ritka fajok tenyészhelyeire) vonatkozó információ. Ezt az ellentmondást orvosolni kell.

2006-ban az Európai Parlament is részletesen foglalkozott az intézmények dokumentumaihoz való hozzáféréssel. Az ún. *Cashman-jelentés* az uniós intézmények hivatalos irataihoz való hozzáférés könnyítését szolgáló javaslatokat fogalmaz meg.⁷⁰ A jelentés értelmében az EP „felkéri a bizottságot, hogy az EK Szerződés 255. cikke alapján 2006 folyamán nyújtson be a Parlamentnek az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való hozzáférési jogokról, valamint a hozzáférési jog általános alapelveiről és közösségi vagy egyéni érdek alapján történő korlátozásairól szóló jogalkotási javaslatot, amelyet intézményközi párbeszéd során kell kidolgozni”.

⁶⁵ A jelentés 3.3. és 3.11. pontja.

⁶⁶ A jelentés 3.11. pontja.

⁶⁷ A jelentés 4.10. pontja.

⁶⁸ A jelentés 3. pontja.

⁶⁹ A jelentés 3.9. pontja.

⁷⁰ Cashman-jelentés, Végleges A6-0052/2006 (2006. márc. 15.).

A Parlament jelentése rámutat a hiányosságokra, és többek között az alábbi ajánlásokat fogalmazza meg.

- A jogalkotási tevékenységet pontosabban kell definiálni. A jogalkotással kapcsolatos minden előkészítő iratot, ideértve a Jogi Szolgálat véleményét, nyilvánossá kell tenni. A jogalkotásnak, a jogszabályok tanácsi és parlamenti vitájának és elfogadásának nyilvánosnak kell lenni. Definiálni kell, hogy mit értünk jogalkotási és nem jogalkotási dokumentum alatt.
- Korlátozni kell a tagállamok azon törekvését, hogy az együttdöntési és más jogalkotási eljárásokban megfogalmazott álláspontjukhoz és módosítási javaslataikhoz való hozzáférést korlátozzák.
- Számos szabály nem egyértelmű, pl. mennyiben lehet hozzáférni az adminisztratív dokumentumokhoz, vagy hogy az egyes intézményeken belül hogyan születnek a döntések.
- Az EP szeretne hozzáférni a titkosított EU információkhoz; jelenleg erre nem rendelkezik egyértelmű jogi alappal. A hatályos jogszabályokat módosítani kell: pontosítani kell, hogy milyen alapon lehet egy dokumentumot az Unió alapvetői érdekeinek védelmében titkosítani. Az EP szeretné megakadályozni, hogy dokumentumokat rutinszerűen pusztán amiatt minősítsenek „bizalmasnak”, mert az biztonsági szempontból releváns vagy az lehet.
- Javítani kell az adminisztratív gépezeten is, pl. a nyilvántartásokon, az adatbázisokon és más informatikai alkalmazásokon.

A Parlament 2006-ban a transzparencia egy másik elemével is foglalkozott: egyik jelentésében elfogadhatatlannak tartja, hogy az Unió legfontosabb jogalkotó szerve, a Tanács továbbra is zárt ajtók mögött ülészik, amikor jogalkotóként jár el. Ennek előzményeit és a jelentés tartalmát bővebben az Ombudsman tevékenységét bemutató fejezet elemzi.⁷¹

4.2. Konklúziók

Az Európai Közösség egy közösségi *jogszabályban*, méghozzá egy rendeletben szabályozza a személyek dokumentumokhoz történő hozzáférési jogát. A nyitottsági Rendelet a kedvezményezetteknek a hatóságokkal (a Rendeletben meghatározott intézményekkel) szemben *kikényszeríthető jogot* biztosít. Az intézmények határozatát független szervek előtt *meg lehet támadni*, ám a közösségi szabályok nem teszik lehetővé a dokumentum hozzáférhetővé tételének elrendelését.

Azt az alapvető kérdést, hogy a Rendelet megfelelő eszköz-e az Unió átláthatóságának biztosítására, vagy legalábbis javítására, igazából csak a gyakorlat alaposabb megismerése után lehet megválaszolni. A Rendelet egyes rendelkezéseinek bemutatása során már utaltam az egyes hiányosságokra, így itt már csak egy rövid értékelésre szorítkozom.

A *pozitív újítások* között kell megemlíteni a nyomós közérdek teszt bevezetését egyes kivételeknél, valamint a tényleges, valódi sérelem meglétének követelményét. Nagy előrelépést jelent, hogy – legalábbis elvileg – a Rendelet kiterjed harmadik felek, köztük a tagállamok dokumentumaira is. A jogalkotó írásba foglalta a bírói esetjogban kialakult szabályt, mely szerint részleges hozzáférést kell biztosítani a kért dokumentum azon részeihez, amelyek nem esnek valamely kivétel alkalmazási körébe. A „technikai” szabályok

⁷¹ Hammerstein-jelentés, Végleges A6-0056/2006 (2006. márc. 2.). Bővebben I. III. Rész 6.2. pont.

közül ki kell emelni a nyilvántartások létrehozatalának kötelezettségét, valamint a dokumentumokhoz való közvetlen hozzáférést szabályozó rendelkezéseket.

Sajnálatos módon a Rendelet *túlságosan tág jogokat ad az intézményeknek, harmadik személyeknek és a tagállamoknak*. Így az intézmények rendkívül sok kivételre hivatkozva utasíthatják el a dokumentum kiadására irányuló kérelmeket, így különösen tág a belső dokumentumokra vonatkozó, 4. cikk (3) bekezdésben szereplő kivétel. Az esetjogból kiderül, hogy a tagállamok vétőjoggal rendelkeznek a tőlük származó dokumentumok kiadásának megakadályozására. Hasonló a helyzet harmadik féltől származó dokumentumok esetében is: bár ekkor az intézménynek csak konzultációs kötelezettsége van, a gyakorlatban az intézmény a harmadik személy kérésnek megfelelően cselekszik.

A tagállamok és harmadik felek „vétőjoga” alkotmányossági aggályokat is felvet, hiszen – ahogy ez a jogalapul szolgáló EKSZ 255. cikkből is kitűnik – a Rendelet csak a három nevezett közösségi intézményre vonatkozik, és ekként a Rendelet e három intézményen kívül nem adhatna jogot más félnek. Elfogadhatatlan továbbá, hogy az *intézmények belső biztonsági szabályai* előnyt élveznek a polgárok hozzáférési jogával szemben.

Látható, hogy a Rendelet anyagi szabályai viszonylag szerény előrelépést jelentenek. Ez annál sajnálatosabb, mivel ezeket a szerény lépéseket egy olyan konstellációban tették meg, amikor **viszonylag kedvezőek voltak a feltételek** az átláthatóság minél teljesebb megvalósításához.⁷² Először is erre az időre már egyfajta *konvergencia* volt tapasztalható a tagállami hozzáférési szabályok között, azaz sok hasonlóságot mutattak.⁷³ Az egyik szerző⁷⁴ nagyon érdekes demarkációs vonalra hívja fel a figyelmet a tagállamok információszabadsággal kapcsolatos kultúráját illetően. Az egyik táborba tartoznak a protestáns északi országok (Svédország, Dánia, Finnország, Hollandia), ahol erős hagyományai vannak a nyitottságnak. A másik tábor a katolikus déli országok képezik (Franciaország, Németország, Olaszország, Spanyolország), ahol egyfajta etatista politikai kultúra alakult ki, és ahol a tisztviselők nagyobb hatalomhoz és titkossághoz szoktak hozzá. A hozzáállásbeli különbség egyértelműen kiviláglik a Tanácsban leadott szavazataikból, illetve abból is, hogy bírói eljárás során melyik fél oldalán lépnek fel beavatkozóként. Megállapítható, hogy a közösségi szabályokat alapvetően a „titkolózósabb” tagállamok igényeihez igazították.

Másodszor, a döntéshozatal – az Unió sajátos jogrendszere és jogalkotási eljárásai miatt, azok minden hiányossága ellenére – az EU-ban *jóval egyszerűbb és gyorsabb*, mint más nemzetközi szervezetekben. A Hozzáférési Határozatok elfogadásához a Tanács esetében a tagállamok egyszerű többsége, a Bizottság esetében a biztosok többsége szükségeltett.⁷⁵ A nyitottsági rendeletet pedig az együttdöntési eljárás keretében fogadták el, amelynek során az EP abszolút többséggel, a Tanács minősített többséggel dönt. A Parlamentnek különben kiemelkedő szerepe volt abban, hogy a Bizottság visszalépést jelentő javaslatát kivegyék a végső változatból.

⁷² Az alábbi négy pontot l. Roberts (2002) 268-274.

⁷³ A nemzeti szabályokat l. pl. Kranenborg – Voermans (eds.): *Access to Information in the European Union. A Comparative Analysis of EC and Member State Legislation* (Europa Law Publishing, Groningen 2005); Stolk et al. (eds): *Transparency in Europe II. Public Access to Documents in the EU and its Member States*. European Commission: *Overview of Member States' Legislation Concerning Access to Documents*. European Commission, Directorate B, Brussels, 9 October 2000. Online: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/docs/apercu_en.pdf. European Commission: *Comparative analysis of the Member States' and candidate countries' legislation concerning access to documents*; Directorate B, 9 October 2000. Online: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/docs/compa_en.pdf

⁷⁴ Roberts (2002) 268.

⁷⁵ EKSZ 205., 207. és 219. cikk.

A kedvező körülmények közül harmadikként azt kell megemlíteni, hogy az Unió architektúráján belül számos befolyásos tisztviselő ill. testület sorakozott fel a transzparencia mellett, mint pl. az Európai Parlament, az Európai Ombudsman, de a Bíróság joggyakorlata és a főtanácsnokok véleménye is nagyban hozzájárult az átláthatóság követelményének megvalósításához.⁷⁶

Végül az uniós polgárság koncepciója is nagyban hozzájárult a közösségi információs jogszabályok kialakításához. Ennek logikai folytatása az Alapjogi Charta, amely az Alkotmány szerződés integráns részét képezi.

A fenti kedvező körülmények ellenére az eredmény eléggé szolid. Annyi bizonyos, hogy sok függ attól, hogy az intézmények hogyan értelmezik és alkalmazzák a Rendeletet; ill. hogy miként jár el az Ombudsman és a Bíróság felülvizsgálati tevékenysége során.

Az intézmények közül a Parlament munkája és a parlamenti dokumentumok „alapértelmezés” szerint nyilvánosak, így igazából csak a Bizottságot és a Tanácsot érik támadások. Ez jól kivehető az Ombudsman és a Bíróság elé kerülő panaszokból, amelyek javarészt a bel- és igazságügyi együttműködésre, valamint a Bizottság által folytatott vizsgálatokra vonatkoznak. Az Ombudsman tevékenységét megvizsgálva egyértelmű, hogy teljes mértékben elkötelezett a nyilvánosság elve mellett.⁷⁷

A bírói esetjogot elemző VI. Részből kiderül, hogy az Elsőfokú Bíróság egyre bátrabban nyilatkozott a tartalmi vonatkozásokról is. Míg kezdetben javarészt eljárási okokra (az indoklási kötelezettség megsértésére) hivatkozva semmisítette meg a hozzáférést megtagadó határozatot, később már szubsztantív revíziót is magára vállalt, és a határozatok jogszerűségét is megvizsgálta.⁷⁸

Az Elsőfokú Bíróság továbbá módosította Ügyrendjét, és így a Bíróság zárt ülésen megvizsgálhat dokumentumokat anélkül, hogy a másik fél előtt feltárná annak tartalmát.⁷⁹ Így járt el az *Elder* ügyben,⁸⁰ valamint a *BAT I* és a *Kuijer II* ügyben; ez utóbbi két esetben a nemzetközi kapcsolatokra vonatkozó kivételről volt szó.

A Bíróság keze annyiban kötve van, hogy ítéletében nem utasíthatja az intézményeket; pusztán a jogsértés megállapítására szorítkozhat. Az intézmény azonban az ítélet végrehajtása során köteles figyelembe venni a Bíróság megállapításait. Azt is látnunk kell, hogy némely kivétel esetében (különösen a második és harmadik pilléres dokumentumok esetében) a Bíróság csak marginális szubsztantív felülvizsgálati joggal rendelkezik, azaz nem helyettesítheti az intézmény megállapításait saját véleményével.

⁷⁶ A Bíróság következetesen a nyilvánosság vélelméből indult ki, amikor nyilvánosságra hozatal kérdésében kellett döntenie. A Bíróság fokozatosan szinte alkotmányos szintre emelte az információszabadságot; l. az esetjogot alább. L. továbbá AG Tesouro véleményét a *Hollandia* kontra *Tanács* ügyben (19. pont), miszerint az EUSZ-be implicite beleérthető az információs jog; valamint Léger főtanácsnok véleményét a *Hautala II* ügyben. Patrick Birkinshaw: *Freedom of Information: The Law, the Practice and the Ideal*. Butterworths, London, 2001, pp. 369, 374-377. Idézi: Roberts, EPL, p. 272, Footnote 78.

⁷⁷ Jacob Söderman 1995-2003, Nikiforos Diamandouros 2003-tól.

⁷⁸ L. a *Hautala*, *Mattila*, *Kuijer II*, vagy a *VKI* ügyet. Ez utóbbiban az Elsőfokú Bíróság elsőbbségben részesítette az információs jogot az intézmények adminisztratív terhével szemben.

⁷⁹ Amendments to the Rules of Procedure of the Court of First Instance of the European Communities (6 December 2000). OJ 2000 L 322/4. 67. cikk (3) bekezdés: "... Where a document to which access has been denied by a Community institution has been produced before the Court of First Instance in proceedings relating to the legality of that denial, that document shall not be communicated to the other parties."

⁸⁰ *Elder and Elder v. Commission*. Case T-36/00 [2001] ECR II-607. A keresetet később visszavonták, és az ügyet 2001. május 14-én törölték a Bíróság nyilvántartásából.

VI. rész

A Bíróság gyakorlata

A Hozzáférési Határozatok és a Rendelet rendelkezései értelmében az intézmény határozata bíróság előtt megtámadható. Az Európai Közösségek Bíróságára vonatkozó szabályok értelmében a határozatról első fokon az Elsőfokú Bíróság dönt, amellyel szemben jogi kérdésekben az Európai Bírósághoz lehet fellebbezni.¹

Még viszonylag kevés olyan ügy került az Elsőfokú Bíróság és az Európai Bíróság elé, amely a Rendeleten alapul. Az alább megvizsgált esetek tehát túlnyomó részt a két Hozzáférési Határozatra vonatkoznak.² Az eddigi gyakorlatból azonban már kiderült, hogy sok megállapítás az új Rendelet vonatkozásában is érvényes, egyrészt azért, mert a megközelítés és a célkitűzés többé-kevésbé hasonló, ebből kifolyólag a Rendelet rendelkezései több ponton is megegyeznek a korábbi a szabályokkal; másrészt pedig azért, mert a Rendelet néhány esetben, pl. a részleges hozzáférés biztosításával, vagy a jogi tanácsadásra vonatkozó kivétellel kapcsolatban a korábban kialakult bírói gyakorlatot foglalja írásba. Harmadrészt, a jogesetekben számos olyan alapelv, mint pl. az indokolási kötelezettség vagy az arányosság elvének értelmezése is felmerült, amely általános érvényű. A korábbi rezsim és a Rendelet közötti szoros kapcsolatra, „jogfolytonosságra” maga a Bíróság is utal.³

Néhány szót a vizsgálati módszerről. A Bíróság gyakorlatát az értekezés nem kronológiai sorrendben, hanem tematikusan dolgozza fel. A témák sorrendiségét illetően a dolgozat az alábbi logikát követi: először néhány általánosabb, illetve elvi kérdést vizsgál meg, mint pl. a nyitottság elvének jelentősége, a Hozzáférési Határozatok jogalapja; majd pedig néhány speciálisabb, részben eljárási vonatkozású kérdést, úgy mint a kérelmező indoklási kötelezettsége, avagy az arányosság követelménye. Ezt követi az egyes kivételek általános, majd egyenkénti vizsgálata. Végül kitér a felek rosszhiszemű magatartásának következményeire, valamint a Magatartási Kódex (ill. az ezen alapuló Határozatok) és a Rendelet közötti kapcsolatra.⁴

¹ EKSZ 225. cikk (1) bekezdés „Az Elsőfokú Bíróság rendelkezik hatáskörrel első fokon a 230. ... cikkben említett keresetek elbírálására ... Az Elsőfokú Bíróság e bekezdés szerinti határozataival szemben az alapokmányban megállapított feltételek mellett és korlátokon belül, kizárólag jogi kérdésekben a Bírósághoz lehet fellebbezni.”

² A Tanács 93/731 határozata, a Bizottság 94/90 határozata.

³ *Turco* 60-64. pont, *VKI* 69. pont, *Franchet* 89., 105., 117. pont. Bővebben I. VI. Rész 4. pont.

⁴ Mivel a releváns jogesetek közül csak néhánynál lelhető fel magyar fordítás, ezért javarészt a saját fordításomra támaszkodom. Bármennyire is próbáltam követni az angol nyelvű változatot, a fordítás mégsem szó szerinti, hanem inkább értelemszerű. Ebből kifolyólag általában az idézőjel használatát is mellőzöm.

1. Általános kérdések

1.1. A transzparencia elve

A transzparencia elvének jelentősége számos ítéletben megfogalmazódik. A Bíróság gyakran utal az átláthatóság követelményének jelentőségére: a transzparencia elve arra irányul, hogy a polgárok nagyobb szerephez jussanak a döntéshozatal során, hogy az igazgatási szervek minél gondosabban és hatékonyabban járjanak el, valamint nagyobb felelősséget tanúsítsanak a polgárokkal szemben. Az átláthatóság elve hozzájárul a demokrácia elvének és az alapvető jogok tiszteletben tartásának megszilárdításához.⁵

Az *Interporc II* ügyben az Elsőfokú Bíróság rámutatott, hogy a 94/90 határozat célja a Közösség nyitottabbá tétele volt. A döntéshozatali folyamat átláthatósága erősíti az intézmények demokratikus jellegét és az igazgatásba vetett bizalmat, ahogy ez a Maastrichti Szerződéshez fűzött 17. Nyilatkozatból is kiderül. A polgárok csak akkor tudják ténylegesen és hatékonyan ellenőrizni a közösségi intézményekre ruházott hatáskörök gyakorlását, ha biztosítják a dokumentumokhoz való hozzáférést. Ez egyébként az adminisztrációba vetett bizalmat is növeli.⁶ Hasonlóképp nyilatkozott az Európai Bíróság is, amely a polgári részvétel mellett kiemelte, hogy a nyitottság elve növeli az adminisztráció legitimitását és elszámoltathatóságát, az igazgatási munka hatékonyságát, erősíti a demokratikus intézményeket, valamint hozzájárul az alapvető jogok tiszteletben tartásához.⁷

1.2. A Tanács 93/731. sz. határozatának jogalapja

Az Amszterdami Szerződés által beillesztett 255. cikk tulajdonképpen okafogyottá tette a *Hollandia* kontra *Tanács* ügyet, amellyel a bírósági joggyakorlat bemutatása kezdődik. Ennek ellenére érdekes megvizsgálni az ügyet, amelyet a közösségi nyitottság és átláthatóság egyik szószólója, Hollandia kezdeményezett.⁸ Hollandia szerint a Tanács és a Bizottság hozzáférési határozata súlyos „alkotmányossági” kérdéseket vetett fel, ekként 1994-ben megsemmisítési keresetet indított a Tanács 93/731 határozatával szemben.⁹

Hollandia szerint a tanácsi aktus nem a megfelelő EK-szerződésbeli cikken alapult; a Tanács tévedett, amennyiben az EKSZ 151. cikkének (3) bekezdését,¹⁰ ill. az Eljárási Szabályzat 22. cikkét jelölte meg jogalapul. Ez a két jogszabályhely a Tanács belső szervezetével és irányításával foglalkozik, ezzel szemben az információszabadság nem pusztán belső szervezeti kérdés, hanem harmadik személyek számára állapít meg jogokat, illetve kötelezettségeket. A dokumentumokhoz való hozzáférés nem belső szervezeti ügy, hanem alapvető jog. E jog jelentőségéből adódóan a Parlamentet is be kellett volna vonni a

⁵ *Bavarian Lager* 36. pont, *Kuijer II* 52. pont. A későbbi jogesetektől ezek az általános megállapítások már hiányoznak, feltehetőleg azért, mert már kellőképp gyökeret vertek, és feleslegesnek tűnt ezeket a „magától értetődő” elveket újból és újból megismételni.

⁶ *Interporc II* 39. pont. Az előzményekről bővebben I. III. Rész, 4. pont.

⁷ *Interporc III* 39. pont

⁸ A beavatkozók: Hollandia mellett az Európai Parlament; a Tanács mellett a Bizottság és Franciaország.

⁹ Továbbá a Tanács Eljárási Szabályzatának 22. cikkével és a Magatartási Kódex-szel szemben, amennyiben ez utóbbi joghatással bír.

¹⁰ Új számozás szerint a 207. cikk (3) bekezdés.

döntéshozatali eljárásba. Az EP kihagyása ellentétes az EKSZ 4. cikkében¹¹ szereplő intézményi egyensúly elvével.¹²

Az Európai Bíróság elutasította ezeket az érveket. A Bíróság szerint mindaddig, amíg a közösségi jogalkotó nem fogadott el a dokumentumokhoz való hozzáféréstől szóló általános szabályokat, az intézmények jogosultak voltak belső szabályzataikban rendezni a kérdést. A közösségi jog akkor hatályos szabályai szerint (tehát még az Amszterdami Szerződés elfogadása előtt) a Tanács jogosult volt az EKSZ 151. cikkének (3) bekezdésére alapozva elfogadni a 93/731-es határozatot. Ekként az EP előjogai és az intézményi egyensúly elve sem sérült.¹³

A Bíróság ebben az ügyben és számos későbbi ügyben is hangsúlyozta, hogy a 93/731 határozat képes *harmadik személyeknek jogokat biztosítani*. Ezeket a jogokat az intézmény köteles tiszteletben tartani. Ettől függetlenül a kérdéses határozat belső szervezeti szabálynak minősül.¹⁴

Formalisztikus szemlélettel helytálló a Bíróság érvelése; tekintettel az akkor irányadó szabályokra. Azonban a későbbi fejlemények – azaz az új 255. cikk beillesztése a Szerződésbe – azt igazolja, hogy elvi síkon Hollandiának volt igaza. A kilencvenes években megindult egy fejlődési folyamat, amelynek egyik lépcsőfoka az Amszterdami Szerződés volt, és ez az új, formálódóban levő közösségi jog az Alkotmányszerződéssel alapjogi státust ért el.

1.3. A kérelmező indoklási kötelezettsége és perképessége

A Hozzáférési Határozatokból *implicité*, a Rendeletből pedig *explicité* (6. cikk (1) bekezdés) kiderül, hogy *a kérelmező nem köteles megindokolni a kérelmet, és általában semmiféle érdekeltséget, személyes érintettséget nem kell bizonyítania* ahhoz, hogy hozzáférjen a kért dokumentumokhoz. Ez következik különben az információs szabadság lényegéből is.¹⁵

Az egyéni érdekeltség titokban maradásának azonban van egy *negatív következménye* is. A Hozzáférési Határozatok tartalmaznak egy olyan kivételt,¹⁶ amikor az intézménynek egymással versengő érdekeket (a kibocsátás megtagadásához fűződő intézményi érdek kontra a hozzáféréshez fűződő egyéni érdek) kell mérlegelnie. Ilyenkor – a kérelmező indokait nem ismervén – nem lehet az intézménynek felróni a kérelmező sajátos érdekeinek figyelmen kívül hagyását.

Meg kell említeni, hogy a kérelmező érdekeltsége tekintetében hangsúlyeltolódás tapasztalható a korábbi és a jelenlegi rendszer között. Míg a Határozatok esetében *a kérelmezőnek a dokumentum megismeréséhez fűződő érdekét* kellett szembeállítani az intézmény bizalmas eljárásához fűződő érdekével, addig a Rendelet „nyomós közérdekről” beszél. A jogeseteből kiderül, hogy ez a nyomós közérdek valahol a transzparencia mint

¹¹ Új számozás szerint 7. cikk.

¹² 28-32. pont.

¹³ 37., 40-41. pont. L. még *WWF* 54. pont, *Interporc II* 65. pont és *Interporc III* 40. pont.

¹⁴ 38. pont. L. még *WWF* 55. pont, *Interporc I* 47. pont, *Rothmans* 53. pont, *van der Wal I* 41. pont, *Bavarian Lager* 36. pont, *Petrie* 64. pont.

¹⁵ L. pl. *Van der Wal I* 41. pont, *Interporc I* 48. pont, *Svenska* 109. pont, *Bavarian Lager* 37. pont, *Franchet* 82. pont.

¹⁶ Az intézményen belüli megbeszélések, előkészítő dokumentumok.

általános követelmény és a kérelmező egyéni érdeke között helyezkedik el, bár a határvonalak egyelőre nem teljesen egyértelműek.¹⁷

Ahogy említettem, ez a probléma csak azoknál a kivételeknél merül fel, amelyek alkalmazása során az intézménynek más érdekeket is mérlegelni kell. A Hozzáférési Határozatok rendszerében csak az intézményi eljárások bizalmas jellegének védelmével kapcsolatos kivételnél köteles az intézmény mérlegelni a kérelmező sajátos érdekeit.¹⁸ Így a *Mattila* ügyben, amelyben a Tanács a nemzetközi kapcsolatok védelmére hivatkozva tagadta meg a kért dokumentumok kiadását, a Bíróság irrelevánsnak találta *Mattila* érvét, amely szerint a Tanács határozatának kialakítása során nem vette figyelembe *Mattila* sajátos egyéni érdekeit. A Bíróság által kötelezőnek nevezett kivételeknél tehát az intézmény nem köteles mérlegelni, pontosabban nem szabad figyelembe vennie a kérelmező érdekeit.¹⁹

A Rendelet rendszerében a 4. cikk (2) és (3) bekezdésében szereplő kivételeknél szerepel az ún. nyomós közérdek teszt, tehát ekkor áll fenn mérlegelési kötelezettség. Másképp megközelítve: a *Sison* ügyben a Bíróság egyértelműen lefektette, 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.”²⁰

Több esetben is előfordult, hogy a kérelmező valamilyen más forrásból már hozzájutott a kért dokumentumhoz. Ez azonban nem érinti a megkeresett intézmény kötelezettségeit. Így pl. a *Svenska* ügyben a kérelmező bizonyos dokumentumokat már megkapott a svéd kormánytól. A Tanács állítása szerint ezen dokumentumok vonatkozásában a kérelmező érdeke általános és politikai jellegű.²¹ Az Elsőfokú Bíróság azonban elutasította ezt az érvelést: a kérelmező a megtámadott határozat címzettje, így tehát nem szükséges bizonyítania, hogy a határozat őt közvetlenül és személyében érinti. Pusztán annál a ténynél fogva, hogy számára a hozzáférést megtagadták, a kérelmező bizonyította, hogy érdekelt a határozat megsemmisítéséhez. E tekintetben irreleváns, hogy a kérdéses dokumentumok már nyilvánosságra kerültek.²²

A Bíróság hasonló következtésre jutott a *BAT* ügyben is: a kérelmező számára alapvető fontosságú az általa kért információkhoz való hozzáférés, és ezt a következtetést az sem változtatja meg, hogy a felperes más forrásból hozzájutott az adatokhoz.²³

A *Petrie* ügyben Bizottság azzal érvelt, hogy mivel a kérelmezők más úton hozzájutottak a dokumentumokhoz, vagy legalábbis ismerik azok tartalmát, ezért a Bizottság elutasító határozata érdemben nem érinti a felperesek jogi helyzetét; ebből kifolyólag nem rendelkeznek perképeséssel. A Bíróság azonban nem fogadta el a Bizottság állítását, hanem

¹⁷ Bővebben I. VI. Rész 2.10. pont.

¹⁸ 93/731 határozat, 4. cikk (2) bekezdés: „A Tanács dokumentumához való hozzáférés a Tanács működésének biztonsága érdekében megtagadható.” Talán helyesebb lett volna a „bizalmas jelleg” fordulatot használni. Az angolban: „Access to a Council document may be refused in order to protect the confidentiality of the Council’s proceedings.” Kiemelés a szerzőtől.

¹⁹ *Mattila I* 106-108. pont.

²⁰ *Sison* 52. pont. Kiemelés a szerzőtől. L. még 71. pont. Egymásnak némileg ellentmond az 52. és 71. pont megfogalmazása; szerintem az 52. pont felel meg a Rendeletnek, ti. hogy az intézménynek nem szabad figyelembe venni a kérelmező különös érdekeit. A 71. pont megfogalmazásából azt is lehetne gondolni, hogy nem kötelező, de szabad.

²¹ *Svenska* 53. pont. A politikai jelleg egyébként igaz.

²² *Svenska* 64-67., és 109. pont.

²³ *BATI* 49. pont. Még ha a felperes számára a gyakorlatból egyértelműen ki is derül (és általában véve is köztudott), hogy az egyes tagállamok milyen, és mennyire eltérő feltételekkel engedik be területükre az expandált dohányt, ez nem csökkenti a felperes ahhoz fűződő érdekét, hogy a komitológiai bizottságban kifejtett formális tagállami álláspontokat is megismerje.

– az *Interporc I* és a *Svenska* ügyben lefektetett elveket megerősítve – elismerte a kérelmezők perképességét.²⁴

A Bíróság ilyen értelmezése teljes mértékben helytálló, hiszen egyébként a hozzáférés függne, hogy a kérelmező más (esetleg kevésbé törvényes) úton miként tud hozzájutni az általa keresett dokumentumokhoz; továbbá az ellenkező következtetés a Bizottság helytelen igazgatási gyakorlatát is legalizálná. A későbbi jogesetekben az alperes intézmények már nem kérdőjelezték meg a perképesség.

Összefoglalva, ha egy intézmény elutasítja a hozzáférést, a kérelmező ezen ténynél fogva érdekelt az elutasító határozat megsemmisítésében. Továbbá, ha a kérelmezőnek részleges hozzáférést biztosítanak, ez nem korlátozza abban, hogy a kérdéses dokumentum többi részének, illetve más, számára még ki nem adott dokumentumnak a hozzáférhetővé tételét kérje.²⁵

1.4. A Hozzáférési Határozatok hatálya a második és a harmadik pillérben

A Magatartási Kódex és a Határozatok nem szólnak arról, hogy a második és harmadik pillérbeli dokumentumokat lefedik-e. Az esetjogból azonban világossá vált, hogy a Határozatok kiterjednek minden, a Tanács birtokában levő dokumentumra, függetlenül annak tartalmától. Így tehát a második és a harmadik pillér együttműködési keretei között született dokumentumokra is. Azt is látni kell azonban, hogy ebben az esetben a Bíróság mozgásterre szűkebb. Az értekezés a szabályokat a *Svenska*, a *Hautala*, a *Mattila* és a *Kuijer* ügy, valamint már a Rendelet vonatkozásában a *Sison* ügyön keresztül mutatja be.

1.4.1. A Bíróság hatásköre

A *Svenska* ügyben a kereset elfogadhatóságával kapcsolatban merült fel az érv, hogy a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel a harmadik pillér területén. A Tanács mellett beavatkozó francia kormány szerint mivel a Tanács határozatának jogalapja az EKSZ 151. cikke (új számozás szerint 207. cikk), ezért a határozat kifejezett rendelkezés híján nem terjed ki az EU-Szerződésre. Az Egyesült Királyság azzal érvelt, hogy a Bíróság joghatósága nem terjed ki az EUSZ VI. Címében szereplő közös érdekű ügyekre, ebből kifolyólag a harmadik pillérrel kapcsolatos dokumentumok kiadását sem vizsgálhatja felül.²⁶

A felperes a 93/731 határozat szövegéből indult ki, amelynek értelmében a „Tanács dokumentuma” alatt valamennyi, a Tanács birtokában található és valós adatokat tartalmazó írott szöveget kell érteni. Az egyetlen kritérium tehát az, hogy a dokumentum a Tanács birtokában legyen.²⁷

A Bíróság a felperes érvelését fogadta el. A határozat általában véve „a Tanács dokumentumairól” beszél; és nem található olyan rendelkezés, amely szerint a Határozat nem terjed ki például a harmadik pillérre. Továbbá az EUSZ K.8. cikkének (1) bekezdése értelmében számos EK-szerződésbeli cikket a harmadik pillér keretei között is alkalmazni kell, így többek között a 150. cikket is, amely a Tanács 93/731 határozatának alapjául szolgál.

²⁴ *Petrie* 24-27. pont.

²⁵ *JT's Corporation* 30. pont, *Interporc II* 46. pont.

²⁶ *Svenska* 70-72. pont.

²⁷ A határozat 1. cikke. *Svenska* 73. pont. – L. azonban a harmadik személyek által kibocsátott dokumentumokra vonatkozó speciális szabályokat.

A kérelem *elfogadhatóságát* (közelebbről a Bíróság joghatóságát) nem érinti az, hogy a kérelem bel- és igazságügyi együttműködés keretei között elfogadott dokumentumra irányul; a Bíróság felülvizsgálhatja a Tanács határozatának jogszerűségét. Az a tény, hogy harmadik pillérbeli dokumentumról van szó az *anyagi jogszerűség* vizsgálatánál releváns; még pontosabban annak vizsgálatánál, hogy a kért dokumentumok valamelyik kivétel alkalmazási körébe esnek avagy sem.²⁸

A *Hautala* ügyben a Bíróságnak abban kellett döntenie, hogy a Tanács Határozata kiterjed-e az EUSZ-ben szabályozott második pillérré. A *Svenska* ügy után nem volt kétséges a Bíróság következtetése: a 93/731 határozat minden tanácsi dokumentumra kiterjed, függetlenül annak tartalmától. Igaz, hogy a Maastrichti Szerződés L. cikke értelmében a Bíróság nem vizsgálhatja felül az V. Cím keretében elfogadott aktusok jogszerűségét; ez azonban nem akadályozza meg azt, hogy az ilyen aktusokhoz való hozzáférés kapcsán felmerült vitákban döntsön.²⁹

1.4.2. A Bíróság felülvizsgálati jogkörének terjedelme

A Tanács már a *Svenska* ügyben jelezte, hogy a Bíróságtól önkorlátozást remél, amikor az egy harmadik pilléres dokumentum kiadását megtagadó határozatot vizsgál felül. Még ha a Bíróság meg is állapítja joghatóságát a harmadik pillér keretei között készített dokumentum vonatkozásában, a Tanács „bízik” abban, hogy a Bíróság e tekintetben nem helyettesíti a Tanács értékelését a saját (ti. a Bíróság) véleményével.³⁰ A Bíróság azonban ezzel a felvetéssel nem foglalkozott.

A *Mattila* ügy ennél valamivel több információt nyújt a Bíróság mozgásteréről. A felperes kérelme az Unió Oroszországgal és Ukrajnával kapcsolatos politikájára irányult; az erre vonatkozó, tehát második pillérbeli dokumentumok kiadását kérte. Itt már fel sem merült a kérdés, hogy a Bíróság hatásköre kiterjed-e a kormányközi pillérré; azt mindenki elfogadottnak vette. Ehelyett a Bíróság saját felülvizsgálati jogkörének terjedelmét határolta be. Az Elsőfokú Bíróság leszögezte, hogy a Bíróságnak nincs hatásköre a kormányközi jellegű normák jogszerűségét felülvizsgálni. A *Bíróság felülvizsgálati jogköre annak vizsgálatára korlátozódik*, hogy az eljárási szabályokat betartották-e; a kérdéses döntés kellően indokolt-e; a tényeket kellően állapították-e meg; hogy nem követtek-e el nyilvánvaló mérlegelési hibát; vagy nem történt-e hatáskörrel való visszaélés.³¹ A Bíróság megállapította, hogy a dokumentumok kétségtelenül az Unió Oroszországgal és Ukrajnával kapcsolatos álláspontját tartalmazzák, és ebből mindjárt – meglehetősen könnyen – le is vonta a következtetést, hogy a dokumentumok tartalmát és a benne levő információ részletességét figyelembe véve a Tanács jogosan hivatkozott a „nemzetközi kapcsolatok” kivételre.³²

²⁸ Amszterdam után EUSZ 41. cikk (1) bekezdés. – *Svenska* 81-87. pont. Mivel a Bíróság az indokolási kötelezettség megsértése miatt semmisítette meg a megtámadott határozatot, ezért számos érdekes perbeli nyilatkozattal nem foglalkozott.

²⁹ Új számozás szerint EUSZ 46. cikk. – *Hautala I* 41-42. pont. Anyagi vonatkozásokról nem döntött a Bíróság, a Tanács határozatát amiatt semmisítette meg, mert a Tanács nem vizsgálta meg a részleges hozzáférés biztosításának lehetőségét.

³⁰ 96. pont: “The Council trusts that, should the Court consider that it has jurisdiction in matters concerning access to documents dealing exclusively with matters falling under Title VI of the EU Treaty, it would nevertheless refrain from substituting its assessment for that of the Council in this regard.”

³¹ *Mattila I* 59. pont. – A “manifest error of assessment of the facts” kifejezést a *Sison* ügyben “nyilvánvaló mérlegelési hibának” fordították (*Sison* 47. pont).

³² *Mattila I* 63-65. pont. A Bíróság tehát csak marginális szubsztantív felülvizsgálatot végzett. Bővebben I. alább a 2.4. pontot.

A *Kuijer II* ügyben, amelyben a felperes harmadik pillérbeli dokumentumok kiadását kérelmezte, egy kicsit többet megtudunk a korlátozott felülvizsgálat okairól. A kérdéses ügyben a Bíróság hangsúlyozta, hogy amikor a Tanács a közérdekre hivatkozva tagadja meg a hozzáférést, a Szerződések által ráruházott *politikai felelősség terheli*; ennek megfelelően a hozzáférhetőségről való döntés során *bizonyos mozgástérrel rendelkezik*. Ezt követően a Bíróság megismételte a *Mattila* ügyben lefektetett, saját felülvizsgálati jogkörére vonatkozó elveket.³³ A *Mattila* ügytől eltérően azonban a Bíróság továbbment, és a dokumentumok zárt ülésen való vizsgálata után arra a következtetésre jutott, hogy a Tanács helytelenül alkalmazta a nemzetközi kapcsolatok kivételt, azaz nem álltak fenn a nemzetközi kapcsolatok védelmét előíró kivétel alkalmazásának feltételei.

A Rendelet vonatkozásában sem változott a bírói hozzáállás. A *Sison* ügyben a felperes a tagállamok által összeállított terrorista-listával kapcsolatos dokumentumokhoz kívánt hozzáférni. A szóban forgó tanácsi határozat a felperest felvette a pénzeszközök és egyéb vagyoni értékek befagyasztásának hatálya alatt álló személyek listájára. A hozzáférést a Tanács megtagadta, mondván, hogy a közzététel súlyosan veszélyeztetné egyrészt a közbiztonsághoz fűződő közérdeket, másrészt a nemzetközi kapcsolatokat. A kért dokumentumok az Unió második pillérére alapultak.³⁴ A Bíróság ebben az ügyben megerősítette a *Hautala* és a *Kuijer II* ügy *ratio*-ját.

... az Elsőfokú Bíróság által az intézmények 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének a) pontjában írt *közérdekekkel összefüggő kivétel*³⁵ alapján hozott, dokumentumokhoz a hozzáférést megtagadó határozatainak *jogszerűsége felett gyakorolt ellenőrzés az eljárási és indokolási szabályok betartásának, a tények materiális pontosságának, 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).³⁶

A kivétel alkalmazásának jogszerűségét illetően a Bíróság a *Kuijer* üggyhez képest jóval óvatosabb volt, és arra a következtetésre jutott, hogy a kért dokumentumok kiadása egyrészt sértené a közbiztonsághoz fűződő érdeket, másrészt a dokumentumok ténylegesen a nemzetközi kapcsolatokra vonatkozó kivétel hatálya alá esnek.

1.5. A megerősítő kérelem mibenléte

A *Van der Wal I* ügyben a Bíróság megvizsgálta, hogy a megerősítő kérelem milyen szerepet játszik az intézmények előtti kétszintű igazgatási eljárásban. Ebben az ügyben a Bizottság az *alapkérelmekre adott válaszában más szavakat használt, mint a megerősítő kérelmekre kibocsátott határozatában*. Az alapkérelmet elutasító válaszban a közérdek védelmére – a bírósági eljárásokra hivatkozott. A megerősítő kérelmet elutasító határozatban a közérdek védelme, közelebbről a megfelelő igazságszolgáltatás szerepelt.

A Bíróság először is leszögezte, hogy a megerősítő kérelem nem tekinthető az alapkérelmet elutasító határozat elleni jogorvoslatnak. A megerősítő kérelem célja, hogy az intézmény még egyszer megvizsgálja a hozzáférésre irányuló kérelmet.³⁷

³³ *Kuijer II* 53. pont.

³⁴ A közös kül- és biztonságpolitikai közös álláspontok és együttes fellépések végrehajtása céljából a Közösség kompetenciájába tartozó szankciókat is el lehet fogadni. EKSZ 301. és 60. cikk.

³⁵ Tipikusan második és harmadik pillérbe tartozó ügyek. A szerző lábjegyzete.

³⁶ 47. pont. Kiemelés a szerzőtől.

³⁷ *Van der Wal I* 64. pont.

Ezt követően megállapította, hogy nincs ellentmondás az eltérő kifejezések között. A kérelmezőnek nem maradhatott kétsége afelől, hogy a Főtitkár ugyanazon kivétel alapján szándékozik elutasítani kérelmét. Habár eltérő kifejezéseket használt, a Bizottság mindkét levélben lényegében ugyanazt a magyarázatot adta.³⁸

Később a *Co-Frutta* ítéletből az is egyértelművé vált, hogy az intézmény jogszerűen hivatkozhat más avagy újabb kivételekre a megerősítő kérelemre adott válaszában. A Bíróság ebben az ügyben megvizsgálta a *Hozzáférési Határozatban szereplő eljárás jellegét és azt, hogy jogszerű-e eltérő indokokra hivatkozni az első ill. a megerősítő kérelem elutasításában*. A kérdéses ügyben a kérelmező azzal érvelt, hogy nem egyeztethetők össze az alapkérelemre és a megerősítő kérelemre küldött válaszokban szereplő indokok. Az alapkérelmet a Bizottság Mezőgazdasági Főigazgatósága a „kereskedelmi és ipari titok védelme” és „a dokumentumban szereplő információkat szolgáltató természetes vagy jogi személyt védő, vagy az információt szolgáltató tagállam joga szerinti titoktartási nyilatkozat” kivételre hivatkozással utasította el; míg a megerősítő kérelemben a Főtitkár a kibocsátó szabályára hivatkozott.

A kérelmező nemcsak a megerősítő kérelmet, hanem az alapkérelmet elutasító határozat megsemmisítését is kérte a Bíróságtól. Így még az elfogadhatósági szakaszban felmerült az a kérdés, hogy *mely aktus lehet megsemmisítési eljárás tárgya*. A Bíróság leszögezte, hogy csak azon aktusok esetében lehet a 230. cikkben alapuló eljárást kezdeményezni, amelyek a felperesre kötelező joghatással járnak, valamint érdekeinek és jogi helyzetének lényeges megváltoztatásával történő befolyásolására alkalmas intézkedésnek minősülnek. Vannak olyan intézkedések vagy határozatok, amelyek kidolgozása több szakaszban történik. Az ítélkezési gyakorlatból egyértelműen kiderül, hogy ilyen esetekben csak azon aktusok minősülnek megsemmisítés iránti keresettel megtámadható intézkedéseknek, amelyek az eljárás befejezéseként véglegesen rögzítik a Bizottság vagy a Tanács álláspontját.³⁹ A 94/90 Határozatban szereplő eljárás esetében a Bizottság Főtitkára által hozott döntés tekinthető véglegesnek.⁴⁰

A Mezőgazdasági Főigazgatóság levele az intézmény kiinduló álláspontját tartalmazta, jelen esetben a hozzáférés megtagadására irányuló szándékot. A kérelmező jogosult a Főtitkárt az álláspont felülvizsgálatára kérni; a Főtitkár pedig jogosult ezt a korábbi álláspontot teljes mértékben felülbírálni. Csak a Főtitkár határozatának van jogi hatása, és csak ezt lehet megtámadni az EKSZ 230. cikke értelmében.⁴¹

Az ügy érdemi részében egy másik kontextusban merült fel a két levél közötti inkonzisztencia: a kérelmező állítása szerint a Bizottság egymásnak ellentmondó levelei hatáskörrel való visszaélést valósítanak meg. A Bíróság azonban itt is elutasította a vádat: nem tekinthető hatáskörrel való visszaélésnek, hogy a Főigazgató más kivételekre hivatkozott, mint a Főtitkár, hiszen a Hozzáférési Határozatban kilátásba helyezett kétszintű eljárásnak pont az a célja, hogy a Főtitkár újra megvizsgálhassa a kérelmet, és őt ebben nem köti a főigazgatóságok korábbi álláspontja. Ha erre nem lenne lehetősége, a több szakaszból álló eljárást lényegétől fosztaná meg.⁴²

A helyzet kicsit más volt az *Interporc* ügysorozatban. Az első ügyben a megtámadott bizottsági határozatot a Bíróság megsemmisítette. Az újabb bizottsági határozat ugyanolyan következtetést tartalmazott, azaz szintén elutasította a kért dokumentumok hozzáférhetővé tételét, de a Bizottság *más kivételekre hivatkozott*, mint az első ügyben.

³⁸ 68. pont.

³⁹ *Co-Frutta* 28. pont; *Franchet* 46. pont.

⁴⁰ *Co-Frutta* 29. pont.

⁴¹ 30-31. pont.

⁴² 73. pont.

Az Elsőfokú Bíróság szerint ez megengedett: mivel az Elsőfokú Bíróság az *első Interporc* ügyben megsemmisítette a Bizottság 1996. május 29-i keltezésű határozatát, ezért azt úgy kell tekinteni, mintha nem is létezett volna. Így tehát a *második Interporc* ügyben a Bizottság Főtitkára jogosult volt a kérelmet teljes körűen felülvizsgálni, és jogosult volt más, az eredetitől eltérő kivételekre hivatkozni az új eljárás során. Ezt a következtetést az Európai Bíróság is megerősítette.⁴³

A *Kuijer I* esetben a felperes megerősítő kérelmében több dolgot is felvetett, amely alkalmas volt arra, hogy megkérdőjelezze a Tanács korábbi döntését, azaz az első kérelem elutasítását.⁴⁴ Ebben az ügyben a Tanács a nemzetközi kapcsolatokra hivatkozva megtagadta olyan országokra vonatkozó dokumentumok feltárását, amelyekkel az Unió nem ápol baráti kapcsolatokat; továbbá egyes dokumentumokról azt állította, hogy nem léteznek. A kérelmező azonban, mint a téma kutatója és alapos ismerője, bizonyítékokkal rendelkezett arra vonatkozólag, hogy egyes, állítólag nem létező dokumentumok igenis léteznek.

Ezekre a felvetésekre, amelyek megkérdőjelezték a Tanács korábbi döntésének megalapozottságát, a Tanács nem reagált a megerősítő kérelemre kibocsátott határozatában. A Bíróság szerint azonban ilyen helyzetben az indokolási kötelezettség követelménye megkívánja, hogy a Tanács megmagyarázza: a felhozott tényezők ellenére miért nem változtatja meg eredeti álláspontját. Ennek híján a kérelmező nem kap választ arra, hogy megerősítő kérelmét miért utasították el ugyanazon kivételre hivatkozva, mint amely az első kérelemre küldött levélben szerepelt.⁴⁵

Látható, hogy a Bíróság nagy jelentőséget tulajdonít a megfelelő indokolásnak. Megengedhetőnek tartja, hogy az intézmény az eljárás különböző szakaszaiban eltérő kivételekre hivatkozzon, ám ennek egyrészt világosan ki kell derülnie a határozatból, másrészt reagálnia kell a kérelmező által felhozott érvekre.

1.6. Nem létező dokumentumok

Több ügyben előfordult, hogy az intézmény állítása szerint a kérelmező által kért dokumentumok nem léteznek; hogy ilyen dokumentumot az intézmény nem bocsátott ki. Ebben az esetben a Bíróság a *közösségi aktusok jogszerűségének vélelméből* indult ki: tehát ha az érintett intézmény azt állítja, hogy egy dokumentum nem létezik, akkor azt kell vélelmeznünk, hogy ez megfelel az igazságnak. A kérelmező azonban megdöntheti ezt a vélelmet, ha rendelkezik releváns és konzekvens bizonyítékokkal, azaz a bizonyítási teher a kérelmező vállán nyugszik.⁴⁶

A *Sison* ügyben az Elsőfokú Bíróság így foglalta össze a korábbi esetekből leszűrhető elveket.

A kialakult ítélkezési gyakorlat szerint az intézményeknek a kért dokumentumok nemlétére vonatkozó bármely nyilatkozatához a jogszerűség vélelme fűződik. Így e nyilatkozathoz is a helytállóság vélelme fűződik. Azonban egyszerű vélelemről van szó, amit a felperes bármely eszközzel megdönthet, releváns és egybehangzó jelek alapján (lásd e tekintetben az Elsőfokú Bíróság T-123/99. sz. *JT's Corporation* kontra *Bizottság* ügyben ... hozott ítéletének ... 58. pontját és a *British American Tobacco [Investments]* kontra *Bizottság* ítéletének ... 35. pontját).⁴⁷

⁴³ *Interporc II* 55-56. pont, *Interporc III* 31. pont.

⁴⁴ *Kuijer I* 11. pont

⁴⁵ 46. pont.

⁴⁶ *JT's Corporation* 58. pont; *BATI* 35. pont. *Kuijer I* 13-14. pont.

⁴⁷ *Sison* 29. pont. L. még 33. pont. Az adott esetben a felperesnek nem sikerült a vélelmet megdöntenie.

1.7. Részleges hozzáférés és az arányosság követelménye

1.7.1. A részleges hozzáférés szabályának lefektetése

A részleges hozzáférésről szóló IV. Rész 5. pontja áttekintette, hogy miként alakult ki ez a szabály, amely tehát a Hozzáférési Határozatokban nem szerepelt. A Bíróság az arányosság elvének alapul vételével dolgozta ki az elvet, amelyet később a Rendeletbe is beemeltek.

A részleges hozzáférés problémája a *Hautala* ügyben merült fel először. Ebben az ügyben a Tanács azzal érvelt, hogy a Határozat *dokumentumokhoz* való hozzáférésről beszél, nem pedig a bennük levő *információról*. A Tanács nem kötelezhető a dokumentumok megváltoztatására – a kivételek alkalmazási körébe eső részek eltávolítására –, hogy az ily módon szerkesztett változat már nyilvánosságra hozható legyen. A kérelmező, valamint a beavatkozó svéd kormány viszont úgy gondolta, hogy a kivételek körén kívül eső dokumentum-részleteket nyilvánosságra kell hozni.

Az Elsőfokú Bíróság elfogadta a kérelmező érveit; az alábbi pontokat emelve ki. Először is, a Határozat elfogadásának körülményeiből kiindulva a Bíróság leszögezte, hogy a nyilvános hozzáférést szabályozó normáknak az a célja, hogy az információkhoz való lehető legnagyobb mértékű hozzáférést biztosítsa.⁴⁸ Másodszor, egy általános elv (jelen esetben a transzparencia elve) alóli kivételeket megszorítóan kell értelmezni és alkalmazni; úgy, hogy az ne csökkentse a Rendelet szabályainak hatékonyságát.⁴⁹ Harmadszor, a teljes dokumentum kiadásának megtagadása, amikor csak néhány bekezdése esik a kivételek körébe, ellentétes az arányosság elvével. Így tehát a Tanácsnak mérlegelni kell, hogy nem elegendőek-e kevésbé megszorító intézkedések a hivatkozott érdek, jelen esetben a nemzetközi kapcsolatok védelmében. Megoldás lehet, ha a dokumentumból eltávolítják azokat a bekezdéseket, amelyek hátrányosan befolyásolják a nemzetközi kapcsolatokat. A Tanácsnak meg kell találni a helyes arányt a nyilvánosság hozzáféréshez fűződő érdekei és a releváns bekezdések eltávolításával járó adminisztratív teher között.⁵⁰

A fellebbezés során az Európai Bíróság is hasonló következtetésre jutott: azzal, hogy nem vizsgálta meg a részleges hozzáférés lehetőségét, a Tanács figyelmen kívül hagyta az arányosság elvét. Semmi sem indokolja, hogy a kivételek által le nem fedett információt az intézmény titokban tartsa. A Bíróság az intézmény rendezett működésével kapcsolatos aggodalmat azzal a megállapítással oszlatta el, miszerint a Tanácsnak jogában áll a kérelmet teljes egészében vagy részlegesen elutasítani, ha az túlságosan nagy adminisztratív terhet róna rá.⁵¹

A *Mattila I* ügyből az is egyértelművé vált, hogy a részleges hozzáférés elve tulajdonképpen eredetileg beleértendő a Hozzáférési Határozatokba, ezért tehát azon tényekre is kiterjed, amelyek a *Hautala*-ítélet előtt születtek.⁵²

A *Scippacercola* ügyben az Elsőfokú Bíróság leszögezte, hogy tagállamtól származó dokumentum esetében az intézmény köteles a tagállam kérelmének eleget tenni; így ha az teljes mértékben tiltakozik a dokumentum egészének közzététele ellen, a részleges hozzáférés

⁴⁸ *Hautala I* 80-83. pont

⁴⁹ 84. pont.

⁵⁰ 85. pont.

⁵¹ *Hautala II* 21-30. pont. L. még *JT's Corporation* 44. és 46. pont, *Kuijer I* 54-55. pont, *Kuijer II* 57. pont.

⁵² „Whilst it is true that [the judgment in *Hautala*] was delivered after the adoption of the contested decisions, it is nevertheless the case that that judgment clarified the extent of a pre-existing right ...” *Mattila I* 67. pont

nem lehetséges.⁵³ A jogesetből implicite az is kiderül, hogy ilyen körülmények között a mérlegelés elmulasztása nem tekinthető jogszerűtlennek.

Az 1049/2001 rendelet rendszerében a részleges hozzáférés mérlegelésének kötelezettségétől csak egy esetben lehet eltekinteni: akkor, ha a dokumentum egy tagállamtól származik, és a tagállam teljes mértékben tiltakozik a dokumentum egészének közzététele ellen. Ebben az esetben az intézmény kötve van ehhez a kérelemhez.⁵⁴ Mivel „nem privilegizált” harmadik személyektől származó dokumentumok esetén – a harmadik személlyel való egyeztetést követően – az intézmény dönt, úgy tűnik, hogy ebben az esetben az intézménynek mérlegelnie kell a részleges hozzáférés biztosításának eshetőségét; habár ezt a Bíróság explicite még nem mondta ki. Mivel azonban a gyakorlatban az intézmény nem dönt a harmadik személy kérésével ellentétesen, valószínűleg ugyanaz a helyzet, mint a tagállami dokumentumok esetében.

Munkaterhük csökkentése végett az intézmények hajlanak arra, hogy a dokumentumokat kategóriákba osszák, és az így képzett csoportokról döntsenek. Ez azonban a Bíróság értelmezésében ellentétes a hozzáférési joggal. Az intézmény akkor jár el megfelelően, ha az igényelt dokumentumokat *konkrétan és egyenként megvizsgálja*. Erre többek között azért van szükség, mert „egyedül e vizsgálat teheti lehetővé, hogy az intézmény a kérelmező részére *részleges hozzáférés biztosításának lehetőségét* mérlegelje az 1049/2001 rendelet 4. cikke (6) bekezdésének megfelelően”.⁵⁵

1.7.2. Az elv korlátai; az arányosság követelménye

A részleges hozzáférés elvének azonban vannak korlátai. A Bíróság elé kerülő ügyekben a felek és/vagy a Bíróság az alábbi korlátokat említették: először is, a részleges hozzáférés vizsgálata túlzott avagy ésszerűtlen munkaterhet jelentene az intézmény számára; másodsor, a részleges hozzáférés biztosítása kivihetetlen, mivel nem lehet, vagy csak nagyon nehezen lehet a dokumentumok azon részeit eltávolítani, amelyek a kivételek alkalmazási körébe tartoznak; harmadszor, a hozzáférhetővé tett részinformációk használhatatlanok; negyedszer, a kért dokumentum tartalmának teljesebb és egyediesítettebb bemutatása veszélyeztetné a kivételek által védett érdekek védelmét, és ezzel a kivételeket megfosztaná céljuktól.⁵⁶

A *Mattila* ügyben az *Elsőfokú Bíróság* egyrészt nyilatkozott arról, hogy a hozzáférhetővé tett részinformációk értékes avagy értéktelen mivolta mennyiben érinti, avagy korlátozza a részleges hozzáférés elvét, másrészt megvizsgálta, hogy a részleges hozzáférés mérlegelésének elmaradása kihat-e a határozat jogszerűségére.

Ahogy ez a tényekből kiderült, az intézmények nem vitatták, hogy nem mérlegelték a részleges hozzáférés lehetőségét, mivel úgy gondolták, hogy őket erre a Hozzáférési Határozatok nem kötelezik; továbbá határozatuk meghozatalakor még nem született meg a *Hautala*-ítélet, amely egyértelművé tette volna ezt a kötelezettséget. Azonban hozzátették, hogy a részleges hozzáférés biztosításának nem is lett volna értelme, hiszen a nyilvánosságra hozható részek nagyon kevés információt tartalmaztak, amely ekként a felperes számára használhatatlan lett volna. Az *Elsőfokú Bíróság* egyik megállapítása szerint a kérelmezőt nem illeti meg a részleges hozzáférés joga akkor, ha *a részleges hozzáférésnek nincs értelme*,

⁵³ *Scippacercola* 77. pont.

⁵⁴ *Scippacercola* 77. pont. – Meg kell jegyezni, hogy meglátásom szerint a Rendelet célja és szövege semmiféle kivételt nem tesz lehetővé. Bővebben I. IV. Rész 5.1. pont és VII. Rész 1.3. pont.

⁵⁵ *VKI* 73. pont. Kiemelés a szerzőtől.

⁵⁶ *L. Hautala I* 86. pont és *Hautala II* 30. pont, *Kuijer I* 56. pont; *Kuijer II* 57. pont, *Mattila I* 69. és 73. pont, *Sison* 88. pont.

mivel a dokumentum hozzáférhetővé tett részei csak nagyon kevés információt tartalmaznak, és ekként értéktelenek a kérelmező számára.⁵⁷ Az Elsőfokú Bíróság azt is hozzátette, hogy nem vezet feltétlenül a hozzáférést megtagadó tanácsi döntés megsemmisítéséhez *a részleges hozzáférés mérlegelésének elmulasztása*, ha bebizonyosodik, hogy a mulasztás *nem befolyásolta a döntést*, azaz ha a részleges hozzáférés mérlegelése esetén is ugyanolyan értelmű döntés született volna.⁵⁸

Mivel az Elsőfokú Bíróság ítéletével szemben Mattila fellebbezéssel élt, *a főtanácsnoknak és az Európai Bíróságnak* is lehetősége nyílt megvizsgálni a fent említett két álláspontot, azonban a Bíróság sajnálatos módon csak a második gondolatmenetre reflektált.

Fellebbezésében Mattila azzal érvelt, hogy a kérelmezőnek kell eldönteni, hogy az érzékeny részek törlése után megmaradó információ számára fontos avagy sem; az Elsőfokú Bíróság ezt nem döntheti el a dokumentumot birtokló intézmény állításai alapján.⁵⁹ Erről a Bíróság nem nyilatkozott, ám a főtanácsnok indítványában teljes mértékben kiállt az információszabadság ügye mellett. *A főtanácsnok* szerint az intézmények (és az Elsőfokú Bíróság) érvelése nem helytálló, hiszen így az intézmény széleskörű diszkréciót kapna annak eldöntésére, hogy vajon milyen információ hasznos a kérelmező számára. A főtanácsnok szerint a dokumentumokhoz való hozzáférés joga nem tehető attól függővé, hogy a kért dokumentumot a kérelmező fel tudja-e használni valamire avagy sem. Ilyen feltétel nem szerepel a Hozzáférési Határozatokban. A kivételeket megszorítóan kell értelmezni; úgy, hogy ne fossza meg a transzparencia elvét annak lényegétől.⁶⁰ – Ez az álláspont teljes mértékben összhangban áll a nyilvánosság elvével.

A másik vonatkozásban, ti. hogy *a részleges hozzáférés mérlegelésének elmaradása kihat-e a határozat jogszerűségére*, a Bíróság követte a főtanácsnok indítványát. Az ítélet értelmében az intézménynek meg kell vizsgálnia a részleges hozzáférés lehetőségét; ennek hiányában téves jogalkalmazás miatt a Bíróság megsemmisíti az intézmény határozatát. Az Elsőfokú Bíróság érvelését, miszerint a részleges hozzáférés mérlegelésének elmulasztása nem feltétlenül vezet a határozat megsemmisítéséhez, nem lehet elfogadni, hiszen ha ellenkező következtetésre jutnánk, akkor elegendő lenne, ha a részleges hozzáférés megtagadásának okait pusztán a közösségi bíró előtti eljárásban közölnék a kérelmezővel, amely viszont ellentétes a Hozzáférési Határozatokban szereplő eljárási garanciákkal és általában véve az indokolási kötelezettség követelményével.⁶¹

Meglátásom szerint ez az álláspont feltétlenül üdvözlendő, hiszen meglehet ugyan, hogy egyes esetekben a végső döntés szempontjából valóban feleslegesnek tűnik még külön a részleges hozzáférés eshetőségét is mérlegelni, ám a jogállamiság elve megköveteli, hogy az intézmények a nyilvánosságot tekintsék prioritásnak, és ekként minden lehetőet megtegyenek ennek biztosítása érdekében – még akkor is, ha ez többletmunkát jelent számukra.

Az Elsőfokú Bíróság a **VKI** ügyben különösen részletesen foglalkozik az arányosság követelményével, és a nyilvánosság szempontjából igazán pozitív következtetésekre jut. Ezért az alábbiakban kicsit részletesebben mutatom be ezt a jogesetet.

⁵⁷ *Mattila I* 69-70. pont.

⁵⁸ *Mattila I* 71. pont.

⁵⁹ *Mattila II* 20. pont.

⁶⁰ Főtanácsnok indítványa, 68-69. pont.

⁶¹ *Mattila II* 30-32. pont. – Ez az „utólagos magyarázkodás” azért is elfogadhatatlan, mert az intézmények úgy gondolhatják, hogy mindenféle következmény nélkül mellőzhetik a részleges hozzáférés mérlegelését, hiszen ha esetleg a Bíróság elé kerül az ügy, még mindig lehetőségük van mulasztásuk igazolására. (Főtanácsnok indítványa, 57. pont.) Ami az eljárási garanciákat illeti: a Tanács és a Bizottság a bírói szakaszban azt állította, hogy a részleges hozzáférés mérlegelése esetén sem jutottak volna más következtetésre. Ezt az indoklást tehát először a bírói szakaszban közölték a kérelmezővel, aki így az érvelés helytállóságát nem tudta megkérdőjelezni az igazgatási szakaszban, és nem ismerhette meg kellő időben ahhoz, hogy az Elsőfokú Bíróság előtt jogait képviselje. (A főtanácsnok indítványa, 59-62. pont.)

A tények röviden a következők voltak. A felperes, egy fogyasztói érdekvédelmi feladatokat ellátó egyesület egy közösségi versenyjogi eljárás, az ún. Lombard Klub kartell irataihoz szeretett volna hozzáférni, hogy megfelelően tudja érvényesíteni az általa képviselt fogyasztók kártérítési igényeit a nemzeti eljárásban. Ezek az iratok több mint 47 ezer lapból álltak. A Bizottság határozatában több kivételre hivatkozva utasította el a felperes kérelmét, mivel a felperes nem mutatta ki, hogy a hozzáféréshez nyomós közérdek fűződne; továbbá megállapította, hogy a részleges hozzáférés biztosítása (tehát 47 ezer oldal ilyen szempontú vizsgálata) túlzott és aránytalan munkaterhet jelentene.

A Bíróság először *általánosságban* foglalkozott három, egymást átfedő problémakörrel: a konkrét és egyenkénti vizsgálat követelményével, a részleges hozzáféréssel és az arányosság elvével. A Bíróság a következőképp fogalmazta meg a problémát: „Meg kell tehát vizsgálni, hogy az 1049/2001 rendeletre alapított hozzáférés iránti kérelemmel érintett dokumentumok konkrét és egyenkénti vizsgálatának elvétől az arányosság elve folytán el lehet-e tekinteni.”⁶²

A Bíróság megfogalmazásában az arányosság követelménye többek között azt jelenti, hogy több alkalmas intézkedés közül azt kell választani, amely nem haladja meg a kitűzött cél elérésére alkalmas és ahhoz szükséges mértéket.⁶³ A Bíróság azonban elfogadta, hogy bizonyos esetekben el lehet tekinteni a konkrét és egyenkénti vizsgálat követelményétől. Igen nagy számú dokumentum kérelmezése esetén az ügyintézés rendkívüli (akár: ésszerűtlen) munkaterhet jelenthet, amely meg is béníthatja az intézmény rendezett működését.⁶⁴ Ebben az esetben mérlegelni kell, hogy mihez fűződik nagyobb érdek: az igényelt dokumentumok hozzáférhetővé tételéhez avagy az intézmény megfelelő működésének biztosításához.⁶⁵

Mivel az intézmények dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférés főszabálynak minősül, míg a megtagadás lehetősége kivételnek, ezért a dokumentumok egyenkénti vizsgálatától – és következésképp a részleges hozzáférés biztosításától – csak akkor lehet eltekinteni, ha az „rendkívüli súlyos, az ésszerű elvárhatóság kereteit meghaladó adminisztratív tehernek bizonyul”.⁶⁶ Az intézménynek kell bizonyítania a kérelemmel érintett dokumentumok konkrét és egyenkénti vizsgálatához szükséges adminisztratív teher ésszerűtlen voltát.⁶⁷ Ezt követően azonban még nem ér véget az eljárás; az intézmény nem utasíthatja vissza a kérelmet, hanem további lépéseket kell tennie: köteles megkísérlni a kérelmezővel az egyeztetést, megismerni a kérelmezőnek a dokumentum nyilvánosságra hozatalához fűződő érdekelttségét, és megvizsgálni, van-e valami más lehetőség a hozzáférés biztosítására.⁶⁸

A fentiekből kitűnik, hogy a Bíróság nagyon szűkre szabta az eltérés lehetőségét, azaz a konkrét és egyenkénti vizsgálatától csak kivételesen lehet eltekinteni. A Bíróság azt is fontosnak tartotta hangsúlyozni, hogy *a hozzáférési jog terjedelme főszabály szerint nem függhet az érvényesítéshez szükséges munkatehertől.*⁶⁹

Az általános elvek ismertetése után a Bíróság áttért annak vizsgálatára, hogy azok hogyan alkalmazandók a jelen esetben. A VKI ügyben feltételezhető volt, hogy a kért

⁶² VKI 98. pont.

⁶³ 99. pont.

⁶⁴ Bár az is igaz, hogy önmagában a kért dokumentumok *nagy száma* nem elegendő indok a konkrét és egyenkénti vizsgálat követelményétől való eltérésre, hiszen a munkateher nemcsak a dokumentumok számától és terjedelmétől, hanem azok jellegétől is függ. A munkateher függ a vizsgálat részletességétől is. VKI 111. pont.

⁶⁵ 101-102. pont.

⁶⁶ 112. pont.

⁶⁷ 113. pont.

⁶⁸ 114. pont.

⁶⁹ 108. pont.

dokumentumok konkrét és egyenkénti vizsgálata igen jelentős munkatehernek minősül,⁷⁰ ezt azonban a Bizottság nem bizonyította. A megtámadott határozat indoklásából nem tűnik ki, hogy a Bizottság konkrétan és kimerítően foglalkozott volna a különböző felmerülő lehetőségekkel.⁷¹ A Bizottság nem vizsgálta meg, hogy miként csökkenthette volna munkaterhét, vagy milyen más lehetőségek álltak rendelkezésre. A Bizottság igencsak másodlagosan vette figyelembe a felperes érdekét, ahogy az a megtámadott határozat alábbi részletéből is kiderül, amely így szól: „az esetlegesen hozzáférhetővé tehető egyéb dokumentumrészek vagy dokumentumok nagy valószínűséggel nem szolgálnák sem a VKI-nak a polgári eljárásokban érintett bankok magatartása jogellenességének bizonyítása iránti érdekét, sem más közérdeket.”⁷² A Bizottság tehát magának vindikálta a jogot, hogy eldöntse, a hozzáférhetővé tett részek kérelmező számára használható információt tartalmaznak-e avagy sem. A fenti érvekre tekintettel a Bíróság megsemmisítette a Bizottság határozatát.

Az ismertetett jogesetektől egyértelműen kiderül, hogy a Bíróság *szigorú eljárási követelményeket* érvényesít az intézményekkel szemben. Az intézmény munkaterhe nem befolyásolhatja az információszabadság terjedelmét. A VKI ügy távlatából talán azt is állíthatjuk, hogy az Elsőfokú Bíróság megválaszolta a *Mattila* ügy fellebbezésében (az Európai Bíróság által) ignorált felvetést, méghozzá a következőképp: nem az intézmény feladata eldönteni, hogy a hozzáférhetővé tehető dokumentum-részletek értékesek-e, használhatók-e a kérelmező számára.

2. A kivételek

2.1. A kivételek csoportosítása

2.1.1. A kivételek két csoportja a Hozzáférési Határozatokban

A Hozzáférési Határozatokban szereplő kivételek két csoportba oszthatók. Mielőtt az egyes kivételeket a jogeseteken keresztül bemutatnám, felvázolom az egyes csoportokra vonatkozó általános elveket.⁷³

Az első kategóriába az ún. kötelező kivételek tartoznak, amelyeket a sérelem-teszt relativizál. Ennek megfelelően az intézmény köteles elutasítani a kérelmet, ha meghatározott érdekeket sérthetne (hátrányosan befolyásolhatja) a dokumentum hozzáférhetővé tétele. A megfogalmazásból kiderül, hogy az intézménynek ténylegesen meg kell vizsgálnia, hogy vajon a nyilvánosságra hozatal *valószínűsíti-e* az érdekek valamelyikének sérelmét.⁷⁴ A védett érdek sérelme kockázatának ésszerűen előreláthatónak és nem pusztán hipotetikusnak kell lennie.⁷⁵

A VKI ügyben az Elsőfokú Bíróság így fogalmaz.

... az Elsőfokú Bíróság állandó jelleggel akként határozott, hogy a feltételes módú ige használata folytán a Bizottság a dokumentumhoz való hozzáférés iránti kérelem elbírálása előtt köteles minden egyes kért dokumentum tekintetében megvizsgálni, ténylegesen alkalmas-e a hozzáférhetővé tétele a

⁷⁰ 119-121. pont.

⁷¹ 126. pont.

⁷² 128-130. pont.

⁷³ A kivételekről l. még III. Rész 2.3.2. pont.

⁷⁴ *Interporc I* 52. pont, *Van der Wal I* 43. pont, *Svenska* 112. pont.

⁷⁵ *Kuijer II* 56. pont, *VKI* 69. pont, *Franchet* 115. pont.

Bizottság rendelkezésére álló adatokra figyelemmel a kivételekkel védett valamely érdek megsértésére (az Elsőfokú Bíróság T-124/96. sz. *Interporc* kontra *Bizottság* ügyben ... hozott ítéletének ... 52. pontja és a T-123/99. sz. *JT's Corporation* kontra *Bizottság* ügyben ... hozott ítéletének ... 64. pontja). A feltételes módnak az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (1)-(3) bekezdésében történt megtartása folytán a magatartási kódexre vonatkozóan kialakított ítélkezési gyakorlat az 1049/2001 rendeletre is alkalmazható.⁷⁶

Továbbá arra is utalni kell, hogy míg a Határozatokban a “could undermine” fordulat szerepel, addig a Rendelet már a “would undermine” fordulatot használja.⁷⁷ Tehát míg a Határozatban csak potenciális sérelem szerepel, addig a Rendelet már csak tényleges, valódi sérelem megléte esetén teszi lehetővé a közzététel elutasítását. A gyakorlatban nem igazán lehet e kettő között különbséget tenni, ezért inkább szimbolikus és akadémiai jelentőségű a “sérthetné” és a “sértené” közötti különbség.

A kivételek második kategóriája is kötelező abban az értelemben, hogy az intézmény megtagadja a hozzáférést, ha az intézményi eljárás bizalmas jellegének védelméről van szó, ám ebben az esetben a Határozat – ahogy az az esetjogból nyilvánvalóvá vált – a sérelem teszt mellett diszkréciót biztosít az intézményeknek: a sérelem ellenére a dokumentumot hozzáférhetővé teheti. A döntéshozatal során figyelemmel kell lennie saját és a kérelmező érdekeire.⁷⁸ Az intézmény tehát mérlegelési szabadsággal rendelkezik, de ez nem korlátlan: ténylegesen mérlegelnie kell egyrészt a kérelmező nyilvánosságra hozatalhoz fűződő érdekét, másrészt pedig a saját, intézményen belüli tárgyalások bizalmas jellegéhez fűződő érdekekét.⁷⁹

A két kategória közötti különbségtételt a védeni kívánt érdekek természetének különbözősége indokolja. A kivételek első csoportja harmadik személyek és az egészében vett közösség általános érdekeit védi, míg az intézmény belső eljárására vonatkozó kivétel pusztán az intézmény érdekeit védi.⁸⁰ Egyértelmű, hogy az első csoport szélesebb körű védelemre érdemes.

Az esetjogból kiderült, hogy az intézmény egyidejűleg kötelező és diszkrecionális kivételre is hivatkozhat,⁸¹ csakúgy, ahogy egyszerre több kivételre is hivatkozhat az első kategórián belül.⁸²

Az ítélkezési gyakorlat értelmében az alapelvektől való eltéréseket megszorítóan kell értelmezni. A transzparencia általános elvétől való eltérések esetében is ez a szabály: *a kivételeket megszorítóan kell értelmezni és alkalmazni.*⁸³

Érdekes logikátlanságra bukkanhatunk a *Sison* jogeset két egymást követő pontjának elemzésekor. Először a Bíróság leszögezi, hogy a Rendelet 4. cikkében szereplő kivételeket

⁷⁶ VKI 72. pont.

⁷⁷ Mindkét jogszabályban a 4. cikk.

⁷⁸ A magyar – nem véglegesített – változatú fordítás itt sem pontos: a *működés biztonságát* nevezi meg, míg az angol verzióban a Tanács ill. a Bizottság *eljárásának bizalmassága* szerepel. „... to protect the confidentiality of the Council's proceedings.”

⁷⁹ A két kategóriáról, és a kettő közötti különbségről l. pl. *Carvel* 63-64. pont, *WWF* 57-59. pont, *Interporc I* 52. pont, *Svenska* 111-113. pont, *Petrie* 65. pont. A mérlegeléssel kapcsolatban még utalni szeretnék a kérelmező sajátos indokainak figyelembe vételére, ill. az azzal kapcsolatban elmondottakra. L. *BATI* ügy.

⁸⁰ *WWF* 60. pont, *BATI* 35. pont.

⁸¹ A *WWF* ügyben a Bizottság egyidejűleg hivatkozott a vizsgálatokra és az intézményen belüli tárgyalások bizalmas jellegére (61. pont); a *Svenska* ügyben a Tanács a közbiztonságra és az intézményen belüli tárgyalások bizalmas jellegére. L. még *Denkavit* 40. pont.

⁸² *Denkavit* 40. pont: a Bizottság a vizsgálatokkal és nyomozati cselekményekkel, valamint a kereskedelmi titok védelmével kapcsolatos kivételre hivatkozott.

⁸³ L. pl. *WWF* 56. pont, *Van der Wal I* 41. pont, *Interporc I* 49. pont, *Svenska* 110. pont, *Hautala I* 84. pont, *Bavarian Lager* 39. pont, *BATI* 40. pont, *Petrie* 66. pont, *Kuijer II* 55. pont. A Rendelet vonatkozásában, de a korábbi esetjogra alapozva: *Turco* 60. pont; *VKI* 106. pont, *Sison* 45. pont, *Franchet* 84. és 105. pont. A kibocsátó szabályának – mint a hozzáférés joga alóli kivételnek – megszorító értelmezéséről: *Rothmans* 55. pont; *Co-Frutta* 57. pont.

megszorítóan kell értelmezni és alkalmazni. A következő pontban viszont már úgy fogalmaz, hogy “az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének a) pontjában előírt kötelező kivételekhez kapcsolódó területeken az intézmények *széles mérlegelési jogkörrel* rendelkeznek.”⁸⁴ Való igaz, hogy – ahogy ez a későbbiekben kiderül – az a) pontban szereplő kivételek alkalmazásánál az intézmények mozgástere nagyobb, a Bíróság felülvizsgálati jogköre pedig korlátozottabb, ám e megfogalmazás mindenképp ellentétes azzal az általánosnak mondható elvvel, miszerint a főszabálytól való eltérést *megszorítóan* kell értelmezni.

2.1.2. Kivételek az 1049/2001 rendeletben

A Rendeletben engedélyezett eltérési lehetőségeket a IV. Rész 6. pontjában elemeztem részletesebben. Ehelyütt röviden csak arra utalok, hogy a Rendelet esetében is nyilvánvaló, hogy a kérelmező érdekeit nem lehet figyelembe venni azon kivételek esetében, amelyek csak a sérelem tesztet tartalmazzák. A *Sison* ügyben az Elsőfokú Bíróság így fogalmaz.

52. ... 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.

[...]

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 felperes kért dokumentumhoz való hozzáférés iránti esetleges különös érdekét.

[...]

71. ... emlékeztetni kell arra, hogy a Tanács az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének a) pontjában előírt kötelező kivételek alkalmazási körében a kérelmezőnek a kért dokumentumhoz való hozzáférés iránti különös érdekét nem köteles figyelembe venni ...

2.2. Az indokolási kötelezettség

A Bíróság több ügyben is azért semmisítette meg a megtámadott határozatot, mert az intézmény (a Tanács vagy a Bizottság) határozatából nem derült ki, hogy mire alapozva utasították el a hozzáférést, azaz az intézmény nem indokolta, vagy nem megfelelően indokolta határozatát. Az indoklási kötelezettség követelménye az EK-Szerződésben is megtalálható. Az EKSZ 253. cikke a következőképp rendelkezik.

Az Európai Parlament és a Tanács által közösen elfogadott, továbbá a Tanács vagy a Bizottság által elfogadott rendeleteknek, irányelveknek és határozatoknak indokolást kell tartalmazniuk, és azokban utalni kell minden olyan javaslatra vagy véleményre, amelyet e szerződés értelmében be kell szerezni.

Mit is jelent közelebbről ez a kötelezettség? Egyértelmű, hogy nem elegendő, ha az intézmény elutasító határozatában pusztán csak megnevezi a kivételt, amely alapján a

⁸⁴ *Sison* 45. és 46. pont. Kiemelés a szerzőtől.

hozzáferést megtagadja. A Bíróság szavaival: „önmagában az a körülmény, hogy valamely dokumentum egy kivétellel védett érdeket érint, nem lehet elégséges indoka e kivétel alkalmazásának ...”⁸⁵ Az intézmény egyrészt köteles *megvizsgálni*, hogy a kért dokumentum hozzáférhetővé tétele valóban veszélyezteti-e a védett érdekeket. Másrészt, a megtagadás indokának ki is kell tűnnie a határozat indokolásából: *egyedi, egyértelmű és világos indokokat* kell felsorakoztatni; az intézmény érvelésének a határozatból egyértelműen ki kell derülnie.⁸⁶ Összefoglalva: „... a vizsgálatot, amit az intézménynek a kivételek alkalmazása céljából el kell végeznie, konkrétan kell végrehajtani és annak a határozat indokolásából ki kell tűnnie ...”⁸⁷

Az indoklási kötelezettség két célt szolgál: *egyrészt* az érintettet tájékoztatja arról, hogy a határozat megalapozott-e, vagy ellenkezőleg, olyan hibában szenved, amelynek alapján érvényességét megtámadhatja; *másrészt* lehetővé teszi, hogy a közösségi bíró ellenőrzési jogkörét gyakorolja.⁸⁸ A Bíróság ezt így fogalmazta meg.

... az állandó ítélkezési gyakorlat szerint egy egyedi határozat indoklási kötelezettségének célja az érintettnek elegendő tájékoztatás biztosítása annak eldöntéséhez, hogy a határozat megalapozott-e, vagy, hogy adott esetben valamilyen, az érvényességének vitatását lehetővé tevő hibája van, valamint annak lehetővé tétele, hogy a közösségi bíró gyakorolja a határozat jogszerűsége feletti kontrollját. E kötelezettség terjedelme a tárgybeli jogi aktus jellegétől és elfogadásának körülményeitől függ ...⁸⁹

Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EK 253. cikk által megkövetelt indokolást az adott ügy természetéhez kell igazítani, valamint világosan és kétértelműségtől mentesen kell megfogalmazni a jogi aktust kiadó intézmény érvelését, hogy az az érdekelték számára a meghozott intézkedés indokait megismerhetővé, a hatáskörrel rendelkező bíróság számára pedig az ellenőrzési jogkört gyakorolhatóvá tegye.⁹⁰

2.2.1. Az indoklási kötelezettség tartalmi követelményei

Az indoklásnak *világosan és egyértelműen* jeleznie kell a negatív döntés okait.⁹¹ Az indokolásban nem kell szerepeltetni az összes releváns tényt és jogi megfontolást, hiszen annak eldöntésekor, hogy a határozat megfelel-e az indoklási kötelezettség követelményének, nemcsak a határozat szövegezését kell figyelembe venni, hanem a kontextust és a tárgyra vonatkozó jogszabályok összességét,⁹² valamint a tárgybeli jogi aktus jellegét és elfogadásának körülményeit.⁹³

A kötelezettség tartalma tehát az ügy körülményeitől is függ: különösen az intézmény határozatának tartalmától, a határozatban szereplő indokok természetétől és attól, hogy a határozat címzettjének, vagy más, közvetlenül és személyesen érintett félnek milyen érdeke fűződik a magyarázatok megismeréséhez.⁹⁴ A *Sison* ügyben a Bíróság így határozta meg az indoklási kötelezettséggel szembeni követelményeket.

⁸⁵ VKI 69. pont, *Franchet* 105. és 115. pont.

⁸⁶ L. *WWF* 64-65. pont, *Interporc I* 53-55. pont, *Interporc III* 55. pont, *Hautala I* 67. pont, *Kuijer I* 38. pont, *Denkavit* 45. pont, *Turco* 69. és 71. pont; VKI 69-74. pont.

⁸⁷ VKI 69. pont.

⁸⁸ L. *WWF* 66. pont, *Interporc I* 53. pont, *Van der Wal I* 63. pont, *Svenska* 116. pont, *Rothmans* 36. pont, *Kuijer I* 36. pont; *JT's Corporation* 63. pont, *Mattila* 91. pont, *Interporc II* 77. pont, *Interporc III* 55. pont; *Scippacercola* 66. pont, *Sison* 59. pont.

⁸⁹ *Scippacercola* 66. pont.

⁹⁰ *Sison* 59. pont.

⁹¹ *Interporc I* 53. pont, *Rothmans* 36. pont, *Interporc II* 77. pont.

⁹² *Interporc III* 55. pont, *Van der Wal I* 63. pont, *Kuijer I* 36. pont, *JT's Corporation* 63. pont.

⁹³ *Scippacercola* 66. pont.

⁹⁴ *Interporc III* 55. pont.

... Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EK 253. cikk által megkövetelt indokolást az adott ügy természetéhez kell igazítani ... Nem követelmény az indokolással szemben, hogy 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 ...⁹⁵

A *Sison* ügyből az is kiderül, hogy az indokolási kötelezettség mértéke a hivatkozott kivételtől is függ: a rendelet 4. cikke (1) bekezdésének a) pontjában előírt kivételekhez kapcsolódó területeken az intézmények széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek.⁹⁶

Helytelen, ha az intézmény az igényelt dokumentumokat kategória szerint, és nem a dokumentumokban foglalt konkrét adatok alapján értékeli. Az intézmény *legalább dokumentum-kategóriánként* köteles megjelölni, hogy a hozzá benyújtott kérelemben feltüntetett dokumentumokat miért tekinti a kivételek körébe eső adatkategóriába tartozónak. A felperes és a közösségi bíró csak ez alapján tudja értelmezni ill. értékelni, hogy a hivatkozott kivétel valóban alkalmazható-e a dokumentumokban foglalt adatok összességére.⁹⁷ A konkrét és egyenkénti vizsgálat azért is elengedhetetlen, mivel ez teszi lehetővé a *részleges hozzáférés* biztosításának mérlegelését. A Bíróság szavaival:

... a konkrét és egyenkénti vizsgálat mindenképpen szükséges, mivel – még akkor is, ha egyértelmű, hogy a hozzáférés iránti kérelem kivételek körébe eső dokumentumra irányul – egyedül e vizsgálat teheti lehetővé, hogy az intézmény a kérelmező részére részleges hozzáférés biztosításának lehetőségét mérlegelje az 1049/2001 rendelet 4. cikke (6) bekezdésének megfelelően.⁹⁸

Az indokolási kötelezettség jóval szűkebb a tagállamoktól származó dokumentumok esetében. A Rendelet ugyan nem alkalmazza a kibocsátó szabályát, ennek ellenére sajátos szabályok vonatkoznak arra az esetre, ha *az igényelt dokumentumok a tagállamoktól származnak*. Ilyenkor elegendő, ha a határozat világosan jelzi, hogy az intézmény egyeztetett a tagállami hatóságokkal, amelyek azt kérték, hogy a dokumentumot ne tegye közzé. Habár az egyik ügyben a felperes azzal érvelt, hogy az intézmény ebben az esetben is köteles a tagállam indokait megvizsgálni és ezeket az indokokat az intézmény általi értékelését a kérelmező tudomására hozni,⁹⁹ ezt az értelmezést a Bíróság elvetette. A tagállami vétó abszolút jellegéből következik, hogy ilyen körülmények között az intézmény indoklási kötelezettsége nagyon korlátozott.

Lehetséges ui., hogy *a tagállam nem közli az intézménnyel*, hogy miért tiltakoznak a hozzáférhetővé tétel ellen. Ez teljesen jogszerű, hiszen a 4. cikk (5) bekezdése nem teszi kötelezővé tagállamok számára, hogy kérelmüket indokolják. Ebben az esetben értelemszerűen az intézmény nem tudja értékelni a tagállam indokait, és ezt nem is tudja közölni a kérelmezővel. Az is előfordulhat azonban, hogy *a tagállam az intézmény tudomására hozza az indokokat*. Ebben az esetben az intézmény közölheti a kérelmezővel a tagállam által kifejtett indokokat – bár az ítéletből úgy tűnik, hogy erre az intézmény nem köteles –, ám az intézménynek nem feladata azokat (ti. az indokokat) értékelni, avagy a kérelmezőnek elmagyarázni.¹⁰⁰

⁹⁵ *Sison* 59. pont.

⁹⁶ A nemzetközi kapcsolatokhoz fűződő közérdek. *Sison* 46. pont. L. még a *Hautala* és a *Kuijjer* ügyet.

⁹⁷ *WWF* 64. pont, *VKI* 73. pont. Bővebben I. VI. Rész 2.2.4. pont.

⁹⁸ *VKI* 73. pont.

⁹⁹ *Scippacercola* 63-64. pont.

¹⁰⁰ *Scippacercola* 67-70. pont. – "... még ha az átláthatóságra törekedve az alperes közölte is a felperessel a tagállam által kifejtett indokokat, ... az alperesnek nem feladata elmagyarázni a felperesnek [az] indokokat ..." (70. pont)

2.2.2. Az indokolási kötelezettség korlátja

Bizonyos esetekben az érintett intézmény jogszerűen jár el, ha határozata csak *általános* indokolást tartalmaz. Az indokolási kötelezettség követelménye ugyanis meghatározott körülmények között *veszélyeztetheti a kivételek által védeni kívánt értékeket*. A Bíróság számos jogesetben hangsúlyozta, hogy az indokolási kötelezettség nem foszthatja meg a hivatkozott kivételt annak lényegi céljától. Előfordulhat, hogy az intézmény nem nevezheti meg pontosabban a hozzáférés megtagadásának indokait, mert ezzel lényegében már ismertetné a dokumentum tartalmát, vagy olyan részleteket tárna fel, amelyeket a Határozatokban ill. a Rendeletben szereplő kivételek alapján titokban kíván tartani.¹⁰¹

A Bíróság a *Sison*-ügyben így fogalmaz.

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 ...

[...]

Noha a felperes állítása szerint az e tekintetben adott indokolás rövidsége és sablonossága a konkrét vizsgálat hiánya jelének minősül, ezt az érvet is el kell utasítani. ... Figyelembe kell ... venni, hogy esetleg nem lehetséges minden egyes dokumentum – illetve a jelen esetben a dokumentumban szereplő minden egyes adat – esetén a hozzáférés megtagadásának indokait feltüntetni a dokumentum vagy annak lényeges eleme tartalmának hozzáférhetővé tétele és így a kivétel lényegi céljától való megfosztása nélkül (lásd ehhez hasonlóan a *WWF UK kontra Bizottság* ítélet ... 65. pontját). A jelen ügyben a kért dokumentum tartalmának teljesebb és egyediesítettebb bemutatása – mivel a dokumentum a közbiztonsághoz és a nemzetközi kapcsolatokhoz fűződő közérdekkel kapcsolatos kivételek hatálya alá tartozik – csak veszélyeztette volna az e kivételek folytán titokban maradni hivatott adatok bizalmas jellegét.¹⁰²

2.2.3. Indokolási kötelezettség a gyakorlatban

Mint már említettem, a Bíróság több esetben is elmarasztalta az intézményeket az indoklási kötelezettség megsértése miatt. Ezek közül szeretnék néhány érdekesebb esetet ismertetni. Ez az alfejezet, amely értelemszerűen átfedésben van az egyes kivételeket elemző fejezetekkel, az indoklási kötelezettség kérdésére koncentrálna.

A *JT's Corporation* ügyben a felperes (textil-importőr) által igényelt dokumentumok a Banglades és az Unió közötti textilkereskedelemre, pontosabban az eredetigazolások hitelességének és jogszerű kibocsátásának vizsgálatára vonatkoztak. A helyszíni jelentésekkel, valamint a Bizottság által Bangladesnek küldött levelekkel kapcsolatban a Bizottság határozatában arra a megállapításra szorítkozott, hogy a dokumentumok a Bizottság vizsgálataira és nyomozati cselekményeire vonatkoznak, ekként ezek nyilvánosságra hozatala a közérdekkel ellentétes. A Bizottság hozzátette, hogy a vizsgálatok lefolytatása rendkívül nagy jelentőséggel bír, csakúgy mint az, hogy az eljárás bizalmasságát, valamint az őszinte együttműködés és a kölcsönös bizalom légkörét biztosítsa. A Bíróság értékelése szerint ezek a szavak azt jelzik, hogy a Bizottság nem vizsgálta meg az egyes dokumentumok tartalmát, hanem pusztán bizonyos dokumentum-kategóriákra hivatkozva utasította el a kérelmet.¹⁰³

A Bíróság ezen következtetését megerősítette egy más forrásból beszerzett dokumentum: a felperes a brit hatóságoktól megkapta az egyik helyszíni jelentés egy részletét, amelyet a felperes csatolt kérelméhez, és így a Bíróság is megvizsgálhatta. Ebből a

¹⁰¹ *WWF* 64-65. pont, *Mattila I* 95. pont, *Turco* 74. pont, *Sison* 84. pont.

¹⁰² *Sison* 60. és 84. pont.

¹⁰³ *JT's Corporation* 46. pont.

részletből egyértelműen kiderült, hogy a kért helyszíni jelentések hozzáférhetővé tétele nem veszélyeztetné a Bizottság ellenőrzési és vizsgálati cselekményeit.¹⁰⁴

A fentiekből az is következik, hogy a Bizottság kizárólag a dokumentum-kategóriák általános jellemzőire alapozta indoklását. Ezért a Bizottság határozatának a helyszíni jelentésekre és a Bizottság levelezésére vonatkozó részét a Bíróság megsemmisítette.¹⁰⁵

Korábban már említettem, hogy a kérelmezőnek nem kell indokolnia avagy az intézmény tudomására hoznia, hogy mi okból kifolyólag igényli az adott dokumentumot. **Az első BAT esetben** a Bíróság kitért arra, hogy az egyéni érdekelttség ismeretének hiánya – legalábbis a Hozzáférési Határozatok rendszerében – a mérlegelés során negatív következményekkel is járhat.

A Bíróság azonban továbbment, és megvizsgálta, hogy a Bizottság a kérdéses ügyben ismerte-e a kérelmező sajátos érdekeit, és hogy azokat döntése során figyelembe vette-e. Egyértelmű, hogy a Bizottság tudatában volt annak, hogy a British American Tobacco dohányvállalat (és annak brit leányvállalata) számára különösen fontos, hogy a Közösség az egyes dohányfajtákat miként minősíti, és hogy ekként milyen adóterhek épülnek bele az árba. A jövedéki adóval foglalkozó bizottság (Committee on Excise Duties) 1998. októberi ülésén az egyik tagállam ösztönzésére a tagállami delegációk többsége elfogadta, hogy az expandált dohány (*expanded tobacco*) egy kategóriába kerüljön a fogyasztási dohánnyal (*smoking tobacco*), és szintúgy jövedéki adó terhelje, valamint a tagállamok közötti árumozgás során különféle adminisztratív formalitásokat is be kelljen tartani. Látható tehát, hogy amennyiben az expandált dohány is fogyasztási dohánynak minősül, akkor annak adóügyi és adminisztratív vonzatai is vannak. A dohányvállalat (BAT) kérésének megfelelően a Bizottság egy későbbi ülésen újra felvetette a kérdést, amit azonban a tagállamok elutasítottak – nem akarták újra nyitni a vitát, így megerősítették korábbi álláspontjukat.¹⁰⁶

A fentiek alapján vitathatatlan, hogy a kérelmező érdekeivel a Bizottság tisztában volt. De vajon figyelembe vette-e ezt? A Bíróság meglátása szerint nem. A kérdéses dokumentumok bemutatásának elrendelése és vizsgálata után a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az adott körülmények között a belső tárgyalások bizalmas jellegének biztosításához, valamint az intézmény zavartalan működéséhez fűződő érdekek nem élvezhettek volna elsőbbséget a felperes – a Bizottság által is ismert – érdekeivel szemben.¹⁰⁷

Az indokolási kötelezettség megsértésével kapcsolatos ügyek túlnyomó részében a Bíróság amiatt semmisítette meg az intézmény határozatát, mert abból nem derültek ki az indokok. Meglátásom szerint a Bíróság a BAT ügyben ennél tovább megy és anyagi értelemben is felülvizsgálja a Bizottság értékelését: egyértelműen megállapítja, hogy a Bizottság tévesen értékelte a szóban forgó érdekeket.

A **Kuijer** ügyben a kérelmező, egy egyetemi oktató, egyes országokban (Albánia, Angola, Sri Lanka, Bulgária, Törökország, Kína, Zaire, Nigéria, Vietnam) uralkodó politikai viszonyokkal kapcsolatos, az Unió ill. a tagállamok által készített dokumentumok hozzáférhetővé tételét kérte. A kérdéses dokumentumokat a Menekültügyi Információ-, Vélemény- és Adatcsereközpont (CIREA)¹⁰⁸ készítette az Unióban menedéket kereső, de visszafordított személyek helyzetéről. A Tanács elutasító határozatában azzal érvelt, hogy a

¹⁰⁴ *JT's Corporation* 47. pont.

¹⁰⁵ *JT's Corporation* 65. és 68. pont.

¹⁰⁶ *BATI* 7-8. pont. A kérelmezőnek – már a bírói szakaszban – rendelkezésére bocsátották a kért jegyzőkönyveket, de ezekben letakarták, hogy az adott álláspontot melyik tagállam fejtette ki. Így az sem derült ki, hogy melyik tagállam kezdeményezésére minősítették át az expandált dohánnyt fogyasztási dohánnyá. (24. pont)

¹⁰⁷ 41. és 57. pont.

¹⁰⁸ Centre for Information, Discussion and Exchange on Asylum.

dokumentum nyilvánosságra hozatala hátrányosan érintené az Unió nemzetközi kapcsolatait, közelebbről ezen országokhoz fűződő viszonyát.

A felperes szerint a fent nevezett országokról készített jelentések esetében a Tanács határozata minden dokumentum esetében ugyanazt azt indoklást tartalmazta. Kuijer úgy érvelt, hogy a Tanács mérlegelése merőben mechanikus volt, és nem vette figyelembe, hogy minden országban más és más a helyzet. A Tanács szerint azonban ezek a jelentések ugyanazon kategóriába tartoznak, sok közös jellemzőjük van, így jogában állt egy csoportként kezelni őket.¹⁰⁹

A Bíróság a felperesnek adott igazat. Az országjelentések *különböző időszakokra* és egymástól *nagyon eltérő helyzetű országokra* vonatkoztak (pl. Zaire és Kína), amelyekkel az Unió *diplomáciai kapcsolatai változóak*. A dán hatóságok által készített, és a kérelmezőnek megküldött tíz dokumentum tartalmából kiviláglik, hogy ezek a jelentések nagyon eltérőek egyrészt *természetüket* tekintve (a politikai, gazdasági, jogi és katonai rendszer leírása, az emberi jogok helyzete, a klánok vagy kisebbségek közötti kapcsolatok, a közbiztonság szintje, stb.), másrészt *szenzitivitásuk* tekintetében is, tehát abban, hogy mennyire érzékeny információkat tartalmaznak. A Tanács határozatából nem derül ki, hogy a ki nem adott négy dokumentum mennyiben különbözik a nyilvánosságra hozott tíz dokumentumtól.

Mivel a kérelem által érintett dokumentumok tartalma jelentősen eltért, ezért minden esetben egyenként meg kellett volna vizsgálni, hogy hozzáférhetővé tehető-e. Így – bár a Tanács állítása szerint minden egyes dokumentumot külön megvizsgált –, a határozat indoklásából ez nem derül ki. Ebből kifolyólag a Bíróság megsemmisítette a Tanács határozatát.¹¹⁰

Ezt követően a Tanács újabb határozatot bocsátott ki, amelyben ugyan nem változtatta meg korábbi véleményét, de legalább részletesen indokolta álláspontját. A Tanács szerint a kért dokumentumok egyes jellemzői közösek, ezért hasonlóan kell kezelni őket; a dokumentumok nagyon részletes információt tartalmaznak a vizsgált ország általános politikai és emberi jogi helyzetéről, amelyeket ezen ország kritikájaként is lehetne értelmezni; ezek a jelentések hátrányosan befolyásolhatják az Unió és a kérdéses harmadik ország közötti kapcsolatokat, ennek megítéléséért pedig politikailag a Tanács felel; végül a jelentések nyilvánosságra hozatala kedvezőtlenül befolyásolhatja az ezen országokból származó és visszafordított menedékkérők helyzetét.¹¹¹ Ezen általános indokok után a Tanács az egyes dokumentumokat egyenként is megvizsgálva újfent megtagadta a hozzáférhetővé tételt. Kuijer ezt a határozatot is megtámadta a Bíróság előtt.

Az érvelés tartalmi részéről bővebben lesz szó a nemzetközi kapcsolatok kivételét bemutató fejezetben. Az indokolási kötelezettségről viszonylag kevés található ebben az ítéletben, ui. a Bíróság csak a felperes által előadott első joggalappal foglalkozott, azaz a 93/731 határozat és az arányosság elvének sérelmével; a másodikként említett, az indokolási kötelezettség sérelmét állító joggalappal nem.¹¹² Ettől függetlenül, érintőlegesen utalt az indokolási kötelezettségre is. Az ítélet értelmében az az absztrakt tény, hogy egyes dokumentumok negatív állításokat tartalmaznak egy harmadik állam politikai helyzetéről vagy az emberi jogok védelméről, nem szolgálnak elégséges indokul a hozzáférhetővé tétel megtagadásához; továbbá minden egyes jelentés vonatkozásában meg kell vizsgálni a

¹⁰⁹ *Kuijer I* 29-31. ill. 33. pont. – Később – a megerősítő kérelem elutasítása után mintegy két héttel – a dán hatóságok által a CIREA-nak készített tíz jelentést a Tanács megküldte a kérelmezőnek, de további négy jelentést, amelyet más tagállamok készítettek, továbbra sem adtak ki. (13. pont.)

¹¹⁰ *Kuijer I* 37-43. pont.

¹¹¹ *Kuijer II* 18. pont.

¹¹² *Kuijer II* 26-27. pont. A Bíróság a harmadikkal joggalappal – a hozzáférési jog mint alapvető elv sérelmével – sem foglalkozott.

tartalomra és a kontextusra vonatkozó specifikus tényezőket, és csak ezt követően lehet dönteni hozzáférhetővé tételükről avagy annak megtagadásáról.¹¹³

A *Franchet* ügy felperesei a Bizottság tisztviselői voltak, akiket az Eurostat-on (az Európai Közösségek Statisztikai Hivatalán) belüli lehetséges szabálytalanságok miatt áthelyeztek, majd ellenük fegyelmi eljárást indítottak. A visszaélések ügyében vizsgálatot folytató OLAF (Európai Csaláselleni Hivatal) az 1073/1999 rendeletnek megfelelően megküldte a luxemburgi és a francia igazságügyi hatóságok számára az általa folytatott vizsgálatok iratait, amelyekben mindkét felperes szerepelt. Ezenkívül az OLAF több *közleményt* is eljuttatott a Bizottságnak, amelyek a belső vizsgálatok lefolytatása alkalmával szerzett információkat tartalmaztak. Ez utóbbiakkal kapcsolatban az OLAF annak megállapítására szorítkozott, hogy az igényelt közlemények mindegyikében olyan vizsgálati eredmények találhatók, amelyek hozzáférhetővé tétele hátrányosan befolyásolná a Franciaországban és Luxemburgban folyamatban lévő bírósági eljárásokat.¹¹⁴

Az Elsőfokú Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az OLAF megállapításai homályosak és túlságosan általánosak. Az OLAF elvont módon nyilatkozott a kockázatokról, anélkül, hogy jogilag megfelelően bizonyította volna, hogy e dokumentumok hozzáférhetővé tétele *ténylegesen hátrányosan befolyásolta* az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok céljának védelmét, valamint, hogy a hivatkozott kivétel valóban alkalmazható az e dokumentumokban foglalt *adatok összességére*. Ekként e dokumentumok nem tartoznak a hivatkozott kivétel alkalmazási körébe.¹¹⁵

2.2.4. Konkrét és egyenkénti vizsgálat

Az indokolási kötelezettséggel kapcsolatban az intézményeket gyakran érte az a vád, hogy az igényelt dokumentumokat nem vizsgálták meg egyenként, hanem azonos típusú dokumentumok esetében ugyanazon szavakat használva, sablonosnak tűnő indokokat hoztak fel. Kérdés tehát, hogy az egyedi vizsgálat követelménye kizárja-e, hogy hasonló típusú, vagy lényeges jellemzőiket tekintve hasonló dokumentumokat az intézmény együttesen vizsgáljon meg.

Érthető, hogy praktikus okokból, a gyors és zavartalan munkavégzés érdekében az intézmények nem kívánják túl sok időt tölteni a kérelmek megválaszolásával és indoklásával. Ezért az intézmények abban érdekeltek, hogy – amennyiben vannak bizonyos közös tulajdonságaik – a dokumentumokat egy kategóriába tegyék. A Bíróság nem zárkózott el teljesen el a munkaszervezés ilyen ésszerűsítésétől, azonban a VKI ügyben szigorú korlátokat állított fel.

Az alábbiakban először röviden összefoglalom a Hozzáférési Határozatok rendszerében hozott ítéleteket, majd pedig a Rendelet hatályba lépését követő releváns jogeseteket.

(a) A Hozzáférési Határozatok

A *WWF* ügyben a Bíróság úgy nyilatkozott, hogy a Bizottság köteles jelezni – legalább a *dokumentumok egyes kategóriái* vonatkozásában –, hogy azok mennyiben tartoznak a kivételek körébe. Az adott ügyben a kérelem egy szerződésszegési eljárással kapcsolatos dokumentumokra irányult, tehát a Bizottság köteles lett volna megmagyarázni,

¹¹³ *Kuijer II* 60-61. pont.

¹¹⁴ *Franchet* 127. pont.

¹¹⁵ 128-132. pont.

hogy az igényelt dokumentumok mennyiben kapcsolódnak a szerződésszegési eljárás megindításához; mi a dokumentumok tárgya, és hogy olyan vizsgálatokról és ellenőrzésekről van-e szó, amelyek relevánsak lehetnek egy szerződésszegési eljárás esetleges megindítása esetén.¹¹⁶

Az ítélet szövegéből úgy tűnhet, hogy nem szükséges a dokumentumok tartalmának részletes vizsgálata, azaz a Bíróság nem követeli meg az EKSZ 226. cikk szerinti eljárás és az igényelt dokumentumok közötti tartalmi kapcsolatot; adott esetben a Hozzáférési Határozatban nevesített valamelyik közérdek és a dokumentum közötti valamiféle érintőleges kapcsolat is megalapozhatja a hozzáférés megtagadását. A későbbi jogesetektől azonban kiderül, hogy ez az értelmezés helytelen – ami mindenképpen örvendetes a transzparencia szempontjából.¹¹⁷

A Bizottság az *Interporc I* ügyben azzal próbálta védeni magát, hogy értelmezése szerint a bírósági eljárásokkal kapcsolatos kivétel alkalmazásához elegendő, hogy a kért dokumentumok folyamatban levő eljárásra, még hozzá annak tárgyára vonatkoznak.¹¹⁸ A Bizottság tehát pusztán a dokumentum tárgya alapján tagadta meg a hozzáférést. Örvendetes módon a Bíróság nem fogadta el ezt a gondolatmenetet. A Bizottságnak meg kell vizsgálni az igényelt dokumentumok tartalmát, tehát hogy a hozzáférhetővé tétel ténylegesen sértheti-e a közérdeket; és az így kialakított egyedi indokokat az indoklásba bele kell foglalni, ha nem is egyenként, de legalább a *dokumentumok minden egyes kategóriája* tekintetében.¹¹⁹

A *Svenska* jogeset jobbra akörül forgott, hogy a Tanács 93/731 határozata kiterjed-e a harmadik pillérré. A Bíróság mindenesetre leszögezte, hogy legalább *kategóriánként* meg kell vizsgálni a dokumentumokat. Az ügyből implicite az is kiderül, hogy nem minden, a harmadik pillérrel kapcsolatos dokumentum tartozik automatikusan a „közbiztonság” kivétel alkalmazási körébe.¹²⁰

A *Bavarian Lager* ügyben a kérelmező szerződésszegési eljárással kapcsolatos dokumentumokhoz kívánt hozzáférni. A kérdéses ügyben a Bizottság úgy döntött, hogy bár a véleménytervezetet elkészítette, mégsem nyújt be indokolással ellátott véleményt. A felperes kérelme erre a fent említett, indokolással ellátott vélemény tervezetére irányult. A Bizottság szerint az indokolással ellátott vélemény fogalmilag a szerződésszegési eljáráshoz kapcsolódik, és mint ilyen a közérdek védelmét szolgáló kivételek alkalmazási körébe tartozik. Látható, hogy ez az értelmezés lényegében dokumentumok egy teljes csoportját, azaz minden, 226. cikk szerinti eljárással kapcsolatos dokumentumot kivonna a hozzáférés alól. A Bizottság ennek ellenére azt hangoztatta, hogy a felperes állításával szemben a dokumentum *természete* alapján tagadta meg a hozzáférést, nem pedig azért, mert a dokumentum egy bizonyos kategóriába tartozik. A Bizottság azt is hozzátette, hogy a közérdek védelmére szolgáló kivételekkel kapcsolatos dokumentumok esetén vélelmezni kell, hogy azok feltárása hátrányosan befolyásolná a közérdeket.¹²¹

¹¹⁶ „...the Commission is required to indicate, at the very least by reference to categories of documents, the reasons for which it considers that the documents detailed in the request which it received are *related to* the possible opening of an infringement procedure. It should indicate to which subject-matter the documents *relate* and particularly whether they involve inspections or investigations relating to a possible procedure for infringement of Community law.” Németül: “Die Kommission ist verpflichtet, wenigstens für jede Gruppe von Dokumenten die Gründe anzugeben, aus denen sie der Auffassung ist, daß die in dem an sie gerichteten Antrag erwähnten Dokumente mit der etwaigen Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens *zusammenhängen*; dabei hat sie darzulegen, worauf sich diese Dokumente *beziehen*, und insbesondere auch, ob sie Inspektionstätigkeiten betreffen, die die Feststellung eines etwaigen Verstosses gegen das Gemeinschaftsrecht mit sich bringt.” – *WWF* 64. pont, kiemelés a szerzőtől.

¹¹⁷ *Interporc I* 54. pont, *Svenska* 117. pont, *Bavarian Lager* 41. pont.

¹¹⁸ *Interporc I* 36. pont.

¹¹⁹ *Interporc I* 52. és 54. pont.

¹²⁰ *Svenska* 117. és 120. pont.

¹²¹ *Bavarian Lager* 30. és 31. pont.

A Bíróság nem értett egyet a Bizottsággal. A Bíróság szerint helytelen az az érvelés, hogy a szerződészegési eljárással *kapcsolatos* minden dokumentum a közérdek védelmét szolgáló kivétel alkalmazási körébe tartozik.¹²² Ezzel tehát lényegében elutasította az automatizmust, és implicite azt a kötelezettséget írta elő, hogy a dokumentumok tartalmát minden esetben meg kell vizsgálni, bár az is igaz, hogy a Bíróság a kategóriánkénti vizsgálat jogszerűségéről nem nyilatkozott.

A *JT's Corporation* ügyben a Bíróság amiatt semmisítette meg a Bizottság határozatát, mert a Bizottság dokumentumok egy kategóriáját vette alapul érvelésében, és nem vizsgálta meg az egyes dokumentumok tényleges tartalmát. Azzal, hogy elutasító döntését kizárólag a dokumentum-kategóriák általános jellemzőire alapozta, a Bizottság megsértette az indoklási kötelezettséget.¹²³

A *Mattila I* ügyben – a *WWF* ügyhöz hasonlóan – a Bíróság úgy fogalmazott, hogy az intézmények kötelesek *legalább* a dokumentumok *kategóriái* vonatkozásában kellően indokolni, hogy miért tartoznak valamely kivétel alkalmazási körébe.¹²⁴ A „legalább” kitételt többféleképp is lehet értelmezni. A megfogalmazásból egyrészt arra következtethetünk, hogy az intézmény minimum-követelményként kategóriánként köteles a dokumentumokat megvizsgálni. Ha ennek eleget tesz, a határozat ebben a tekintetben kiállja a jogszerűség próbáját. Az egyenkénti vizsgálat tehát üdvözlendő és támogatandó, de nem kötelező. Az információs jogok érvényesülése szempontjából pozitívabb olvasat, ha a fenti mondatot úgy értelmezzük, hogy a főszabály az egyenkénti és konkrét vizsgálat, és csak kivételesen lehet a kért dokumentumok hozzáférhetővé tételéről kategóriánként dönteni. A fellebbviteli szakaszban az Európai Bíróság erről nem nyilatkozott.

A *Kuijter I* ügyben a Bíróság egy kicsit másképp fogalmaz: csak akkor lehet eltekinteni a dokumentumok konkrét és egyenkénti vizsgálatától, ha a dokumentumok *lényegi tulajdonságai azonosak*.¹²⁵ Azt, hogy ez pontosan mit jelent, nem tudjuk meg.

A *Kuijter II* ügyben a Bíróság hangsúlyozta, hogy a dokumentumok *általában vett tartalma* önmagában nem elegendő indok a hozzáférés megtagadásához. Az adott esetben az a tény, hogy egyes dokumentumokban információ és bírálat található egy harmadik ország politikai vagy emberi jogi helyzetéről, önmagában nem elegendő bizonyíték arra nézve, hogy a dokumentum kiadása a közérdeket (a nemzetközi kapcsolatokat) hátrányosan befolyásolná. Az intézmény *minden egyes dokumentum* vonatkozásában köteles megindokolni, hogy a hozzáférés az adott dokumentum tartalmát vagy összefüggéseit tekintve mennyiben képes hátrányosan érinteni a közérdek védelmét.¹²⁶

A *Petrie* ügyben a felperesek egy folyamatban levő szerződészegési eljárás alá vont üggyel kapcsolatban szerették volna különböző dokumentumokhoz hozzáférni. A felperesek azt állították, hogy a Bizottság az eljárással kapcsolatos összes dokumentumot (formális értesítés az eljárás megindításáról; indokolással ellátott vélemény) bármiféle különbségtétel nélkül, automatikusan az egyik kivétel alkalmazási körébe sorolt.¹²⁷ A Bíróság azonban úgy találta, hogy a Bizottság nem *általában* utasította el a szerződészegési eljáráshoz kapcsolódó *összes* dokumentum közzétételét – amely feltehetőleg a Bíróság szerint is ellentétes lenne a Hozzáférési Határozatokkal –, hanem csak a formális értesítés és az indokolással ellátott vélemény nyilvánosságra hozatalát tagadta meg. Ezen dokumentumok esetében pedig érdemi szempontból is indokolt a közzététel megtagadása, hiszen a kérdéses iratok hozzáférhetővé

¹²² *Bavarian Lager* 41. pont.

¹²³ *JT's Corporation* 46. és 65. pont.

¹²⁴ *Mattila I* 94. pont. „... at the very least by reference to categories of documents”, „wenigstens für jede Gruppe von Dokumenten”, „al menos para cada categoría de documentos” (kiemelés a szerzőtől).

¹²⁵ *Kuijter I* 41. pont. – Angolul, németül és spanyolul: „documents having the same essential features”; „Gruppen, die die gleichen wesentlichen Merkmale aufweisen”; „grupos de iguales características materiales”.

¹²⁶ *Kuijter II* 60-61. pont.

¹²⁷ *Petrie* 55. pont.

tétele nyilvánvalóan csökkentené annak valószínűségét, hogy a felek őszintén együttműködve, a kölcsönös bizalom jegyében nyíltan egyeztessenek, és hogy békésen rendezzék az ügyet.¹²⁸ Itt tehát nem tudunk meg újat arról, hogy mennyiben megengedett a kategóriánkénti vizsgálat.

A fentiek alapján úgy tűnik, hogy a Bíróság a konkrét és egyenkénti vizsgálat kontra kategóriánkénti vizsgálat kérdésében ingadozik: egyik ítéletében megengedhetőnek tartja a kategóriánkénti vizsgálatot – feltehetőleg csak annyiban, amennyiben a dokumentumok lényegi tulajdonságai azonosak (*WWF, Interporc I, Svenska, Kuijer I, Mattila I*) –, más esetekben viszont (*Bavarian Lager, Kuijer II, JT's Corporation, Van der Wal II*)¹²⁹ explicite avagy implicite konkrét és egyenkénti vizsgálatot ír elő. Ez a látszólagos logikátlanság valószínűleg az egyes jogesetek konkrét körülményeinek tudható be: az intézmények zavartalan működése indokolt esetben megkívánja a munkavégzés optimalizálását, racionalizálását. A pontos határokat nem lehet absztrakt módon meghúzni, hanem eseti alapon kell eldönteni, és végső esetben a közösségi bíróra bízni annak megállapítását, hogy az adott körülmények között helyesen járt-e el az intézmény.

(b) A Rendelet

A Rendelet vonatkozásában a *VKI* ügyben találunk érdekes megállapításokat az egyenkénti és konkrét vizsgálat terjedelméről és az arányosság követelményéről. Először is, a Bíróság explicite kimondta, hogy a Hozzáférési Határozatok kapcsán kialakított, a konkrét és egyenkénti vizsgálat kötelezettségére vonatkozó ítélkezési gyakorlat a Rendeletre is alkalmazható.¹³⁰ Ez a kijelentés a fentebb ismertetett jogesetek fényében nem teljesen érthető, hiszen láttuk, hogy a Bíróság több esetben is elegendőnek ítélte a kategóriánkénti vizsgálatot. Magyarázat lehet erre a következetlenségre az a distinkció, amire a Bíróság utal is, de amit sajnos nem fejt ki. Eszerint különbséget kell tennünk egyrészt maga a vizsgálat, másrészt az ennek eredményeképp születő határozatban szereplő indoklás között. Az intézmény tehát nem bújhat ki a konkrét és egyenkénti vizsgálat követelménye alól, ám magában az indoklásban már elegendő, ha az intézmény csak kategóriánként írja le az elutasítás okait. Szerintem azonban az ilyen különbségtétel eléggé mesterséges és ésszerűtlen, hiszen a kérelmező és a közösségi bíró csak az indoklásból tudja megállapítani, hogy az intézmény valóban elvégezte-e a szükséges vizsgálatokat.¹³¹

Ezt követően a Bíróság további megállapításokat tesz. Az ítélet 75. pontja így szól.

E főszabály [a konkrét és egyenkénti vizsgálat] azonban nem jelenti azt, hogy minden körülmények között ilyen vizsgálat lefolytatása kötelező. ... e vizsgálat szükségtelen lehet, ha az adott ügy egyedi körülményei alapján egyértelmű, hogy a hozzáférést meg kell tagadni vagy éppen hogy meg kell adni. Ez lehet a helyzet többek között akkor, ha egyes dokumentumok vagy nyilvánvalóan teljes egészükben a hozzáférési jog alóli kivétel hatálya alá tartoznak, vagy éppen ellenkezőleg, nyilvánvalóan teljes egészükben hozzáférhetőek, vagy a Bizottság azokat ugyanilyen körülmények között már konkrétan és egyenként értékelte.

¹²⁸ *Petrie* 67-68. pont.

¹²⁹ *Van der Wal II* 24. és 28. pont.

¹³⁰ *VKI* 72. pont.

¹³¹ „... regardless of whether the paragraph relied on by the Commission [i.e. that an institution is required to indicate, at the very least by reference to categories of documents, the reasons] lays down only a rule that reasons must be stated ...” Magyarul: „... függetlenül annak kérdésétől, hogy a Bizottság által hivatkozott pont [azaz hogy az intézmény legalább dokumentum-kategóriánként köteles megjelölni az indokokat] nem csupán az indoklási szabályok egyike ...” 73. pont.

A fent idézett részlet alapján *a konkrét, egyenkénti vizsgálat alóli kivételek* tehát az alábbiak: először is, a dokumentum nyilvánvalóan teljes egészében egy kivétel hatálya alá tartozik; másodsor a dokumentum nyilvánvalóan teljes egészében hozzáférhető; harmadszor az intézmény ugyanolyan körülmények között már elvégezte a vizsgálatot.

A fentiekhez két megjegyzést szeretnék hozzáfűzni. Először is, a „többek között” kitétel arra utal, hogy a felsorolás nem taxatív. Másodsor, a hozzáférés konkrét vizsgálat nélkül is megtagadható, ha a dokumentum „nyilvánvalóan” egy kivétel hatálya alá tartozik. Meglátásom szerint, ez adott esetben túlságosan tág diszkréciót biztosít az intézménynek.

A későbbiekben a Bíróság még egy kivételt azonosít, amellyel részletesen is foglalkozik.

... mivel a jelen ügyben a Bizottság e vizsgálatot mellőzte, meg kell határozni, indokolhatja-e jogszerűen valamely intézmény a hozzáférés teljes megtagadását e vizsgálat szerinte igen jelentős munkaterhével.¹³²

Ami a konkrét tényeket illeti, az ügyben a felperes fogyasztóvédelmi szervezet (VKI) az ún. Lombard Klub kartellel kapcsolatos versenyjogi eljárás ügyirataiba kívánt betekintést nyerni. Mivel ezek több mint 47 ezer lapból álltak, a Bizottság a dokumentumokat különféle kategóriákba sorolta, és kategóriánként vizsgálta meg, hogy hozzáférhetővé tehető-e avagy sem.

A Bíróság szerint a Bizottság általános következtetést vont le az iratok egészére nézve, amelyet nem tehetett volna az iratok előzetes konkrét és egyenkénti vizsgálata nélkül. *A kategóriákra osztás* teljessége és pontossága szempontjából is csak hozzávetőleges volt, a Bizottság a felosztást absztrakt módon végezte. A Bizottság indokolása homályos és általános; a hozzáférhetővé tétellel feltételezhetően okozott sérelem *túlságosan hipotetikus*. A megtámadott határozat indokolásából *nem tűnik* úgy, hogy az iratokban szereplő adatok hozzáférhetővé tétele *sértené* a Bizottság ellenőrzési és vizsgálati tevékenysége céljainak védelmét.¹³³

A fentiek alapján a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy „a Bizottság által hivatkozott kivételek nem vonatkoznak szükségképpen a Lombard Klub iratok egészére és még az általuk esetlegesen érintett dokumentumoknak is csupán egyes részeire vonatkozhatnak”¹³⁴

Látható tehát, hogy nem mindegy, miként történik a kategóriákra való osztás – pontosabban a *kategóriákba való besorolás*. Valószínűleg fontos maga a helyes *kategóriakialakítás*, tehát előzőleg a kategóriák helyes meghatározása – bár erre a Bíróság közvetlenül nem utal. Annyi bizonyos, hogy a Bizottság a dokumentumokat anélkül osztotta be az egyes kategóriákba, hogy azokat ténylegesen megvizsgálta volna. A Bizottság absztrakt módon kialakított valami elképzelést a dokumentumok tartalmáról, és ez alapján végezte el a csoportosítást. Ez pedig elfogadhatatlan.

A fent említett hiányosságok ellenére a Bíróság elfogadta, hogy el lehet tekinteni a dokumentumok konkrét és egyenkénti vizsgálatától, ha az rendkívül nagy terhet ró a Bizottságra. Ebben az esetben az arányosság elve segít eligazodni, amelyről korábban már részletesen szóltam. A Bíróság releváns megállapításait röviden összefoglalva: az intézmény csak abban az esetben mentesül a dokumentumok egyenkénti vizsgálatától, ha az *„rendkívülién súlyos, az ésszerű elvárhatóság kereteit meghaladó adminisztratív tehernek bizonyul”*.¹³⁵

¹³² VKI 93. pont. A részletes indoklás: 94-131. pont.

¹³³ VKI 82., 83., 84. és 87. pont.

¹³⁴ VKI 90. pont. A Bíróság többi megállapítása egyrészt már általában véve az indokolási kötelezettségre (annak terjedemére) vonatkozik; másrészt pedig az egyes kivételek érdemi vizsgálatára. Ezeket l. a megfelelő fejezetnél.

¹³⁵ VKI 112. pont. Bővebben l. VI. Rész 1.7.2. pont.

A közeljövőben az Európai Bíróságnak is lehetősége nyílik majd a konkrét és egyenkénti vizsgálat követelményéről nyilatkozni, ui. a **Turco** ügyben az Elsőfokú Bíróság ítéletét a beavatkozó Svédország és Turco is megfellebbezte. Témánk szempontjából a svéd kormány kérelme érdekes, ui. a fellebbező egyik érve az, hogy a Tanács nem vizsgálta meg a konkrét dokumentum tartalmát, hanem pusztán az alapján döntött, hogy a dokumentum egy bizonyos *kategóriába*, jelen esetben a jogi tanácsadással kapcsolatos kivétel körébe tartozik.¹³⁶

2.3. Az egyes kivételek: áttekintés

A következő fejezetekben megvizsgálom a Hozzáférési Határozatokban szereplő egyes kivételeket. A Bíróság megállapításai feltehetőleg *mutatis mutandis* érvényesek a Rendelet vonatkozásában is.

A hozzáféréstől való döntéshozatal során az intézmények az alábbi logikát követik. Először meg kell vizsgálni, hogy a kért dokumentum a releváns cikkben¹³⁷ szabályozott valamelyik kivétel körébe tartozik-e, majd pedig azt, hogy az adott kivétel valóban védelemre szorul-e, azaz hogy a védett érdek sérelmének kockázata ésszerűen előrelátható-e, és nem pusztán hipotetikus. Harmadszor, ahol ez releváns, meg kell vizsgálni, hogy fennáll-e olyan nyomós közérdek, amely indokolja a dokumentumok nyilvánosságra hozatalát. Végül arról kell meggyőződni, hogy a kivételt a dokumentum egészére alkalmazni kell-e, azaz hogy van-e lehetőség részleges hozzáférés biztosítására.¹³⁸

Fontos újból leszögezni, hogy önmagában az a körülmény, hogy valamely dokumentum egy kivétellel védett érdeket érint, nem lehet elégséges indoka e kivétel alkalmazásának.¹³⁹ Az intézmény köteles egyenként és konkrétan megvizsgálni, hogy a dokumentum – teljesen egészében avagy részlegesen – hozzáférhetővé tehető-e. Csak a dokumentum tartalmának konkrét vizsgálata után dönthet; egyes kivételek esetén pedig többféle érdekeket is mérlegelni kell. Az elutasítás indokait az intézmény köteles az indoklásban megjelölni.

Az alábbi két táblázat a védett érdekek, valamint az alkalmazandó teszt szempontjából tekinti át a Hozzáférési Határozatokban és a Rendeletben szereplő kivételeket.

¹³⁶ Svéd Királyság kontra Tanács (C-39/05. P. sz. ügy) HL 2005 C 106/13.

¹³⁷ A 93/731 határozat 4. cikke, a 94/90 határozat Melléklete (Kivételek), a Rendelet 4. cikke.

¹³⁸ *Franchet* 115. és 118. pont.

¹³⁹ VKI 69. pont, *Franchet* 115. pont.

17. táblázat

A védett érdekek és az alkalmazandó teszt a Hozzáférési Határozatokban, valamint a Nyitottsági Rendeletben

A Hozzáférési Határozatok			
Kivétel (védett érdekek)	Milyen érdeket véd	Sérelem teszt	Érdekek mérlegelése
közbiztonság	közérdek	+	-
az Unió vagy egy vagy több tagállam biztonsága és védelme	közérdek	+	-
katonai és nem-katonai válságkezelés	közérdek	+	-
nemzetközi kapcsolatok	közérdek	+	-
pénzügyi stabilitás	közérdek	+	-
bírószági eljárások	közérdek	+	-
ellenőrzések és vizsgálatok	közérdek	+	-
a Közösség pénzügyi érdekeinek védelme	közérdek	+	-
az egyén és a magánszféra védelme	magánérdek	+	-
kereskedelmi és ipari titok védelme	magánérdek	+	-
a dokumentumban szereplő információkat szolgáltató természetes vagy jogi személyt védő, vagy az információt szolgáltató tagállam joga szerinti titoktartási nyilatkozat	magánérdek	+	-
az intézményen belüli tárgyalások	az intézmény érdeke	+	+
harmadik személyek dokumentumai	a kibocsátó érdeke	abszolút kivétel	
érzékeny dokumentumok	közérdek*	abszolút kivétel	

A Nyitottsági Rendelet			
Kivétel (védett érdekek)	Milyen érdeket véd	Sérelem teszt	Nyomós közérdek teszt
közbiztonság	közérdek	+	-
védelmi és katonai ügyek	közérdek	+	-
nemzetközi kapcsolatok	közérdek	+	-
a Közösség vagy valamely tagállam pénzügyi, monetáris vagy gazdaságpolitikája	közérdek	+	-
a személyiség és a magánszemély becsületének védelme, különösen a személyi adatok védelmére vonatkozó közösségi joganyagoknak megfelelően	magánérdek	+	-
természetes vagy jogi személy kereskedelmi érdekei, beleértve a szellemi tulajdont is	magánérdek	+	+
bírószági eljárások és jogi tanácsadás	közérdek	+	+
ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok célja	közérdek	+	+
belső dokumentumok [az intézményen belüli tárgyalások]	az intézmény érdeke	+	+
		(súlyos sérelem)	
harmadik személyek dokumentumai	a kibocsátó érdeke	különleges szabályok	
érzékeny dokumentumok	a kibocsátó érdeke közérdek*	különleges szabályok	

*Titkosítani valamiféle közérdek alapján lehet (nemzetbiztonsági érdek, stb.)

2.4. A nemzetközi kapcsolatok

A nemzetközi kapcsolatokra vonatkozó kivételt többféleképpen is lehet értelmezni. A *tág értelmezés* a Rendeletet lényegében megfosztaná lényegétől, hiszen szigorúan tekintve az Unió működése teljes mértékben nemzetközi, másképpen fogalmazva államok közötti. Szerencsére az intézmények, és a Bíróság sem ezt az értelmet tulajdonítja ennek a kivételnek. A *szűkebb értelmezés* szerint e kivétel az Unió és a nemzetközi közösség többi szereplője közötti sajátos, még mindig javarészt a magasdiplomáciai titkolózás fátylába burkolózó kapcsolatokra vonatkozik.

Mivel a vizsgált kivételre az intézmények javarészt az Unió második és harmadik pillérének keretei között elfogadott dokumentumok esetében hivatkoztak, az alkalmazásával kapcsolatos első fontos kérdés az, hogy a Hozzáférési Határozatok kiterjednek-e a kormányközi pillérekre. A Rendelet esetében ez már nem kérdéses: a rendelkezésekből egyértelműen kiderül, hogy az Unió minden tevékenységére kiterjed.¹⁴⁰

(a) A második pillér (a közös kül-, biztonság- és védelmi politika)

A *Hautala* ügy háttéréül az szolgált, hogy az Európai Tanács 1991-ben és 1992-ben megállapodott a harmadik országokba irányuló fegyverexport kritériumaiban, amelyet 1996-ban egy tanácsi munkacsoport által kibocsátott jelentés követett. E jelentést a COREU-hálózaton keresztül fogadták el. Az Európai Parlament egyik képviselője, Hautala e dokumentumokhoz kívánt hozzáférni, ám kérelmét a Tanács a közbiztonság védelmére hivatkozva elutasította.

A Bíróság először is megállapította, hogy a Tanács 93/731 határozata alkalmazható, azaz a határozat kiterjed a második pillér keretében elfogadott dokumentumokra is, azonban hozzátette, hogy e dokumentumok esetében felülvizsgálati jogköre korlátozott. Egyrészt a KKBP vonatkozásában a *Tanács mérlegelési jogát az EUSZ V. Címe által ráruházott politikai felelősség keretei között gyakorolja*, azaz jóval szélesebb a mozgástere, mint a közösségi tevékenységek esetében. Másrészt a *Bíróság felülvizsgálati jogköre* annak vizsgálatára korlátozódik, hogy az eljárási szabályokat betartották-e; a kérdéses döntés kellően indokolt-e; a tényeket kellően állapították-e meg; hogy nem követtek-e el nyilvánvaló mérlegelési hibát; vagy nem történt-e hatáskörrel való visszaélés.¹⁴¹

A fenti általános megállapítások után a Bíróság megvizsgálta, hogy a kérdéses dokumentum hozzáférhetővé tétele **sértené-e a nemzetközi kapcsolatokat**. A jelen esetben a Bíróság úgy találta, hogy a Tanács joggal hivatkozott a „nemzetközi kapcsolatok” kivételre. Először is, a felperes által kért jelentést a tagállami külügyminiszteriumok magas rangú képviselőiből álló Politikai Bizottság készítette a COREU-hálózat igénybevételével. (A jelentéseket nem is terjesztették a Tanács dokumentumainak terjesztésére szolgáló általános csatornákon.) A COREU a tagállamokat és a Bizottságot összekötő kommunikációs hálózat, speciális levelezési rendszer, amely megkönnyíti a külpolitikai kérdésekben történő gyors döntéshozatalt. A COREU-hálózaton küldött dokumentumok csak egy szűk réteghez jutnak el, méghozzá egy korlátozott számú, betekintési joggal rendelkező címzetti körhöz a tagállamokon, a Bizottságon és a Tanács Főtitkárságán belül. Másodsor, a kérdéses jelentés a tagállamok arra vonatkozó megállapítását tartalmazza, hogy a fegyverexport célországjaiban mennyiben tartják tiszteletben az emberi jogokat. Végül, a kérdéses jelentést belső

¹⁴⁰ Bővebben I. III. Rész 5.3.2.3. pont; valamint IV. Rész 2.2.2. pont.

¹⁴¹ *Hautala I* 71. és 72. pont.

használatra készítették, nem szándékozták publikálni, valamint olyan megfogalmazásokat és kifejezéseket tartalmaz, amelyek alkalmasak arra, hogy feszültséghez vezessenek bizonyos harmadik államokkal. Ezek alapján az Elsőfokú Bíróság nem tartotta indokoltnak a Tanács értékelését megkérdőjelezni.¹⁴²

A fenti érvelésből úgy tűnik, hogy a Bíróság ítélete jobbra azon alapult, hogy a dokumentum a COREU-hálózaton keresztül fogalmazódott meg. A Bíróság nem, vagy csak nagyon érintőlegesen vizsgálta meg, hogy a dokumentumok *tartalma* valóban sérti-e a nemzetközi kapcsolatokat. Ez viszont logikusan következik abból, hogy korábban eléggé szűken vonta meg a felülvizsgálati hatáskörének határait.¹⁴³

A Bíróság a *Mattila* ügyben sem merészkedett veszélyesebb vizekre. Mint ismeretes, a felperes által igényelt dokumentumok az Uniónak Oroszországhoz és Ukrajnához fűződő kapcsolataira vonatkoztak. Sajátos volt az ügyben, hogy a felperes információval rendelkezett arról, hogy mit is tartalmaznak ezek a dokumentumok, mivel korábban a finn külügyminisztériumban dolgozott, és Finnországot képviselte az Unió egyik munkacsoportjában. Így tisztában volt vele, hogy a kért dokumentumok olyan kérdésekkel foglalkoznak, mint pl. kereskedelmi kapcsolatok, nukleáris biztonság, a TACIS program, környezetvédelem, fogyasztóvédelem, jogalkotási programok, amelyeket általában nyilvánosságra szoktak hozni. Kérelmében hozzátette azt is, hogy mivel a kért dokumentumokban szereplő célokat közösségi költségvetésből támogatják, ez önmagában elegendő indok a lehető legszélesebb nyilvánosságra. A felperes szerint a Tanács elutasító határozatát pusztán a dokumentum besorolására alapozta, tj. arra, hogy a COREU-rendszeren keresztül készültek. Ezek alapján a felperes határozottan állította, hogy a hozzáférés nem sérti a nemzetközi kapcsolatokat.¹⁴⁴

A Tanács fenntartotta azt az álláspontját, hogy COREU-hálózaton keresztül küldött üzenetek a diplomáciai táviratokhoz hasonlóan nem nyilvánosak; ennek ellenére hangsúlyozta, hogy a „COREU-dokumentumok” nem esnek a Határozat hatályán kívül, ezért minden esetben meg kell vizsgálni azok *tartalmát*. Jelen esetben a Tanács eleget tett ezen kötelezettségének. Az érdemi vizsgálat során a Tanács arra a következtetésre jutott, hogy a dokumentumok kedvezőtlenül befolyásolják a nemzetközi kapcsolatokat, különösen az Unió és Ukrajna közötti kapcsolatokat.¹⁴⁵

Az Elsőfokú Bíróság a *Mattila* ügyben is ügyelt arra, hogy a Tanács politikai feladatait és az ezzel járó felelősséget tiszteletben tartsa. Hatáskörének korlátozott voltára való utalása után a Bíróság elfogadta a Tanács érvelését: a dokumentumok kétségtelenül az Unió Oroszországgal és Ukrajnával kapcsolatos álláspontját tartalmazzák, ekként a dokumentumok tartalmát és a benne levő információ részletességét figyelembe véve a Tanács jogosan alkalmazta a „nemzetközi kapcsolatok” kivételt.¹⁴⁶

¹⁴² 17., 71-74. pont.

¹⁴³ Az Elsőfokú Bíróság végül megsemmisítette a Tanács határozatát, de más indokok alapján. Ez az indok az volt, hogy a Tanács nem vizsgálta meg a részleges hozzáférés biztosításának lehetőségét. Bővebben I. VI. Rész 1.7.1. pont.

¹⁴⁴ *Mattila I* 39., 43-44. pont. – Háttér-információ: 2000 júniusában a finn Legfelsőbb Bíróság kémkedés vádjában bűnösnek találta Mattilát, mivel 1997 és 1998 során hivatali titkokat árult el, hivatali kötelezettségeit megszegte, és titkos EU dokumentumokat orosz diplomatáknak átadott. A bíróság egy év két hónap felfüggesztett szabadságvesztést szabott ki.

<http://newsroom.finland.fi/stt/showarticle.asp?intNWSAID=10081&group=Politics>

¹⁴⁵ 49-50. pont.

¹⁴⁶ 59. és 63-65.pont. – A Bíróság a többi perbeli nyilatkozatot is elutasította: a részleges hozzáférés megvizsgálásának elmulasztása, a dokumentumok egyenkénti vizsgálata; egyéni érdekek figyelembe vétele. *Mattila* fellebbezett, és sikerrel járt: a Bíróság megsemmisítette a Tanács határozatát, alapvetően a részleges hozzáférés megtagadása miatt. L. ott. – A Tanács 2004. évre vonatkozó jelentéséből kiderül, hogy a fellebbezést követően a Tanács és a Bizottság új határozatot fogadott el, és a legtöbb dokumentum vonatkozásában részleges hozzáférést engedélyezett. A két intézmény ezt azzal indokolta, hogy az eredeti határozatuk óta eltelt időre

A *Hautala és a Mattila* ügyben a Bíróság csak marginálisan vizsgálta felül a nemzetközi kapcsolatokra való hivatkozás indokoltságát; és nem helyettesítette saját véleményét az érintett intézmény álláspontjával.¹⁴⁷ A *Kuijer* esetben azonban már jóval „aktívabb” a Bíróság: zárt ülésen tekintett a kérdéses dokumentumokba, és szubsztantíve is megvizsgálta a Tanács érvelésének helyességét. *Kuijer* kérelme viszont már a harmadik pillérre vonatkozik.

(b) A harmadik pillér (korábban: bel- és igazságügyi együttműködés)

A *Kuijer I* ügy tényeiről már volt szó.¹⁴⁸ Röviden összefoglalva: a kérelmező, egy egyetemi oktató, egyes országok (Albánia, Angola, Sri Lanka, Bulgária, Törökország, Kína, Zaire, Nigéria, Vietnam) politikai helyzetére vonatkozó, az Unió ill. a tagállamok által készített dokumentumok feltárását kérte. A dokumentumokat a CIREA bocsátotta ki. Az Elsőfokú Bíróság a Tanács határozatát az indokolási kötelezettség megsértése miatt megsemmisítette, így a Tanács újabb határozatot bocsátott ki, amelyet a kérelmező ismét megtámadott. A *Kuijer II* ügy ítéletéből részletesen – az érdemi vonatkozásokat tekintve is – kiderül, hogy az adott körülmények között a Tanács jogszerűen hivatkozott-e a „nemzetközi kapcsolatok” védelmére irányuló kivételre.

A Bíróság először megismételte a *Hautala* és *Svenska* ügyben lefektetett általános elveket, amelyek erre a kormányközi pillérre is érvényesek.¹⁴⁹ Amikor a Tanács a közérdekre hivatkozva utasítja vissza bizonyos dokumentumok kiadását, a Szerződések által ráruházott politikai felelősség terheli, és ennek megfelelően diszkrécióval rendelkezik. Ilyen körülmények között a Bíróság felülvizsgálata korlátozott. Egy dokumentum hozzáférhetővé tételét azonban nem lehet kizárólag amiatt megtagadni, mert az bíráló megjegyzéseket tartalmaz egy harmadik ország politikai helyzetéről. Minden egyes esetben meg kell vizsgálni a dokumentum tartalmát és kontextusát.

A tények vizsgálata során a Bíróság nem pusztán az intézmény ellenkérelmében előadottakra támaszkodott, hanem az ilyen értelemben módosított eljárási szabályzata alapján zárt ülésen *betekintett a vitatott jelentésekbe*, és ekként megismerhette a dokumentumok tartalmát.¹⁵⁰ Ezáltal nyilvánvalóvá vált, hogy a Tanács *tévesen* állította, hogy a jelentések közvetlenül vagy elsősorban az Unió és a kérdéses harmadik országok viszonyaira vonatkoznának. A jelentések minden egyes ország esetében elemzik a politikai helyzetet és általában véve az emberi jogok védelmi szintjét, valamint utalnak arra, hogy mely emberi jogi egyezményt ratifikált az adott ország. Ezenkívül specifikus információkat is tartalmaznak az emberi jogokkal kapcsolatban, például a belső migrációról, az ország gazdasági és társadalmi helyzetéről, valamint a menekültek származási országukba való visszatéréséről.¹⁵¹

Az információk gyakran olyan tényekre vonatkoznak, amelyek már *egyébként is nyilvánosak*; pl. hogy miként változott az adott országban a politikai, gazdasági vagy társadalmi helyzet. Hasonlóképp, az emberi jogi helyzetre vonatkozó részletek is gyakran közismertek, tehát nem tekinthetők politikailag érzékeny elemzéseknek.¹⁵²

tekintettel a korábban hivatkozott kivételek már nem érvényesek. Council Annual report on access to documents – 2004, 30. o.

¹⁴⁷ De Leeuw (2003) 348.

¹⁴⁸ VI. Rész 2.2.3. pont: Az indokolási kötelezettség a gyakorlatban.

¹⁴⁹ 53. pont. Érdekes módon ebben a pontban nem hivatkozta meg ezt a két ügyet.

¹⁵⁰ *Kuijer II* 69. pont.

¹⁵¹ 62. pont.

¹⁵² 63. pont.

Ami a dokumentumok kontextusát illeti, a Bíróság meglátása szerint előfordulhat, hogy a nyilvánosságra hozatal egyáltalán nem érinti hátrányosan az Unió kapcsolatát az adott harmadik országgal. Így például lehetséges, hogy a jelentés a vizsgált ország korábbi helyzetének elemzését tartalmazza, és azóta ez az ország jelentős politikai változáson ment keresztül. Az is előfordulhat, hogy az Unió már hivatalosan is kritikával illette a vizsgált ország belpolitikai helyzetét. Továbbá, lehetséges, hogy az Unió viszonya egy adott országgal olyan jellegű, hogy az országban tapasztalható állapotokra vagy az emberi jogok védelmére vonatkozó kritika már nem ronthat a helyzeten. Végül, a jelentésekben szereplő megállapítások akár pozitívak is lehetnek az adott ország tekintetében.¹⁵³

Ezek alapján a Bíróság megállapította, hogy a Tanács tévesen alkalmazta a kivételt; a kért információk túlnyomó többsége a nemzetközi kapcsolatok sérelme nélkül hozzáférhetővé tehető. A dokumentumok kiadása tehát nem sérti a közérdeket.¹⁵⁴

A Bíróság „aktivitását” tekintve a *Kuijer II* ügyben hozott ítélet jelentősen eltér a *Hautala* ügytől, mivel ez utóbbiban a Bíróság úgy találta, hogy nem szükséges megkérdőjelezni a Tanács mérlegelésének helyességét. A Bíróság annak megállapítására szorítkozott, hogy a Hozzáférési Határozattal ellentétes az, hogy a Tanács nem vizsgálta meg a részleges hozzáférés biztosításának lehetőségét. A *Kuijer II* esetben azonban a Bíróság felülbírált a Tanács értékelését: a vitatott jelentésekbe való betekintés után megállapította, hogy azok tartalmának jelentős része nem vezet feszültségekhez harmadik országokkal. A sérelem teszt alkalmazását követően a Tanács tehát helytelen következtetésre jutott; valójában nem áll fenn a nemzetközi kapcsolatok kedvezőtlen befolyásolásának veszélye.¹⁵⁵

(c) Következtetések

A fentiekből úgy tűnik, hogy az uniós közös külpolitika (második pillér), így különösen a COREU (ill. jelenleg a CORTESY) rendszeren keresztül közzétett dokumentumok magasabb szintű védelemben részesülnek, mint a bel- és igazságügyi együttműködéssel kapcsolatos dokumentumok. Ez utóbbi esetben a Bíróság nagyobb hajlandóságot mutat egyrészt a dokumentumokba való betekintésre, másrészt pedig az intézmények mérlegelésének szubsztantív felülvizsgálatára. Emögött valószínűleg ugyanazon okok húzódnak meg, amelyek a tagállamok számára elfogadhatóvá tették, hogy a harmadik pillér egyre inkább közeledjen az első pillérhez,¹⁵⁶ míg a közös kül-, biztonság- és védelempolitika továbbra is olyan „magaspolitikai” területnek számít, amelynél ragaszkodnak a hagyományos diplomáciai módszerekhez. Ekként a második pillér az Alkotmányszerződésben is megőrzi viszonylagos különállását.

2.5. A bírósági eljárások

A bírósági eljárások védelmére hivatott kivétel nagyon sok érdekes kérdést vet fel. Látnunk kell, hogy a kivétel nemcsak a közösségi bíró, hanem a nemzeti bíróságok előtti

¹⁵³ 65-66. pont. Úgy is mondhatnánk, hogy a sérelem teszt negatív, azaz a hozzáférhetővé tétel nem sérti a nemzetközi kapcsolatokat.

¹⁵⁴ 69-70. pont.

¹⁵⁵ *Hautala I* 71-74. és 88. pont, ill. *Kuijer II* 69-70. pont.

¹⁵⁶ A harmadik pillér közösségiesítése; l. pl. az egyes témák első pillérbe való átemelését, a harmadik pillér jogforrásait vagy az intézmények szerepét.

eljárásokra is vonatkozhat. Ebből kifolyólag előfordulhat, hogy a megkeresett intézmény, tipikusan a Bizottság, nem is szerepel félként az eljárásban. Továbbá különbséget lehet tenni abban a tekintetben is, hogy folyamatban levő avagy már befejezett eljárásokról van-e szó.

(a) A Hozzáférési Határozatok

A Hozzáférési Határozatok rendszerében két ügy lényegében párhuzamosan több szintet is megjár, ezért a szabályok kialakításának bemutatása során „ugrálni” kell az egyik ügyről a másikra. Ez a következőképp néz ki. Az elemzést a *Van der Wal* ügyel kell kezdeni, amelyben az Elsőfokú Bíróság 1998. március 19-én hozott ítéletet. Ezt követi az *Interporc II* ügy, amelyben az ítélet 1999. december 7-én született meg.¹⁵⁷ Végül pedig a *Van der Wal* ügy fellebbezésében született 2000. január 11-i ítélet következik, amely ezidáig a legfelsőbb szintű értelmezést adja.

A *Van der Wal I* ügyben a felperes egy olyan ügyvédi iroda tagja volt, amely közösségi dimenziójú versenyjogi esetekkel foglalkozott. Ilyen minőségében a felperes német és francia bíróságok előtt folyamatban levő ügyekkel kapcsolatosan kérte a Bizottság által ezen bíróságoknak küldött levelek közzétételét. A Bizottság megtagadta a kérdéses levélváltás hozzáférhetővé tételét, méghozzá a „bíróági eljárások” kivételre hivatkozva.

A tények megértéshez tudni kell, hogy a Bizottság 1993-ban elfogadott egy jogi kötéserővel nem rendelkező közleményt, amely a nemzeti bíróságok és a Bizottság közötti együttműködésről szól a versenyjogi szabályok alkalmazása terén.¹⁵⁸ Ennek értelmében a nemzeti bíróságok a Bizottságtól (pontosabban a Versenyjogi Főigazgatóságtól) *eljárás jellegű információt* kérhetnek, pl. hogy a Bizottság indított-e az adott ügyben eljárást; bejelentették-e a kérdéses megállapodást; küldött-e a Bizottság ún. megerősítő levelet. A nemzeti bíróság *jogi kérdésekben* is konzultálhat a Bizottsággal, pl. az EKSZ 81. és 82. cikkével vagy azzal kapcsolatban, hogy a kérdéses megállapodás mennyiben alkalmas a tagállamok közötti kereskedelem korlátozására, avagy hogy a kérdéses megállapodás részesülhet-e egyéni mentesítésben. A Bizottság válasza nem kötelezi a nemzeti bíróságot. Végül a nemzeti bíróság *ténybeli adatokat* is kérhet a Bizottságtól, pl. statisztikákat, piackutatási tanulmányokat, vagy gazdasági elemzéseket.

Az Elsőfokú Bíróságnak először azt kellett megválaszolnia, hogy a bíróági eljárásokkal kapcsolatos kivétel kiterjed-e azon bizottsági dokumentumokra, amelyeket a *Bizottság egy olyan eljárás kapcsán fogadott el, amelyben nem szerepel félként.*

A felperes szerint a „bíróági eljárások” kivétel csak azon eljárásokra vonatkozik, amelyben a Bizottság félként vesz részt. Az adminisztratív szervek által az igazságszolgáltatási szerveknek küldött levelek nem tartoznak a fenti kivétel alkalmazási körébe, azaz azokat hozzáférhetővé kell tenni. A **holland kormány** szerint a Bizottság dokumentumok egy egész kategóriáját kivonta a nyilvános hozzáférés alól, anélkül, hogy a dokumentum tartalma alapján megvizsgálta volna a kivétel indokoltságát. Az ilyen típusú információ hozzáférhetővé tétele valószínűleg nem befolyásolja a nemzeti bíróságok és a Bizottság közötti bizalmat és együttműködési készséget. Még ha befolyásolja is, ez nem elegendő indok a hozzáférés megtagadására.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Az *Interporc I* ügyben az Elsőfokú Bíróság nem nyilatkozott a „bíróági eljárások” kivételről. Az *Interporc II* ügyben hozott ítéletet a felperes megtagadta, de fellebbezésében nem vitatta az általunk vizsgált kivételre vonatkozó kitételeket.

¹⁵⁸ Notice 93/C 39/05, OJ 1993 C 39/6.

¹⁵⁹ *Van der Wal I* 25., 29. és 30-31. pont.

A **Bizottság** szerint a „bíróági eljárások” kivétel nemcsak arra az esetre terjed ki, amikor a Bizottság az eljárásban félként vesz részt. A Bizottság megalapozottnak találta, hogy a kérdéses levelek hozzáférhetővé tétele sértené a közérdeket: az adott helyzetben a segítséget kérő bíróság *nemzeti eljárási joga* határozza meg, hogy a Bizottság válasza hozzáférhetővé tehető-e avagy sem; és ha igen, milyen feltételekkel. Az ellenkező következtetés sértené a nemzeti bíróságok joghatóságát. A Bizottság hozzátette, hogy ez az értelmezés igaz *legalább addig, amíg az eljárás folyamatban van*. Arról nem nyilatkozott, hogy a nemzeti eljárás befejezése után más-e a helyzet. A Bizottság még azt is megemlítette, hogy a nemzeti bíróságok és a Bizottság közötti versenyjogi együttműködésben játszott szerepe nem hasonlítható össze a bíróságok által kirendelt szakértő szerepével.¹⁶⁰

Az **Elsőfokú Bíróság** először az Emberi Jogok Európai Egyezményét vizsgálta meg. A 6. cikk értelmében mindenkinek joga van arra, hogy ügyét független és pártatlan bíróság tárgyalja. Ez azt jelenti, hogy mind a nemzeti, mind a közösségi bírót megilleti a jog, hogy *saját eljárási szabályait alkalmazza*: általában véve az eljárás vezetését illetően, és különösen az ügyekre vonatkozó dokumentumok titkosságát illetően. Következésképp a „bíróági eljárások” kivétel *a nemzeti és a közösségi bíróságok eljárási autonómiáját* is magában foglalja. A Bizottság tehát akkor is hivatkozhat a „bíróági eljárás” kivételre, ha az ügyben félként nem érintett.¹⁶¹

Ezt követően az Elsőfokú Bíróság áttért a második kérdésre: az adott kontextusban *mely bizottsági dokumentumokra terjed ki a „bíróági eljárások” kivétel?* Dokumentumok egy egész kategóriájára, vagy pedig csak egyes – tartalom alapján megvizsgált és elemzett – dokumentumra?

A Bíróság szerint az eljárási autonómia elve nem terjed ki minden, a bírói eljárásban szereplő dokumentumra; ennek megfelelően az alábbi dokumentumok között lehet különbséget tenni. Az *első kategóriát* azon dokumentumok képezik, melyeket a Bizottság kizárólag egy adott bíróági eljárás során történő felhasználás céljából készített. Ezeket a dokumentumokat lefedi a „bíróági eljárások” kivétel, mivel az ilyen dokumentumokról való döntés az *illetékes bíróság eljárási autonómiájába tartozik*. Következésképp ha a nemzeti bíróság az említett közlemény alapján információt kér a Bizottságtól, *mindaddig, amíg a nemzeti eljárás folyamatban van*, a válaszul küldött bizottsági dokumentum hozzáférhetőségéről kizárólag a tagállami bíróság dönthet, saját nemzeti eljárási szabályai alapján. A *második kategóriába* azok a dokumentumok sorolhatók, amelyek a bíróági eljárástól függetlenül léteznek; és amelyeket nem fed le a hivatkozott kivétel. Mivel az ügyben érintett dokumentumok mind az első kategóriába tartoztak, a Bizottság joggal hivatkozott a „bíróági eljárások” kivételre.¹⁶² A kért dokumentumok közzétételéről tehát az eljáró nemzeti bíróságok dönthetnek.

A következő jogeset, amelyben a Bizottság a bíróági eljárásokkal kapcsolatos kivételre hivatkozott az **Interporc II** ügy. A jogilag releváns tények eltérnek a *Van der Wal* ügy körülményeitől: a jelen esetben *a közösségi bíró előtt folyt a bíróági eljárás, és ebben a kérelmező és a Bizottság is félként szerepelt*.

A Bizottság egy 1996. januári határozatában elutasította az Interporc nevű vállalkozás kérelmét, amely kérelem a felperesre kiszabott behozatali vámok elengedésére irányult. Ezt követően a kérelmező több, az ügyében releváns dokumentum kiadását kérte.¹⁶³ A

¹⁶⁰ 36-37. pont.

¹⁶¹ 45-49. pont.

¹⁶² 50-52. pont.

¹⁶³ Alapkérelem: 1996. február 23. Az ún. Hilton-kvótával kapcsolatos bizottsági dokumentumok, pl. az eredetigazolások kiadására feljogosított hatóságok kijelölése, bizottsági jelentések, egyes főigazgatóságok véleményei, tagállami szakértői csoportok üléseinek jegyzőkönyvei, stb. *Interporc II* 11. pont.

megerősítő kérelem elküldése (1996. márc. 27.) után a kérelmező és más német vállalkozások a Bizottság vámelengedést megtagadó határozatát megtámadták az Elsőfokú Bíróság előtt.¹⁶⁴ A megerősítő kérelemre adott válaszában (1996. május 29., ill. az eljárás megismétlése után 1998. április 23.) – amely tehát a megsemmisítési eljárás megindítását követően született meg – a Bizottság úgy döntött, hogy nem hozza nyilvánosságra az igényelt dokumentumokat, mivel azok egy *folyamatban levő* megsemmisítési eljáráshoz kapcsolódnak. Hozzáférhetővé tételük sértené az eljárásban résztvevő felek érdekeit, különösen a védelem jogait, és összeegyeztethetetlen lenne a bírósági eljárásokban használt iratok megismerésére vonatkozó speciális szabályokkal.¹⁶⁵

A felperes a megtámadott határozat elfogadása előtt egy hónappal született *Van der Wal* jogesetre hivatkozva azt állította, hogy a kért dokumentumok egyike sem tekinthető olyan dokumentumnak, amely kizárólag a kérdéses megsemmisítési eljárás céljából készült volna. Következésképp a bírósági eljárásokkal kapcsolatos kivétel sem vonatkozik rájuk. Ha a Bíróság mégis úgy találná, hogy a kivétel lefedi a dokumentumokat, a felperes szerint a Bizottság nem bizonyította a közérdek sérelmét.¹⁶⁶

A Bizottság szerint a *Van der Wal I* esetből kiderül, hogy a Bizottság akkor is hivatkozhat a „bírósági eljárások” kivételre, ha nem szerepel félként az eljárásban. Mi több, a Bizottság értelmezése szerint csak ebben az esetben van értelme különbséget tenni a dokumentumok két csoportja (egyrészt a kizárólag egy meghatározott bírósági eljárás céljából készített, másrészt az attól függetlenül létező dokumentumok) között, ahogyan ezt az Elsőfokú Bíróság a *Van der Wal* ügyben tette. Ennél jóval egyértelműbb a helyzet akkor, ha a Bizottság félként szerepel egy eljárásban. Ekkor a kivétel kiterjed egyrészt az olyan dokumentumokra, melyeket a Bizottság kizárólag az adott bírósági eljárás során való felhasználás céljából készített, másrészt viszont azon dokumentumokra is, amelyeket nem bírósági eljárás céljából készítettek, de mégis azzal „kapcsolatban állnak” (connected with court proceedings). Ha nem így lenne, a Bizottság köteles lenne a felperes (azaz az ellenérdekű fél) számára az eljárás tárgyával kapcsolatos dokumentumokat hozzáférhetővé tenni, és ezáltal sérülnének a Bizottság védelemhez fűződő jogai. A Bizottság azt is hozzátette, hogy a hivatkozott kivétel csak az eljárás ideje alatt alkalmazható.¹⁶⁷ Látható, hogy a Bizottság meglehetősen tágan értelmezte a bírósági eljárásokkal kapcsolatos kivételt, elegendőnek ítélve az eljáráshoz fűződő bárminemű laza kapcsolatot.

Az Elsőfokú Bíróság ítéletében először is leszögezte, hogy a „bírósági eljárás” kivétel értelmében nem tehetők közzé azok a dokumentumok, amelyeket a Bizottság *kizárólag egy adott bírósági eljárás céljából készített*.¹⁶⁸ Ezek nemcsak a benyújtott beadványokat és iratokat, avagy a folyamatban levő ügy intézésével kapcsolatos belső dokumentumokat foglalják magukban, hanem a Bizottságon belüli munka és az ügyvédi titoktartás elvének védelme érdekében az érintett Főigazgatóság és a Jogi Szolgálat vagy egy ügyvédi iroda közötti, az ügyre vonatkozó érintkezést is. Ezzel szemben a kivétel nem terjed ki a *tisztán igazgatási ügyben keletkezett* dokumentumokra, még akkor sem, ha e dokumentumoknak a közösségi bíró előtt folyó eljárásban történő benyújtása sérelmes lehet a Bizottság számára.¹⁶⁹ Így tehát elfogadhatatlan a Bizottság azon álláspontja, miszerint a nem az adott bírósági eljárás céljából készített, de azzal kapcsolatban álló dokumentumok közül akár a pusztán adminisztratív jellegű dokumentumokra is kiterjed a „bírósági eljárások”

¹⁶⁴ 1996. április 12. Case T-50/96, *Primex and others v. Commission*.

¹⁶⁵ 20. pont.

¹⁶⁶ 29-31. pont.

¹⁶⁷ 32-36. pont.

¹⁶⁸ Az Elsőfokú Bíróság lényegében szó szerint idézi a *Van der Wal I* ügy 50. pontját, de nem hivatkozza meg.

¹⁶⁹ Vö. Case T-50/96, *Primex and others v. Commission*, 62-64. pont.

kivétel. A Bizottság értelmezése ellentétes a 94/90 határozattal.¹⁷⁰ Ebből kifolyólag a Bíróság a megtámadott határozatot a bizottsági dokumentumok vonatkozásában megsemmisítette.

Az ítéletből nem derül ki világosan, hogy a „pusztán adminisztratív jellegű” dokumentum egybeesik-e a *Van der Wal* ügyben szereplő, „az eljárástól függetlenül létező egyéb dokumentummal”. Értelmezésem szerint az *Interporc* ügyben a Bíróság még inkább transzparencia-elkötelezett, azaz szűkebbre vonja a kivétel alkalmazási körét, hiszen lehetséges, hogy egy adminisztratív dokumentum ugyan az eljárással összefüggésben készült, de adminisztratív jellegénél fogva mégsem tartozik a kivétel alkalmazási körébe – azaz hozzáférhetővé tehető. Az ilyen, az eljárással kapcsolatos adminisztratív dokumentum a *Van der Wal* ügy értelmében a kivétel hatálya alá esne, azaz nem lehetne kiadni.

Ahhoz, hogy megértsük a kivétel értelmezésének fejlődését, itt most a bevezetésben elmondottak szerint a ***Van der Wal* ügy fellebbviteli szakasza** következik, ui. az Elsőfokú Bíróság döntését a holland kormány és a felperes megtámadta. A **Bíróság** ítéletében nem fogadta el az Elsőfokú Bíróság értelmezését. A Bíróság szerint ellentétben az Elsőfokú Bíróság döntésével, sem az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikkéből, sem a tagállamok alkotmányos hagyományaiból nem lehet azt a következtetést levonni, hogy kizárólag az ügyet tárgyaló bíróság dönthet az eljárásban szereplő dokumentumok nyilvánosságra hozataláról. Való igaz, hogy az Egyezmény 6. cikkébe többek között a bíróság végrehajtó hatalomtól való függetlensége is beleértendő, ez azonban nem jelenti azt, hogy kizárólag az eljáró bíróság dönthet az eljárási dokumentumokhoz való hozzáféréseiről.¹⁷¹

Ezt követően a Bíróság két csoportot különböztetett meg a Bizottság által a tagállami bíróságoknak küldött dokumentumok között. Az *első csoportba* tartoznak azok a dokumentumok, amelyek már korábban is a Bizottság birtokában voltak; vagy amelyeket ugyan a kérdéses nemzeti eljárás céljaira állított össze, de pusztán visszautalnak korábbi dokumentumokra; avagy amelyekben a Bizottság általánosságban nyilatkozik és véleménye ekként független a nemzeti bíróság előtt folyamatban levő ügy adataitól. Ebben az esetben a Bizottság dönt a hozzáférhetővé tételről, ekként minden egyes dokumentum esetében meg kell vizsgálni, hogy a kivételek alkalmazási körébe tartozik-e.¹⁷²

A *második csoportba* tartoznak a Bizottság által készített olyan dokumentumok, melyek a nemzeti bíróság által előterjesztett adatok alapján készültek, és jogi vagy gazdasági elemzést tartalmaznak. Ilyenkor a Bizottság a nemzeti bíróság jogi avagy gazdasági tanácsadójaként jár el, és a dokumentumok hozzáférhetőségére – bármely más szakértői véleményhez hasonlóan – szükségszerűen a nemzeti eljárási szabályok vonatkoznak. Ekkor előfordulhat, hogy a tagállam vonatkozó rendelkezései kizárják a feltárást. A nemzeti jogszabályok betartása a 94/90 határozatban védelemben részesülő közérdeknek tekinthető.¹⁷³

Habár a második csoportba tartozó dokumentumokra a nemzeti eljárási szabályok vonatkoznak, ez nem jelenti azt, hogy a Bizottságot semmiféle kötelezettség nem terheli a 94/90 határozat értelmében. Nem szabad ui. elfelejtenünk, hogy a dokumentumokat a Bizottság készítette, így azok a határozat hatálya alá tartoznak.¹⁷⁴ Így a Bizottság köteles megbizonyosodni arról, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférés nem sérti-e a nemzeti

¹⁷⁰ 40-43. pont.

¹⁷¹ *Van der Wal II* 17. pont.

¹⁷² 24. pont.

¹⁷³ 25-26. pont.

¹⁷⁴ 27. pont. A Bíróság követi a főtanácsnok véleményét, amely szerint a Bizottságnak lépéseket kell tenni annak érdekében, hogy minimalizálja a hozzáférés megtagadásának terjedelmét; azaz a kivételek alkalmazási körét. A jelen esetben a Bizottságnak ki kellett volna kérnie a nemzeti bíróságok véleményét, hogy a kérdéses dokumentumok vajon közzétehetőek-e avagy sem. A főtanácsnok véleménye, 77. pont.

szabályokat. Kétség esetén a tagállami bírósággal egyeztetnie kell, és csak akkor tagadhatja meg a kiadást, ha a tagállami bíróság ellenzi a hozzáférhetővé tételt.¹⁷⁵

A jelen ügy körülményei között a Bizottságnak a következőképp kell eljárnia. Először is, meg kell vizsgálnia, hogy a kért dokumentumok jogi avagy gazdasági elemzésnek minősülnek-e. Amennyiben igen, a Bizottságnak meg kell győződnie arról, hogy a nyilvánosságra hozatal nem sérti-e a nemzeti szabályokat. Kétség esetén konzultálnia kell a nemzeti bírósággal, és csak akkor utasíthatja vissza a kérelmet, ha a tagállami bíróság tiltakozik a nyilvánosságra hozatal ellen. Ez azért fontos, mert így elkerülhető, hogy a felperesnek először a hatáskörrel rendelkező nemzeti bírósághoz kelljen fordulnia, majd pedig a Bizottsághoz, ha e bíróság úgy ítéli meg, hogy a kért dokumentumok hozzáférhetővé tétele ugyan nem ütközik a nemzeti jogba, de úgy véli, hogy a közösségi jogszabályok alkalmazása eltérő megoldáshoz vezethet. Egy ilyen eljárás a gondos ügyintézés követelményeinek is eleget tesz. Mivel a Bizottság nem tette meg ezeket a lépéseket, megsértette a 94/90 határozatot.¹⁷⁶

(b) A Rendelet

A *Franchet* ügyben az OLAF azzal vádolta a felpereseket, hogy az Eurostat-tal kapcsolatos egyes iratok kezelésével összefüggő bűncselekményeket követtek el. Az OLAF által lefolytatott vizsgálatokról szóló 1073/1999 rendelet értelmében az OLAF a gyanúsítást tartalmazó iratot továbbította a francia és a luxemburgi hatóságoknak. A két felperes többek között ezekhez a dokumentumokhoz való hozzáférés biztosítását kérte. A Bizottság szerint azonban tekintve, hogy Franciaországban és Luxemburgban bírósági vizsgálat van folyamatban, az iratokhoz való hozzáférésre az ezen országokban hatályos eljárási szabályok vonatkoznak. A felpereseknek a hatáskörrel rendelkező francia és/vagy luxemburgi hatóságokhoz kell fordulnia.

Az Elsőfokú Bíróság először felidézte az *Interporc II* ügyben kialakított elveket, azaz különbséget tett a kizárólag egy adott bírósági eljárás céljaira készült dokumentumok és a tisztán igazgatási ügyben keletkezett dokumentumok között.¹⁷⁷ Mivel csak az előbbi kategória tartozik a hivatkozott kivétel alkalmazási körébe, a Bíróság megvizsgálta, hogy az OLAF által a luxemburgi és francia hatóságok számára, illetve a Bizottság számára megküldött dokumentumok kizárólag egy adott bírósági eljárás céljaira készült dokumentumok-e.

Az OLAF jelentései a tagállamokban igazgatási vagy bírósági eljárásban elfogadható bizonyítéknak minősülnek. Azért azonban, hogy a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok, vagy a közösségi intézmények milyen intézkedéseket tesznek az OLAF által megküldött jelentések és információk következményeként, teljes mértékben és kizárólagosan e hatóságok felelősek. Ekként lehetséges, hogy a nemzeti hatóságok nem indítanak bírósági eljárást, avagy a közösségi szervek nem indítanak fegyelmi vagy igazgatási eljárást. Következésképp nem helytálló a Bizottság feltételezése, hogy az OLAF által megküldött különböző dokumentumok kizárólag egy adott bírósági eljárás céljaira készültek. Mi több, a nemzeti eljárási szabályok betartását megfelelően biztosítja, ha az intézmény megbizonyosodik arról, hogy a dokumentumok hozzáférhetővé tétele nem ütközik a nemzeti jogba. Így kétség esetén az OLAF-nak meg kellett volna keresnie a nemzeti bíróságot, és csak akkor tagadhatta volna meg a hozzáférhetővé tételt, ha a nemzeti bíróság ellenezte volna az említett dokumentumok

¹⁷⁵ 28. pont.

¹⁷⁶ 28-29., 32-33. pont. L. még *Franchet* 98-101. pont.

¹⁷⁷ *Franchet* 88-91. pont.

hozzáférhetővé tételét. A fentiek alapján a Bíróság nem fogadta el, hogy az igényelt dokumentumok a bírósági eljárásokkal kapcsolatos kivétel alkalmazási körébe tartoznak.¹⁷⁸

Összegzésképp elmondható, hogy a Bíróság szerint a bírósági eljárással kapcsolatos kivétel alkalmazásához nem elegendő, hogy a dokumentum *egy bírósági eljárás céljára* készült, hanem – különböző mértékben ugyan, de – meg kell vizsgálni *a dokumentumok tényleges tartalmát* is.

Értelemszerűen, az iratok megismerésért folytatott harcban jobb eséllyel indul az, aki az ekként megszerzett információt számára hátrányos döntésekkel szembeni védelemre kívánja használni. Bár erre korábban is lehetősége volt a védelem jogainak keretei között, az átláthatósági szabályok megkönnyítik a dolgát.¹⁷⁹ Az *Interporc* ügyben a tisztességes eljárás garanciái keverednek a dokumentumokhoz való hozzáférés jogával. Bár a két koncepció gyökerei eltérnek, mégis kölcsönösen befolyásolják egymást: a transzparencia követelményének megjelenése és erősödése hozzájárult a védelem jogainak még hatékonyabb biztosításához, míg az eljárási jellegű iratbetekintési jog kiegészült az elszámoltathatóság elemével.¹⁸⁰

A Hozzáférési Határozatok és a Rendelet pozitív változást hoz az olyan kérelmezők számára, akik a dokumentumokat nem abban az eljárásban kívánják felhasználni, mint amelyekre tekintettel készültek. A *Van der Wal* ügyben az Elsőfokú Bíróság és a Bíróság ítélete közötti különbség nem olyan nagy, mint amilyennek első ránézésre tűnik. Valójában mindkét esetben a tagállami bíróság kiemelkedő szerepet játszik annak eldöntésében, hogy a kért dokumentumok hozzáférhetővé tehetők-e avagy sem. Míg azonban az Elsőfokú Bíróság értelmezésében közvetlenül a tagállami bíróság dönt, addig a Bíróság ítélete szerint ugyan a Bizottság dönt, de csak akkor adhatja ki a dokumentumot, ha abba a tagállami bíróság beleegyezett. Az eredmény tehát lényegében ugyanaz, csak az oda vezető út különbözik. A Bíróság értelmezése annyiban előnyösebb, hogy ekként a kérelmezőnek nem szükséges előbb a nemzeti szervektől, majd pedig a Bizottságtól kérelmezni a bizottsági levelek nyilvánosságra hozatalát, amennyiben a nemzeti bíróság úgy találja, hogy nemzeti szabályai ugyan lehetővé tennék a feltárást, de nem biztos abban, hogy az a közösségi szabályok értelmében is megengedett.¹⁸¹

2.6. Vizsgálatok és ellenőrzések

A Bizottság gyakran hivatkozik a vizsgálatok és ellenőrzések védelmével kapcsolatos kivételre, főként olyan esetekben, amikor – gyakran közösségi kifizetések felhasználásának ellenőrzése kapcsán – *szereződésszegési eljárást* indít avagy tervez indítani egy tagállammal szemben.¹⁸²

A *WWF* ügyben a felperes szerint egy tervezett írországi beruházás ellentétes volt a közösségi környezeti joggal, valamint a strukturális alapok elveivel és céljaival. A panaszt a

¹⁷⁸ 95-98. pont. – Az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok céljainak védelmében alkalmazott kivétel alapján azonban a Bíróság indokoltnak találta a hozzáférés megtagadását; l. alább.

¹⁷⁹ L. még IV. Rész 4.2. és 4.3. pont.

¹⁸⁰ Kadelbach (2001) 192.

¹⁸¹ *Van der Wal II* 29. pont.

¹⁸² Az angol „inspections and investigations” kifejezést (németül: Inspektions- und Untersuchungstätigkeiten, spanyolul: actividades de inspección e investigación, franciául: activités d’inspection et d’enquête) a Tanács 93/731 határozatában vizsgálatoknak és nyomozati cselekményeknek, míg a Rendeletben ellenőrzéseknek és vizsgálatoknak fordították. A továbbiakban ez utóbbit használom.

Bizottság kivizsgálta, és azt megalapozatlannak találta. Ekként 1992. októberében úgy döntött, hogy nem indít szerződösszegési eljárást Írország ellen, és hogy nincs akadály a kérdéses ír beruházás strukturális alapokból történő finanszírozásának. Ezt a határozatot a felperes megtámadta, majd az Elsőfokú Bíróság döntésével szemben fellebbezést nyújtott be.¹⁸³

Miközben az Elsőfokú Bíróság, majd az Európai Bíróság előtti eljárás még javában folyt, 1994. novemberében a felperes a Bizottságtól olyan iratokhoz kért hozzáférést, amelyek az adott írországi beruházás kivizsgálására vonatkoztak. A Bizottság a kérelmet a belső eljárások bizalmosságára, valamint a megsemmisítési eljárás megfelelő lefolytatásának érdekeire, tehát lényegében az ellenőrzésekkel és vizsgálatokkal kapcsolatos kivételre hivatkozva elutasította.

A Bizottság ellenkérelmében kitért arra, hogy miért szorulnak védelemre a Bizottság által folytatott ellenőrzések és vizsgálatok. A tagállamok és a Bizottság viszonya a szerződösszegés kivizsgálása során az EKSZ 5. cikkében szereplő együttműködési kötelezettségen alapul. Ez az együttműködés lehetővé teszi a felek közötti, a békés rendezésre irányuló megbeszéléseket, és pont ez, az ír hatóságokkal folytatott őszinte és nyílt párbeszéd tette lehetővé a kompromisszumot a jelen esetben is. Így tehát az esetleges szerződösszegés megállapítására irányuló vizsgálatok automatikusan ezen kivétel hatálya alá tartoznak.¹⁸⁴

A Bizottság elutasította a felperes állítását, miszerint az időmúlás okán a kivételre már nem lehet hivatkozni. Igaz ugyan, hogy a releváns aktát további intézkedések alkalmazása nélkül 1992. októberében *lezárták*, ui. a Bizottság meglátása szerint Írország nem sértette meg a közösségi jogot. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a „vizsgálatok és ellenőrzések” kivételre – pusztán az időmúlás okán – már nem lehet hivatkozni. Az EKSZ 5. cikke továbbra is köti az ír hatóságokat. Továbbá, az akta tárgya közben megsemmisítési eljárás tárgya lett, tehát folyamatban volt.¹⁸⁵

A Bíróság megállapította, hogy a szerződösszegési eljárásban a tagállamok jogosan várják el a Bizottságtól, hogy bizalmasan kezelje az aktákat; ekként a *hivatkozott kivétel hatálya alá tartoznak* azon dokumentumok, melyek olyan vizsgálatok eredményeit tartalmazzák, amelyek szerződösszegési eljárás megindítását eredményezhetik. Azt azonban hozzátette, hogy – ellentétben a Bizottság állításával – önmagában az a körülmény, hogy valamely dokumentum egy kivétellel védett érdeket érint, nem lehet elégséges indoka a kivétel alkalmazásának. A Bíróság tehát elutasította a Bizottság által javasolt automatizmust. A Bizottságnak legalább dokumentum-kategóriánként indokolnia kell, hogy szerinte az adott dokumentumok miként vezethetnek szerződösszegési eljárás megindításához. Az indoklás természetesen nem veszélyeztetheti a védeni kívánt közérdeket.¹⁸⁶

A következő érdekes kérdés, hogy *meddig indokolt* a hozzáférés megtagadása; azaz mennyi a titkossághoz fűződő közérdek élettartama. A Bíróság megállapította, hogy a kivételre akkor is jogszerűen lehet hivatkozni, ha „egy bizonyos idő” már eltelt a vizsgálat befejezését követően.¹⁸⁷ A titkosság követelménye tehát a vizsgálatok lezárulását követően is megmarad, bár sajnálatos módon az ítéletből nem derül ki, hogy meddig.

A Bíróság szerint a Bizottság a jelen esetben az indokolási kötelezettséget több szempontból is megsértette; így többek között azzal, hogy a megtámadott határozat nem jelezte az igényelt dokumentumok és a szerződösszegési eljárás esetleges megindítása közötti kapcsolatot.

¹⁸³ Case T-461/93 *An Taisce and WWF (UK) v. Commission*; Case C-325/94 P *An Taisce and WWF (UK) v. Commission*.

¹⁸⁴ 45-46. pont.

¹⁸⁵ Ekkor éppen fellebbezési szakban volt. 47. pont.

¹⁸⁶ 63-65. pont.

¹⁸⁷ 63. pont. Angolul: *a period of time*, németül: *einige Zeit*, spanyolul: *cierto tiempo*.

A Bíróság megállapítása szerint tehát a szerződésszegési eljárást megindítását megelőző vizsgálati dokumentumok általában véve a kivétel alkalmazási körébe tartoznak,¹⁸⁸ de a Bizottság nem tekinthet el a dokumentumok tartalmi vizsgálatától.

A *Bavarian Lager* ügy abban hasonlít a *WWF* ügyre, hogy a kérelem itt is szerződésszegési eljárással kapcsolatos dokumentumokra irányult, ám annyiban eltér, hogy a releváns időszakban a vizsgálat még folyamatban volt.

A felperes angol vállalkozás 1993. áprilisában panaszt nyújtott be a Bizottságnál, miszerint egyes brit rendelkezések (sörbeszerzési szabályok) ellentétesek az EKSZ 28. cikkével, azaz mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésnek tekinthetők. Az információk és előzetes vizsgálatok alapján a Bizottság 1995. ápr. 12-én szerződésszegési eljárást kezdeményezett az Egyesült Királysággal szemben. A Bizottság 1995. szeptember 15-én az Egyesült Királyságnak elküldte a hivatalos levelet. 1996. nyarán úgy döntött, hogy elkészíti az indokolással ellátott véleményt, és erről a szándékáról egy sajtóközleményt is kibocsátott.¹⁸⁹ Mivel a brit kormány bejelentette, hogy módosítani kívánja a vitatott jogszabályt, a Bizottság kétszer is felfüggesztette a vélemény kibocsátását. A brit kormány által elfogadott módosítás 1997. augusztusában lépett hatályba, ekként a Bizottság soha nem küldte el a véleményt, és végül 1997. dec. 17-én úgy döntött, hogy nem kezdeményez eljárást az Európai Bíróság előtt.

A felperes 1997. március 21-i beadványában azt kérte, hogy a Bizottság hozza nyilvánosságra az indokolással ellátott véleményt. A megerősítő kérelemre adott, 1997. szept. 18-i válaszában a Bizottság arra hivatkozott, hogy a szerződésszegési eljárást megelőző vizsgálat még folyamatban van, és nem zárható ki, hogy a felek a megbeszélések során megegyeznek. A Bizottság utalt az Elsőfokú Bíróság *WWF* ügyben hozott ítéletére is.

A Bizottság a jelen ügyben már nem állította, hogy a kért dokumentumok automatikusan az ellenőrzésekkel és vizsgálatokkal kapcsolatos kivétel hatálya alá tartoznak, pusztán annál a ténynél fogva, mert egy feltételezett szerződésszegésre vonatkoznak. Ennél kifinomultabb érveléssel próbálkozott: szerinte a közérdek védelmére szolgáló kivételekkel kapcsolatos dokumentumok esetében vélelmezni kell, hogy hozzáférhetővé tételük hátrányosan befolyásolná a közérdeket. Azt is hozzátette, hogy az indokolt vélemény fogalmilag a szerződésszegési eljárásához kapcsolódik, tehát a „kötelező” kivételek körébe tartozik.¹⁹⁰

A fentiekből kiderül, hogy a Bizottság nagyon tágan értelmezte a kivételeket: szerinte az indokolással ellátott vélemény esetében nem kell a dokumentum tartalmát megvizsgálni, hanem szinte automatikusan el kell fogadni, hogy az a közérdek kivétel alkalmazási körébe tartozik. A sérelem vélelmezése következtében a kérelmezőre hárulna annak bizonyítása, hogy a hozzáférhetővé tétel nem sérti a közérdeket. Ez viszont egyértelműen ellentétes a Rendelet céljával.

A Bíróság szerint az esetjogból nem következik, hogy a szerződésszegési eljárásához kapcsolódó minden dokumentum a közérdek védelmére szolgáló kivételek alkalmazási körébe tartozik. A Bíróság tehát elutasította az automatizmust, és implicite előírta, hogy a dokumentumok tartalmát minden esetben meg kell vizsgálni.¹⁹¹

¹⁸⁸ Peers (2002) 15. o.

¹⁸⁹ 14. és 42. pont Ekkor még nem volt kész a tervezet; azt csak később készítette el egy bizottsági alkalmazott, de azt végül nem írta alá a hatáskörrel rendelkező biztos, ill. nem küldték el az érintett tagállamnak.

¹⁹⁰ 30-31. pont.

¹⁹¹ 41. pont. Ezt követően a Bíróság megállapította, hogy a Bizottság az igényelt dokumentumot helytelenül minősítette: a bizottsági alkalmazott által készített tervezet nem tekinthető az EKSZ 226. cikke szerinti indokolással ellátott véleménynek; a szerződésszegési eljárás soha nem érte el azt a fázist, amikor a Bizottság az ügyről indokolással ellátott véleményt ad. A kérdéses dokumentum pusztán egy előkészítő dokumentumnak tekinthető. 42. pont.

Az alap- és megerősítő kérelem benyújtása idején a szerződészegési eljárás még vizsgálati szakban volt. A *WWF* ügyből következik, hogy a tagállamok jogosan várják el, hogy a Bizottság bizalmasan kezelje az aktákat a szerződészegési eljárás megindítása céljából végzett ellenőrzések és vizsgálatok során. A dokumentumok nyilvánosságra hozatala megghiúsíthatja a szerződészegési eljárás célját, nevezetesen azt, hogy a tagállam saját elhatározásából eleget tegyen a Szerződésből eredő kötelezettségeinek, vagy megfelelően indokolja álláspontját. A Bizottság tehát jogosan utasította el a kérelmet.¹⁹²

A *WWF* ügy után nem jelent meglepetést az ilyen értelmű döntés: a *WWF* esetben a vizsgálatok *lezárása után* is megillette a „védelem” a dokumentumokat; tehát várható volt, hogy az ott felsorakoztatott érvek ugyanúgy relevánsak – vagy még inkább relevánsak – a vizsgálat ideje alatt.

A *Denkavit* ügy tényeinek megértéséhez el kell mondani, hogy a kilencvenes években a Közösség több intézkedést is elfogadott a humán- és állategészségügyvel kapcsolatban, így például a Közösség pénzügyileg is támogatott egyes állatbetegségek felszámolására irányuló programokat. A *közösségi pénzek felhasználásának ellenőrzésére* a Bizottság a tagállamokban helyszíni szemléket tartott.

1997-ben több sertéspestis-gyanús megbetegedést jelentettek Hollandiából, és a Bizottság kivételes támogatást (kompenzációt) ígért a holland sertéshúsipari ágazatnak.¹⁹³ A járvánnyal kapcsolatban a Bizottság 1997-ben állategészségügyi ellenőrzéseket folytatott Hollandiában, és ennek során különféle szabálytalanságokat talált. A Bizottság 1998. novemberében jelezte, hogy szankcióként az eredetileg beígért közösségi támogatást 25%-kal csökkentik.¹⁹⁴

1998. augusztusában *Denkavit*, egy holland takarmányipari vállalkozás az ellenőrzésekre vonatkozó 1997. augusztusi dátumozású jelentés hozzáférhetővé tételét kérte. A Bizottság 1998. novemberében a kérelmet elutasította, mivel a kért dokumentum a „közérdek (ellenőrzések és vizsgálatok)” kivétel alkalmazási körébe tartozik, és a jelen esetben az ellenőrzések még tartanak. Továbbá, mivel feltételezhető, hogy bizonyos összegeket szabálytalanul használtak fel, sor kerülhet szerződészegési eljárásra is.

A *felperes* szerint mivel a jelen ügyben nem szerződészegési eljárásról, hanem a közösségi kiadások ellenőrzéséről van szó, ezért a *WWF* ügy elvi megállapításai nem alkalmazhatók. A Bizottság nem vitatta, hogy jelen esetben az ellenőrzések elsődlegesen a közösségi támogatás szabályszerű felhasználására irányultak, és nem annak eldöntésére, hogy a Bizottság megindítsa-e Hollandiával szemben a szerződészegési eljárást. Azonban ha a vizsgálatok szabálytalanságot tárnak fel, akkor sor kerülhet 226. cikk szerinti eljárásra is; tehát a *WWF* ítélet jelen esetben is releváns. A megtámadott határozat meghozatalakor az ellenőrzések már lezárultak, de a Bizottság még nem döntött annak esetleges következményeiről.¹⁹⁵

A Bíróság először is leszögezte, hogy az 1997. augusztusi jelentés ellenőrzésekkel és vizsgálatokkal kapcsolatos dokumentumnak tekinthető. Azt is hozzátette, hogy pusztán az a tény, hogy egy dokumentum ellenőrzésekkel kapcsolatos, önmagában nem jelent elegendő indokot a kivétel alkalmazására. Így a Bíróságnak kell eldönteni, hogy a Bizottság nem követett-e el nyilvánvaló mérlegelési hibát, amikor úgy találta, hogy a hozzáférhetővé tétel sértené a hivatkozott közérdeket.¹⁹⁶

¹⁹² 46. pont.

¹⁹³ A Bizottság engedélyezte, hogy Hollandia állami támogatást nyújtson az érintett vállalkozásoknak, és megígérte, hogy a költségek 70%-át a Közösség költségvetéséből finanszírozzák. 9. pont.

¹⁹⁴ 15. és 24. pont.

¹⁹⁵ 27., 30-31. pont.

¹⁹⁶ 44-46. pont.

A *Denkavit* ügyben a Bizottság és a Bíróság viszonylag tágan értelmezte az „ellenőrzések és vizsgálatok” kivételt. A Bíróság hangsúlyozta, hogy a megtámadott határozat elfogadásakor az eljárás, amelynek a kérdéses ellenőrzések részét képezték, még nem zárult le, hiszen a későbbi kifizetések (vagy esetleges csökkentések) további vizsgálatoktól függték. A különböző vizsgálati vagy ellenőrzési ügyiratokra mindaddig kiterjedhet az ellenőrzések és vizsgálatok céljának védelmében alkalmazandó kivétel, amíg a vizsgálati vagy ellenőrzési tevékenység tart, még akkor is, ha *az a konkrét vizsgálat* vagy ellenőrzés, amelyben a hozzáférés iránti kérelemmel érintett jelentés született, *már befejeződött*.¹⁹⁷

A *JT's Corporation* ügyben a felperes vállalkozás textilimportőr volt. A vállalkozás túlnyomó részt Bangladesből importált textilt, amely termékek az Általános Preferenciális Rendszer (GSP) értelmében vámmentességet élveztek. Mivel azonban a GSP keretében szükséges eredetigazolásokkal kapcsolatban a hamisítás gyanúja merült fel, a bangladesi kormány az eredetigazolásokat utólag semmisnek nyilvánította, és ennek megfelelően az angol hatóságok a felperestől a vámok utólagos befizetését követelték. A döntést a felperes megtámadta a brit bíróság előtt, és 1998-ban a Bizottsághoz fordult egyes dokumentumok hozzáférhetővé tétele céljából, mivel úgy gondolta, hogy a Bizottság birtokában levő dokumentumok segítségével megtudhatja, hogy a bangladesi kormány miért nyilvánította semmisnek a releváns nyomtatványokat (eredetigazolásokat).

A Bizottság több okból kifolyólag is elutasította a kérelmet; az egyik indok az volt, hogy a kért dokumentumok egy csoportja, közelebbről az Unió által Bangladesben végrehajtott közösségi küldetésekről készített jelentések, valamint egyes GSP nyomtatványok érvénytelenítésével kapcsolatos, a Bizottság által a bangladesi kormánynak küldött iratok a közérdek (ellenőrzések és vizsgálatok) kivétel alkalmazási körébe esnek. A Bizottság így látta biztosítva a Bizottság, a kiküldetésekből részt vevő tagállamok és a bangladesi kormány közötti, a vizsgálat lefolytatásához szükséges őszinte együttműködés és kölcsönös bizalom légkörének megőrzését.¹⁹⁸

A felperes kifejtette, hogy egyrészt az ellenőrzések és vizsgálatok már lezárultak; másrészt a dokumentumok pusztán olyan ténymegállapításokat tartalmaznak, amelyek a felperes megítélése szerint nem tekinthetők természetüknél fogva bizalmasnak vagy érzékenyek.¹⁹⁹ A Bizottság azzal érvelt, hogy a vizsgálatokat egy közösségi rendelet alapján folytatták és ebből kifolyólag a jelentések – a Bizottság megfogalmazásából úgy tűnik, hogy automatikusan – az ellenőrzésekkel és vizsgálatokkal kapcsolatos kivétel alkalmazási körébe esnek. A vizsgálatok célja az volt, hogy a Közösség megbizonyosodjon arról, vajon a bangladesi hatóságok a hatályos szabályoknak megfelelően bocsátották-e ki az eredetigazolásokat. A Bizottság hozzátette, hogy a vizsgálatok még nem zárultak le; de még ha le is zárultak volna, akkor is jogszerűen tagadhatná meg a nyilvánosságra hozatalt.²⁰⁰

A Bíróság ítéletében javarészt a részleges hozzáférés biztosításával, a kibocsátó szabályával, valamint az indokolási kötelezettséggel foglalkozott. Az ellenőrzésekkel kapcsolatos kivételt csak érintőlegesen vizsgálta. Az ítélet szerint a Bizottság pusztán annak megállapítására szorítkozott, hogy a jelentések a hivatkozott kivétellel védett érdeket érintenek, mivel az iratok a Bizottság vizsgálatait és ellenőrzéseit tartalmazzák. A Bizottság

¹⁹⁷ 47-49. pont.

¹⁹⁸ 15. pont.

¹⁹⁹ 34. pont. – Ezt a felperes onnan tudta, hogy egy jelentést számára a brit vámhatóságok megküldtek. 27. pont.

²⁰⁰ 38. és 40. pont. – A hivatkozott közösségi rendelet: 1468/81 rendelet a tagállamok közigazgatási hatóságai közötti kölcsönös segítségnyújtásról, valamint a vám- és mezőgazdasági jogszabályok helyes alkalmazásának biztosítása érdekében e hatóságok és a Bizottság együttműködéséről.

nem vizsgálta meg egyenként az igényelt dokumentumok *tartalmát*, és nem mérlegelte, hogy vajon a közérdek kivétel alkalmazási körébe tartozik-e a dokumentumokban található információk összessége. Ezt közvetetten bizonyítja az egyik, a brit hatóságok által a felperesnek megküldött jelentés néhány részlete. Ebből kiderül, hogy a dokumentumok olyan leírásokat és ténybeli megállapításokat tartalmaznak, amelyekről egyértelműen megállapítható, hogy nem veszélyeztetik az „ellenőrzési és vizsgálati” feladatokat, és általában véve a közérdeket.²⁰¹

A *JT's Corporation* ügyben a Bíróság szubsztantív értelemben is felülvizsgálta a Bizottság döntését: kimondta, hogy a kérdéses dokumentumok tartalma nem indokolja a hozzáférés megtagadását. Az ítéletből arra lehet következtetni, hogy az intézmény mindaddig köteles a hozzáférést megtagadni, amíg a vizsgálatok be nem fejeződtek, kivéve ha a dokumentumok pusztán leírásokat és ténybeli megállapításokat tartalmaznak. Azt azonban nem tudjuk meg, hogy a vizsgálatok lezárulása után lehet-e hivatkozni erre a kivételre, és ha igen, meddig.

A *Petrie* ügy tényei az alábbiak: a Bizottság számos panasz után szerződésszegési eljárást kezdeményezett Olaszországgal szemben: 1996. december 23-án elküldte a hivatalos levelet, majd pedig 1997. május 16-án az indokolással ellátott véleményt.^{202,203} A felperesek ezzel az ügygel kapcsolatban szerettek volna különböző dokumentumokhoz hozzájutni, mivel szerintük az olasz kormány állításai nem feleltek meg teljes mértékben a valóságnak. A dokumentumok kiadását a Bizottság egyrészt a kibocsátó szabályára hivatkozva tagadta meg, amennyiben azok az olasz hatóságoktól származtak, másrészt pedig amiatt, mert azok a Bizottság ellenőrzéseire és vizsgálataira vonatkoztak, harmadrészt pedig azért, mert hozzáférhetővé tételük sértette volna a bírósági eljárásokat.²⁰⁴

A Bizottság által kiállított dokumentumok – *a hivatalos levél és az indokolással ellátott vélemény* – vonatkozásában a felperesek azt állították, hogy a Bizottság a szerződésszegési eljárással kapcsolatos összes dokumentumot automatikusan, különbségtétel nélkül úgy tekintette, mint amely a közérdek védelmére szolgáló kivételek körébe tartozik. A Bizottság nem jelölt meg specifikus okokat. Megemlítették még azt is, hogy szerintük rájuk, mint a közösségi jog állítólagos megsértése által közvetlenül érintett személyekre, kiterjed az *audiatur et altera pars* elve. A felperesek kereseti kérelmükben azt is állították, hogy a titkosság követelménye megszűnik, ha az érintett tagállam rosszhiszeműen jár el a szerződésszegési eljárás során. Végül pedig azt is állították, hogy a Bizottság 1999. júniusi döntése, miszerint szerződésszegési eljárást indít Olaszország ellen, indokolatlanná teszi a hozzáférés további megtagadását.²⁰⁵

²⁰¹ 46-47. pont.

²⁰² Ezt később kiegészítő hivatalos értesítés (1998. július 9.) és kiegészítő indokolással ellátott vélemény (1999. január 28.) követte.

²⁰³ Az előzményekről l. Case 33/88 *Allué and Coonan* [1989] ECR 1591; Joined Cases C-259/91, C-331/91 and C-332/91 *Allué and Others* [1993] ECR I-4309. Az ügyek tényállása röviden: az olasz egyetemeken oktató nyelvi lektorokat (*foreign language assistants, Fremdsprachenlektor, lector de lengua extranjera*) egy évre szóló (meghosszabbítható) munkaszerződéssel alkalmazták, míg más egyetemi oktatók esetében nem volt ilyen megkötés. Statisztikák szerint Olaszországban az egyetemeken oktató lektorok 75%-a más tagállam állampolgára. Ez a felperesek szerint rejtett diszkrimináció. A Bíróság megállapította a jogsértést, ám *Petrie* és társai úgy érezték, hogy az ítéletet követően bevezetett változtatások ellenére az Olaszországban dolgozó nyelvi lektorokat még mindig hátrányos megkülönböztetés éri. Mivel a 33/88 ügyben született ítéletet az olasz bíróságok eltérően értelmezték, néhány olasz bíróság előzetes döntéshozatali kérdéseket intézett az Európai Közösségek Bíróságához (C-259/91, C-331/91 és C-332/91 ügyek). Ezen ügyek és a többi panasz hatására a Bizottság szerződésszegési eljárás megindítása mellett döntött.

²⁰⁴ 17. pont.

²⁰⁵ A megtámadott határozatot a Bizottság 1999. július 20-án hozta. – 54-57. pont.

A Bizottság védekezésében a *WWF* ügyet idézve előadta, hogy a kérdéses dokumentumok egy tagállam állítólagos jogsértésének kivizsgálásával kapcsolatosak, amely vizsgálat szerződésszegési eljárás megindításához vezethet. A hivatalos levél és az indokolással ellátott vélemény az „ellenőrzések és vizsgálatok” kivétel alkalmazási körébe tartozik. Ez a kivétel a szerződésszegési eljárás megfelelő lefolytatásához fűződő közérdeket védi, különösképp azt, hogy a tagállam önként eleget tegyen a Szerződés előírásainak vagy pedig kellőképp indokolja álláspontját.²⁰⁶ A titkossághoz fűződő közérdeket nem befolyásolja az érintett *tagállam esetleges rosszhiszemű eljárása*. A Bizottság szerint a titkosság a tagállamot minden esetben megilleti, függetlenül attól, hogy miképp járt el a szerződésszegési eljárás során. A titkossághoz fűződő közérdeket az sem érinti, hogy a Bizottság végül a *bírói szakasz megindítása* mellett döntött, hiszen a tagállam számára az eljárás során végig nyitva áll a lehetőség, hogy a jogsértő állapotot megszüntesse avagy hogy magatartását kellőképp indokolja.²⁰⁷

Az Elsőfokú Bíróság egyetértett a Bizottsággal. A felperesek a Bizottságtól – más dokumentumok mellett – a Bizottság által készített hivatalos levél és az indokolással ellátott vélemény hozzáférhetővé tételét kérték. A *WWF* ügyben a Bíróság kimondta, hogy a tagállamok a Bizottságtól jogosan várják el, hogy a szerződésszegési eljárást megelőző vizsgálatok bizalmasságát biztosítsa. A titkosság követelménye az *Európai Bíróság előtti szakban is megmarad*, hiszen nem zárható ki, hogy a tagállam még az ítélet megszületése előtt önként eleget tesz Szerződésből fakadó kötelezettségeinek. Ez a cél, ti. a Bizottság és a tagállam közötti vita békés rendezése még a Bíróság ítéletének megszületése előtt, kellő indokul szolgál a hivatalos levél és az indokolással ellátott vélemény közzétételének megtagadásához.²⁰⁸

A teljesség kedvéért meg kell említeni, hogy a Bíróság miként reagált a felperes további felvetéseire: egyrészt az *audiatur* elve, másrészt az érintett tagállam rosszhiszemű eljárására. Először is, a Bíróság leszögezte, hogy a szerződésszegési eljárásban az egyének nem rendelkeznek perképességgel, ezért nem is hivatkozhatnak olyan eljárásjogi garanciákra, mint pl. az *audiatur* elve.²⁰⁹ Ami a tagállam rosszhiszemű eljárása vonatkozó érveket illeti, a Bíróság a Bizottságnak adott igazat, és megállapította, hogy a titkosság a tagállamot minden esetben megilleti, függetlenül attól, hogy miképp járt el a szerződésszegési eljárás során. Azt is hozzátette, hogy a felperes nem bizonyította a rosszhiszeműség tényét.²¹⁰

A *Verein für Konsumenteninformation (VKI)* ügyben a felperes fogyasztóvédelmi szervezet kb. 47 ezer oldalnyi dokumentumra vonatkozó kérelmét a Bizottság két indokkal tagadta meg. Az egyik indok anyagi jogi jellegű volt: a nyilvánosságra hozatal sértené a versenyjogi eljárás során lefolytatott vizsgálatokat, ekkor ui. az ügy még függőben volt, mivel a Bizottság határozatával szemben a megbírságot kartell tagjai megsemmisítési eljárást indítottak az Elsőfokú Bíróság előtt. A másik indok eljárásjogi természetű volt: a kért dokumentumok 47 ezer oldalra rúgtak, és ezek egyenkénti és konkrét vizsgálata ésszerűtlen terhet róna a Bizottságra.

Sajnálatos módon az Elsőfokú Bíróság nem foglalkozott a versenyjogi eljárás során biztosított iratbetekintési jog, valamint a nyitottsági Rendelet közötti kapcsolattal, hanem az

²⁰⁶ 59. pont.

²⁰⁷ 62-63. pont.

²⁰⁸ 68. pont.

²⁰⁹ 70. pont. L. továbbá Commission Communication on relations with the complainant in respect of infringements of Community law; COM(2002) 141 final, 2. o.: „However, these measures [set out below] do not alter the bilateral nature of the infringement procedure ...”

²¹⁰ 71. pont.

arányosság követelményének betartása oldaláról közelítette meg a kérdést.²¹¹ A Bíróság azonban megjegyezte, hogy a megtámadott határozat indokolásából *nem* tűnik úgy, hogy az iratokban szereplő adatok hozzáférhetővé tétele *sértené* a Bizottság ellenőrzési és vizsgálati tevékenysége céljainak védelmét.²¹² Ezzel érintőlegesen utalt arra a meggyőződésére, hogy a Bizottság nem vagy nem helyesen alkalmazta a sérelem tesztet.

Az utolsó jogeset, amelyben a Bizottság hivatkozott az általunk vizsgált kivételre, a *Franchet* ügy. Az OLAF által bűncselekmények elkövetésével megvádolt felperesek ügyében az ellenőrzések és vizsgálatok a végleges jelentések elkészítésével befejeződtek, de a vizsgálatot követő intézkedések meghozatalára még nem került sor. A Bíróság szerint az adott kivételt csak akkor lehet alkalmazni, ha a kérdéses dokumentumok hozzáférhetővé tétele az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok befejezését veszélyeztethetné. Bár a Bíróság felidézi a *Denkavit* ítélet *ratio*-ját, azt némileg szűkíti. A Bíróság ui. hangsúlyozta, hogy a nyilvánosság elvével ellentétes lenne az a következtetés, hogy az adott kivétel mindaddig alkalmazható, ameddig a vizsgálatot követő intézkedések meghozatalára sor nem kerül; ez ui. egy esetleges, jövőbeni, talán távoli, a különböző hatóságok gyorsaságától és gondosságától függő esemény bekövetkezéséhez kötné az említett dokumentumokhoz való hozzáférést. Ezért azt kell vizsgálni, hogy a megtámadott határozatok meghozatalakor még *folyamatban voltak-e* azok az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok, amelyeket a kért dokumentumok hozzáférhetővé tétele veszélyeztethetett volna, valamint, hogy azokat *ésszerű időn belül folytatták-e le*.²¹³

Ami az első feltételt illeti, jelen ügyben – a *Denkavit* esethez hasonlóan – a konkrét vizsgálat már befejeződött, azonban még nem került sor az azt követő intézkedések meghozatalára, azaz sem a luxemburgi, sem a francia hatóságok nem döntöttek még arról, milyen intézkedéseket kell tenni az OLAF által megküldött információk következtében. A hozzáférés biztosítása veszélyeztethette volna az információknak a nemzeti hatóságok általi felhasználását, ui. az érintett személyek értesülhettek volna arról, hogy a nemzeti hatóságok milyen intézkedések megtételére készülnek.²¹⁴ Ami a második feltételt illeti, még csak tizenöt illetve hét hónap telt el az információknak a luxemburgi és a francia hatóságoknak történt megküldése és a megtámadott határozat meghozatala között, azaz a Bíróság megítélése szerint még nem telt le az ésszerű határidő.²¹⁵

Összefoglalás. A fent elemzett jogesetből kiderül, hogy a közösségi bíró elé került ügyekben az ellenőrzésekre és vizsgálatokra vonatkozó kivételre tipikusan a *szereződésszegési eljárással* kapcsolatban hivatkoznak. A szerződésszegési eljárás sajátosságai közé tartozik többek között az, hogy a Bizottság diszkréciójától függ, hogy indít-e eljárást, és ha igen, mikor, és hogy milyen szabályok megszegése miatt;²¹⁶ az, hogy a panasszal élők lehetőségei az eljárás befolyásolására nagyon korlátozottak; valamint az, hogy a tagállamok hajlamosak „magaspolitikai” kérdésként kezelni a közösségi jogszabályok betartását. Ezt a Bizottság – és a Bíróság is – kénytelen respektálni, hiszen az Unió működése a tagállamok és az uniós

²¹¹ Bővebben I. IV. Rész 4.3.2. pont (A Rendelet összeegyeztethetősége a másodlagos közösségi joggal) és VI. Rész 2.2.4. pont (konkrét és egyenkénti vizsgálat).

²¹² 87. pont.

²¹³ 108-113. pont.

²¹⁴ 111., 120. és 122. pont.

²¹⁵ 123. pont. Az információkat 2002. július 4-én, ill. 2003. március 19-én küldték meg a luxemburgi és a francia hatóságoknak; a megtámadott határozat pedig 2003. október 1-én született.

²¹⁶ Case C-329/88, *Commission v Greece* [1989] ECR 4159; Case C-200/88, *Commission v Greece* [1990] ECR I-4299; Case C-207/97, *Commission v Belgium* [1999] ECR I-275; Case C-212/98 *Commission v Ireland* [1999] ECR I-8571; Case C-317/92, *Commission v Germany* [1994] ECR I-2039; Case C-422/92, *Commission v Germany* [1995] ECR I-1097.

intézmények együttműködésén alapul. Mivel szuverén államok közötti együttműködésről van szó, az intézmények a legmesszebbmenőkig figyelembe veszik a tagállamok „érzékenységet”, következésképp az intézmények és a Bíróság is elég tágan értelmezi a „vizsgálatok és ellenőrzések” kivételt. A dokumentumok „védettséget” élveznek nemcsak az eljárás ideje alatt, hanem annak befejezése után is – habár a gyakorlatból egyelőre még nem derült ki, hogy a vizsgálatok és ellenőrzések lezárulását követően meddig lehet erre a kivételre hivatkozni. A *Franchet* ítélet 111. és 113. pontjából arra lehet következtetni, elfogadhatatlan az iratok visszatartása mindaddig, amíg a vizsgálatot követő intézkedések meghozatalára sor nem kerül; azaz hogy elfogadhatatlan a hozzáférést egy esetleges, jövőbeni, talán távoli, a különböző hatóságok gyorsaságától és gondosságától függő esemény bekövetkezésétől függővé tenni.

2.7. A közbiztonság

A közérdek védelmébe tartozó következő kivételre ritkán hivatkoztak a Bíróság elé kerülő esetekben. A *Svenska Journalistförbundet* ügyben találkozunk ezzel a kivétellel, de mivel más alapon semmisítette meg a megtámadott határozatot, a Bíróság a közbiztonsággal kapcsolatban csak néhány általános megállapításra szorítkozott.

Mivel a Hozzáférési Határozatok nem határozzák meg a közbiztonság fogalmát (és a Rendelet sem), ezért a *Svenska* ügyben a kérelmező az alábbi definíciót javasolta. A közbiztonság fogalmába tartoznak, ezért nem hozzáférhetőek az olyan dokumentumok, vagy dokumentumok azon részei, amelyek hozzáférhetővé tétele terrorizmus, bűncselekmény, kémkedés, felkelés, destabilizáció vagy forradalom veszélyének tenné ki a Közösség polgárait, intézményeit vagy a tagállamok hatóságait; vagy amelyek hozzáférhetővé tétele a hatóságokat közvetlenül megakadályozhatná azon törekvésükben, hogy ilyen cselekményeket megelőzzenek.²¹⁷

A Bíróság megállapítása szerint a joggyakorlatból kiderül, hogy a közbiztonság fogalmának nincs egy egyedüli és specifikus jelentése. A fogalom magában foglalja egy tagállam belső és külső biztonságát, csakúgy mint valamely alapvető termékkel (pl. kőolaj) való ellátás biztosításának megszakadását, amely magának az államnak a létét fenyegeti. Olyan esetekre is kiterjedhet, amikor egyes dokumentumok nyilvánosságra hozatala megakadályozná a bűncselekmények megelőzésére irányuló törekvéseket. Mivel azonban a Tanács negatív határozatát nem indokolta megfelelően, ezért a Bíróság nem tudta megállapítani, hogy jelen esetben a dokumentumok hozzáférhetővé tétele valóban veszélyeztetné-e a közbiztonságot. Annyit azonban a Bíróság megállapított, és ezt a Tanács sem vitatta, hogy az a tény, hogy egy dokumentum a harmadik pillérre vonatkozik, nem jelenti automatikusan azt, hogy a közbiztonság kivétel alkalmazási körébe tartozik.²¹⁸

A *Sison* ügyben a Bíróság először megállapította, hogy a kért dokumentumok, azaz a terrorista-lista elfogadására indító iratok valóban a közbiztonsággal kapcsolatosak. Mivel azonban ez önmagában nem elegendő indok a kiadás megtagadására, meg kell vizsgálni, hogy a dokumentum közzététele sérti-e a közbiztonságot (sérelem teszt). A Bíróság meglátása szerint a terrorizmus elleni küzdelem azt feltételezi, hogy a hatóságok a terrorizmussal gyanúsított személyekről vagy szervezetekről birtokukban lévő adatokat, pl. a például az adatforrásokat, ezen adatok jellegét vagy a terrorizmussal gyanúsított személyek

²¹⁷ 91. pont.

²¹⁸ 120-121. pont.

megfigyelésének mértékét titokban tartják avégett, hogy ezen adatok helytállóságukat megtartsák és hatásos fellépést tegyenek lehetővé. Így a kért dokumentum közzététele szükségképpen sértené a közbiztonsághoz fűződő közérdeket.²¹⁹

2.8. A jogi tanácsadás

A jogi tanácsadásra vonatkozó kivétel nem szerepelt a Hozzáférési Határozatokban, hanem a bírói gyakorlat alakította ki.²²⁰ Az esetjogban kidolgozott szabályokat a Rendelet több helyen is átveszi, és ez történt a jogi tanácsadás kivétellel is.

A Rendelet azonban nem definiálja a jogi tanácsadást, így azt eltérően értelmezték az intézmények, illetve az Európai Ombudsman. Ez utóbbi szerint különbséget kellene tenni egyrészt a jogalkotási tevékenység során kibocsátott vélemények, másrészt pedig a bírói eljárások kontextusában készült jogi tanácsok között. Az első esetben a jogi tanácsot tartalmazó dokumentumokat hozzáférhetővé kell tenni, mielőtt a döntéshozatali eljárás befejeződött; a második esetben viszont azokat megilleti a Rendeletben biztosított védelem, azaz megfelelő mérlegelés után az intézmény megtagadhatja a nyilvánosságra hozatalt.²²¹

A Bíróság először a *Turco* ügyben nyilatkozott erről a kivételről. Mivel a Rendeletben ugyanazon pontban, egy „és” kötőszóval összekötve szerepel a „bírósi eljárások” és a „jogi tanácsadás” kifejezés, felmerül a kérdés, hogy a második fordulat – a „jogi tanácsadás” – csak a bírósi eljárás során megfogalmazott jogi tanácsokra terjed-e ki, avagy attól független, és valami mást takar. A Bíróság a *Turco* ügyben ez utóbbi álláspontot képviselte.

Az ügy tényei röviden az alábbiak. A felperes a Bel- és Igazságügyi Tanács egyik ülésének dokumentumait szerette volna megismerni, többek között a Tanács Jogi Szolgálatának véleményét egy irányelv-tervezettel kapcsolatban.²²² A Tanács e kérelmet elutasította: először is, a Rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második pontja lehetővé teszi a hozzáférhetővé tétel megtagadását, másodsor pedig nincs olyan nyomós közérdek, amely indokolná, hogy a Tanács eltekintsen a kivétel alkalmazásától. Meg kell jegyezni, hogy a releváns időpontban még folyamatban volt a jogalkotási eljárás.

A felperes szerint különbséget kell tenni egyrészt a jogalkotási eljárás során készített jogi vélemény, másrészt a bírósi eljárás kontextusában készülő jogi tanácsadás között. A Rendeletben szereplő kivétel csak az aktuális vagy jövőbeni potenciális bírósi eljárások kontextusában készített jogi tanácsadást foglalja magában. Így tehát az irányelvtervezettel kapcsolatos dokumentumok nyilvánosságra hozhatók. A Tanács, valamint a beavatkozó brit kormány és a Bizottság vitatta a felperes állítását.²²³

A Bíróság az alperes Tanács véleményét osztotta, azaz hogy a jogalkotási eljárás során készített jogi tanácsadás is a kivételek közé tartozik. A közösségi jogalkotó szándéka arra irányult, hogy a jogi tanácsadás kivétel valami mást jelentsen, mint a bírósi eljárás kontextusában készített jogi tanács. Mivel a korábbi Hozzáférési Határozatok csak a „bírósi eljárás” kivételt tartalmazták, tehát a „jogi tanácsadás” kivételének bevezetése valami mást jelent, mint a „bírósi eljárás kontextusában készített jogi tanácsadás”. Ha a jogalkotó csak a

²¹⁹ *Sison* 74-78. pont.

²²⁰ A T-610/97R sz. *Carlsen* kontra *Tanács* ügy, [1998] ECR II-485.

²²¹ Special report by the Ombudsman to the European Parliament following complaint 1542/2000 (PB)SM dated 12 December 2002 and the draft recommendation of 27 March 2003 concerning complaint 1015/2002/(PB)IJH.

²²² A menedékkérők tagállamokbeli befogadásának minimumszabályait megállapító tanácsi irányelvtervezet.

²²³ *Turco* 32. és 52. pont.

szűkebb értelmet akarta volna tulajdonítani ennek a kivételnek, akkor másképp fogalmazott volna; pl. úgy, hogy „bíróági eljárások és különösen az ezzel kapcsolatos jogi tanácsadás”. Ekként a jogalkotási eljárás során készített jogi tanácsadás is a kivételek közé tartozik.²²⁴

Mivel a bíróság eljárás kapcsán készített jogi tanácsadás beleértendő a „bíróági eljárások” kivételbe, ezért a „jogi tanácsadásra” való kifejezett hivatkozás a kivételek között szükségszerűen azt jelenti, hogy a „jogi tanácsadás” valami mást takar.²²⁵ Való igaz, hogy a kivételeket megszorítóan kell értelmezni, de ez csak arra az esetre vonatkozik, ha a kivétel többféleképp értelmezhető. Mivel a jelen esetben a jogi tanácsadás értelmezése nem okoz nehézséget, ezért ez a probléma fel sem merül.²²⁶

Ami a jogi tanácsadással kapcsolatos kivétel által védeni kívánt közérdeket illeti, az Elsőfokú Bíróság helyben hagyta a Tanácsnak azt a következtetését, hogy általánosan szükséges a jogalkotással kapcsolatos jogi vélemények bizalmas jellegének megőrzése. Ez egyrészt azzal indokolható, hogy az ilyen típusú dokumentumok nyilvánosságra hozatala kétségeket ébreszthetne a kérdéses jogszabály jogszerűségével kapcsolatosan (pl. hogy a jelen esetben a Közösség milyen hatáskörrel rendelkezik a harmadik országok polgárainak a munkaerőpiacra való jutásával kapcsolatban), másrészt pedig azzal, hogy a Tanács Jogi Szolgálatára jogi véleményei függetlenségének megőrzése védelmet érdemlő érdek. Ennek alapján az Elsőfokú Bíróság azt állapította meg, hogy a Tanács nem követett el mérlegelési hibát azzal, hogy a Rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második bekezdésében foglalt kivétel alapján megtagadta a jogi véleményhez való hozzáférést.²²⁷

Az ügy azonban még nem ért véget: az Elsőfokú Bíróság ítéletét Svédország és Turco is megfellebbezte. A svéd kormány egyik érve az, hogy a Tanács nem vizsgálta meg az igényelt dokumentum tartalmát, hanem pusztán az alapján döntött, hogy a dokumentum jogi tanácsadással kapcsolatos, tehát dokumentumok egy meghatározott kategóriájába tartozik. Fellebbezésében Turco többek között azzal érvelt, hogy a Bíróság helytelenül, még pontosabban: tágan értelmezte és alkalmazta a „jogi tanácsadás” fogalmát. A Bíróság téves jogalkalmazást követett el azzal is, hogy a nyomós közérdek meglétével kapcsolatos bizonyítási terhet a kérelmezőre hárította; továbbá az indokolási kötelezettséget is megszegte.^{228, 229}

2.9. Az intézményen belüli tárgyalások

A dokumentumokhoz való hozzáférés az intézmények belső eljárásai bizalmas jellegének védelme érdekében megtagadható. A kivétel vonatkozásában a Bíróság még csak a Hozzáférési Határozatokról nyilatkozott (a *Carvel*, a *WWF*, a *Svenska* és a *BAT I* ügyben), de a főbb megállapítások valószínűleg a Rendeletre is érvényesek. Ezt a kivételt „*space to think*” kivételnek is nevezik, mivel az intézmények azt állítják, hogy könnyebben megszületik a döntés, ha a gondolkodásra, elemzésre kellő időt hagyunk a tagállamoknak és az intézményeknek, valamint ha a megbeszéléseknek nincsenek fültanúi. Sajnos, a gyakorlatban

²²⁴ 55-59. pont.

²²⁵ 65. pont.

²²⁶ 60-61. pont.

²²⁷ 77-80. pont. L. még *Svédország kontra Tanács* (C-39/05. P. sz. ügy), HL 2005 C 106/13.

²²⁸ *Turco kontra Tanács* (C-52/05. P. sz. ügy), HL 2005 C 106/14.

²²⁹ A következő kivétel a kereskedelmi titok védelme (Hozzáférési Határozatok) illetve a természetes vagy jogi személy kereskedelmi érdekeinek védelme (Rendelet). A Bizottság hivatkozott rá a *Denkavit* esetben, de a Bíróság – mivel más alapon megsemmisítette a Bizottság határozatát – nem tartotta szükségesnek, hogy ebben a kérdésben nyilatkozzon. Ekként a Bíróság gyakorlatában egyelőre nem találunk utalást erre a kivételre.

ez inkább az intézmények részéről megnyilvánuló azon törekvést fejezi ki, hogy mindenféle kontrolltól mentesen járhassanak el.²³⁰

Az első releváns ügyben John *Carvel*, a Guardian újság EU-tudósítója a Tanács meghatározott üléseivel kapcsolatos dokumentumokhoz – előkészítő jelentésekhez, jegyzőkönyvekhez, jelenléti ívekhez, a szavazás eredményéhez, és az üléseken született döntésekhez – kért hozzáférést.

A Tanács megtagadta a kért dokumentumok kiadását, mondván, hogy azok közvetlenül a Tanács megbeszéléseire és előkészítő munkájára vonatkoznak, és az ilyen iratok nyilvánosságra hozatala veszélyeztetné az eljárás bizalmas jellegét. Érdekes adalék, hogy azt az ülést követően, amelyen a Tanács Carvel kérelmének elutasításáról határozott, a dán és a holland kormány egy nyilatkozatot bocsátott ki, azt állítva, hogy a Tanács nem mérlegelte a szóban forgó érdekeket.²³¹

A felperes kereseti kérelmében többek között azt állította, hogy a Tanács nem mérlegelte az egymással szemben álló érdekeket, hanem mondhatni automatikusan elutasította az igényelt dokumentumok hozzáférhetővé tételét.²³² Ellenkérelmében a Tanács kifejtette, hogy miért tartja szükségesnek az ülések bizalmas jellegének megőrzését. A Tanács tárgyalások, kompromisszumok keresése révén dolgozik, ennek során a tagok szabadon kifejtethetik álláspontjukat, és megfogalmazhatják aggályait. Alapvető jelentőségű, hogy ezek titokban maradjanak, különösen akkor, ha a tárgyalások előrehaladtával a tag kénytelen eredeti álláspontjától eltérni vagy azt akár teljesen feladni. Ezt az alkufolyamatot veszélyeztetné, ha a tagok állandóan arra gondolnának, hogy véleményük (ill. azok változása) nyilvánosságra kerülhet.²³³

A Bíróság először a mérlegelési kötelezettség tartalmát vizsgálta meg. Leszögezte, hogy a 93/731 határozat 4. cikkének (2) bekezdése a Tanács belátására bízta, hogy a kérdéses dokumentumot hozzáférhetővé teszi-e avagy sem. Ennek során a Tanácsnak ténylegesen mérlegelnie kell egyrészt az egyének a dokumentum nyilvánosságához fűződő érdekét, másrészt pedig a Tanács ahhoz fűződő érdekét, hogy tanácskozásai bizalmasok maradjanak. Meg kell tehát vizsgálni, hogy a Tanács betartotta-e ezeket a követelményeket.²³⁴

A felperesek nem állították, hogy automatikusan nyilvánosságra kellene hozni minden tanácsi dokumentumot, de hangsúlyozták, hogy a döntés meghozatala során a Tanácsnak ténylegesen mérlegelnie kell a két ellentétes érdeket. A Bíróság egyetértett a felperesek érvelésével: az anyagokból kiderült, hogy a Tanács nem mérlegelt, hanem automatikusan elutasította a kérelmet pusztán annál a ténynél fogva, hogy az igényelt dokumentumok a Tanács tanácskozásaival kapcsolatosak. A Tanács döntésének szövegezése arra utal, hogy a Tanács úgy találta, nincs más lehetősége, mint hogy a kérelmet elutasítsa.²³⁵ Ezt a következtetést támasztja alá a holland és a dán kormány nyilatkozata is, amelyből kiderül, hogy semmiféle összehasonlító elemzésre nem került sor. A dán kormány a szóbeli szakaszban elmondta, hogy a kérdéses tanácsi ülésen kizárólag eljárási kérdésekről döntöttek, méghozzá arról, hogy a kérelmet automatikusan elutasítsák-e, avagy megvizsgálják-e érdemben is.²³⁶

Ítéletében a Bíróság nem vitatta a Tanács által előadott, az ülések bizalmas jellegének megőrzésére vonatkozó érveket. Pusztán azt mondta ki, hogy az ilyen legitim, az intézmények érdekeit szolgáló megfontolások mellett figyelembe kell venni az egyének

²³⁰ Hayes (2005).

²³¹ *Carvel* 43. és 56. pont.

²³² 43. pont.

²³³ 52. pont.

²³⁴ 65. és 69. pont.

²³⁵ 45. és 73. pont.

²³⁶ 70., 74-75. pont.

hozzáféréshez fűződő érdekeiket, és csak a két érdekkör kellő összevetése után lehet dönteni. A fentiekből kifolyólag a *Carvel* ítélet *eléggő korlátozott*; a Bíróság pusztán a mérlegelési kötelezettség elmulasztása miatt semmisítette meg a Tanács határozatát. A Tanácsot semmi sem korlátozza, hogy a mérlegelés elvégzése után arra a következtetésre jusson: a bizalmasság érdekei többet nyomnak a latban, mint az egyéni érdekek, és ekként a hozzáférést elutasítsa.²³⁷

A *Svenska* ügyben Svédország csatlakozását követően a felperes (Svéd Újságírószövetség) ellenőrizni kívánta, hogy a svéd jogszabályok által biztosított információszabadság mennyiben érvényesül a svéd hatóságok birtokában levő uniós dokumentumok esetében. Ennek megfelelően 1995-ben az Europol felállítására vonatkozó húsz uniós dokumentum kiadását kérte párhuzamosan Brüsszeltől és Stockholmtól. A svéd hatóságok a kért húsz dokumentumból 18-at a felperes rendelkezésére bocsátottak, bár néhány dokumentum esetében csak részleges hozzáférést biztosítottak, azaz a dokumentum bizonyos részeit eltávolították. Ezzel szemben a Tanács eredetileg csak kettőt bocsátott rendelkezésre, majd később még kettőt, tehát összesen négyet a húszból. A többi dokumentum hozzáférhetővé tételét megtagadták, egyrészt a közérdekre (közbiztonságra), másrészt pedig az intézmények belső tárgyalásaival kapcsolatos kivételre hivatkozva.

A *WWF* esethez hasonlóan az ügyből nem tudunk meg újat a diszkrecionális kivételről, hiszen a Bíróság a Tanács határozatát más okból kifolyólag – az indokolási kötelezettség megsértése miatt – semmisítette meg. A megtámadott határozat ui. pusztán azt tartalmazta, hogy a kért dokumentumok a Tanács tanácskozásaira vonatkoznak, és ezért nem tehetők hozzáférhetővé. Ezen túl azonban nem utalt arra, hogy a Tanács elvégezte volna a saját és a kérelmező érdekeinek mérlegelését.²³⁸

A *BATI* ügyben a felperes az egyik komitológia bizottság üléseiről készült jegyzőkönyvekhez akart hozzáférni, ám ezt a Bizottság megtagadta; pontosabban már a bírói szakban egy olyan változatot bocsátott a felperes rendelkezésére, amelyben letakarták, hogy az egyes álláspontokat *mely tagállamok képviselték*.²³⁹

Ítéletében a Bíróság megismételte, hogy az intézményi eljárások bizalmasságára csak akkor lehet hivatkozni, ha az intézmény mérgelte az egymásnak feszülő érdekeket. Annak eldöntésére, hogy a Bizottság vajon megtalálta-e a kellő egyensúlyt, és hogy vajon a Bizottság érdekei elsőbbséget élveznek-e, a Bíróság *elrendelte a kérdéses dokumentumok bemutatását*.²⁴⁰

A Bíróság szerint a hozzáférés megtagadásához nem elegendő indok, hogy a kért dokumentumok tagállami képviselők álláspontját tartalmazzák, és az sem, hogy az álláspontok nyilvánosságra hozatala szükségszerűen hátrányosan befolyásolná a komitológiai

²³⁷ A *WWF* ügyben a Bíróság csak nagyon röviden foglalkozott a belső eljárásokkal kapcsolatos kivétellel. Az általánosabb megállapítások között szerepel az, hogy bár a Bizottság mozgástérrel rendelkezik abban a tekintetben, hogy nyilvánosságra hozzon-e valamilyen belső dokumentumot, ám saját érdekei mellett figyelembe kell vennie a kérelmező érdekeit is. A megtámadott határozat pusztán annak megállapítására szorítkozott, hogy a belső tárgyalások bizalmas jellegének megőrzése miatt a Bizottság nem biztosíthat hozzáférést az igényelt dokumentumokhoz; és nem utalt arra, hogy az érdekek bármiféle mérlegelésére sor került volna. A Bíróság az indokolási kötelezettség megsértése miatt megsemmisítette a megtámadott határozatot. 59. és 70. pont.

²³⁸ 125. pont. – A Tanács határozatából nem derül ki, hogy mindkét kivételre hivatkozik-e mindegyik dokumentum esetében, vagy egyes dokumentumoknál a kötelező, másoknál pedig a diszkrecionális kivételre hivatkozik-e. Ez a hiányosság pedig nem teszi lehetővé, hogy a felperes, és egyben a Bíróság, ellenőrizze, vajon érdemben mérlegelte-e a Tanács az ellentétes érdekeket. 119. pont.

²³⁹ *BATI* 20. pont.

²⁴⁰ 41. és 51. pont.

bizottság eljárásának zavartalanságát.²⁴¹ Azért nem elegendő, mert a jelen esetben *egyértelmű és nagyon erős érdekek találhatók a másik oldalon*: a BAT multinacionális vállalatot alapvetően érinti, hogy egy adott dohányfajtát melyik kategóriába sorolnak be, és ekként mennyi vámot kell fizetni a behozatal után. Az a tény, hogy a tagállamoknak a komitológiai bizottságban kifejtett álláspontjai egybeesnek a vámhatóságaik széles körben ismert gyakorlatával, *megkérdőjelezi a bizalmas jelleg fenntartásának indokoltságát*.²⁴²

További fontos momentum, hogy a kért dokumentumok olyan tárgyalásokra vonatkoztak, amelyek a kérelem idején már *befejeződtek*. Az Elsőfokú Bíróság vonakodott elfogadni, hogy a már lezárult tárgyalásokra vonatkozó dokumentumok hozzáférhetővé tétele hátrányosan befolyásolhatná a döntéshozatalt.²⁴³ Ezt a következtetést az sem változtatja meg, hogy a felperes más forrásból kiderítette, hogy melyik tagállam kezdeményezésére fogadtak el egy számára negatív hatású döntést.²⁴⁴

A megtámadott határozattal tehát az a probléma, hogy a Bizottság nem mérlegelte a két fél érdekeit, hanem automatikusan a saját érdekeit részesítette előnyben. A Bíróság viszont úgy találta, hogy a fent említett megfontolások, azaz a zavartalan döntéshozatalhoz fűződő intézményi érdek nem élvezhet elsőbbséget a felperes érdekeivel szemben.²⁴⁵

Az ügy annyiban tér el a korábban elemzett ügyektől, hogy a Bíróság nem pusztán azt állapította meg, hogy az intézmény a határozatát *nem indokolta* kellően, hanem megállapította, hogy a Bizottság rosszul értékelt a szóban forgó érdekeket: az adott körülmények között a felperes érdekeit kellett volna előnyben részesíteni.

2.10. A kivétel kivétele: a nyomós közérdek mérlegelése a Rendelet kontextusában

1. Hozzáférési Határozatok

A Hozzáférési Határozatok rendszerében az érdekek mérlegelésére csak az intézményen belüli tárgyalások védelmére szolgáló kivétel esetében kerülhetett sor.²⁴⁶ Az érdekek mérlegelésére jó példa a *BATI* ügy, amelyből az alábbi fő következtetéseket vonhatjuk le. Először is, a kérelmező nem köteles indokait, avagy érintettségét feltárni, ám ha ezt nem teszi, értelemszerűen az érintett intézmény a mérlegelés során nem tudja azokat figyelembe venni. Az intézmény számára azonban nemcsak a kérelemből derülhet ki a kérelmező sajátos érdeke, hanem egyéb, nyilvánvaló, köztudomású tényekből is. Másodsor, az intézménynek ténylegesen, érdemben mérlegelni kell a két fél érdekeit, és nincs olyan vélelem, amely szerint az intézmény érdekei elsőbbséget élveznének. Az intézménynek kell bizonyítania, hogy saját érdekei az adott ügy körülményei között felülmúlják a kérelmező érdekeit; és ezt a határozatban is egyértelműen meg kell jelölnie.

²⁴¹ 52. pont.

²⁴² 45., 48., 49. pont.

²⁴³ 56. pont. L. még De Leeuw (2003) 336.

²⁴⁴ 49. és 54. pont.

²⁴⁵ 57. pont.

²⁴⁶ A többi kivétellel kapcsolatban a Bíróság megállapította, hogy amennyiben a hozzáférhetővé tétel a megnevezett érdekeket sértené, az intézménynek nincs más választása, mint a hozzáférés megtagadása. Ebben az esetben tehát az intézmény nem rendelkezik mérlegelési jogkörrel. Bővebben I. VI. Rész 2.1.1. pont.

2. A Rendelet

A Rendelet a 4. cikk (2) és (3) bekezdésében szereplő kivételek esetében egy ún. „nyomós közérdek” tesztet tartalmaz: az intézmény a megjelölt kivételekre hivatkozva megtagadhatja a kért dokumentum hozzáférhetővé tételét, kivéve, ha a hozzáférhetővé tételhez nyomós közérdek fűződik. A Rendelet szerint tehát nem elegendő valamiféle „szimpla” egyéni érdekelttség: a kérelmezőnek bizonyítania kell egyrészt azt, hogy létezik valamiféle, a dokumentum nyilvánosságra hozatalához fűződő közérdek, másrészt pedig azt, hogy ez a közérdek fontosabb, nyomósabb, mint a kivétellel védeni kívánt érdek.

A szabályok gyakorlati alkalmazásáról érdekes adalékot tartalmaz a *Turco* és a *Franchet* ítélet. Az első ügyben Turco – többek között – a Tanács Jogi Szolgálatának egy jogszabály-tervezettel kapcsolatos véleményét szerette volna megismerni, ezt azonban a Tanács a „jogi tanácsadás” kivételre hivatkozva megtagadta. A Bíróság először is megállapította, hogy a „jogi tanács” kivétel a Tanács Jogi Szolgálatának jogszabály-tervezetekkel kapcsolatos jogi véleményére is kiterjed. Ezt követően felmerült a kérdés, hogy létezik-e olyan nyomós közérdek, amely felülmúlja a jogi tanácsadással védett érdeket.

A felperes és a beavatkozó dán kormány szerint az *átláthatóság és a nyitottság elve*, a demokrácia és a polgárok részvétele a döntéshozatali folyamatban önmagában olyan „nyomós közérdeknek” számít, amely alapján a dokumentumot hozzáférhetővé kell tenni.²⁴⁷ A Tanács ezt vitatta, mondván, hogy ez az érvelés a Jogi Szolgálat által készített szinte minden véleményre kiterjedne, és ezzel a 4. cikk (2) bekezdését minden gyakorlati hatástól megfosztaná. Ez pedig ellentétes a jogalkotó szándékával.²⁴⁸

A Bíróság először a *nyomós közérdek fogalmát* járta körbe. A Bíróság meglátása szerint a felperes által hivatkozott elveket – úgy mint az *átláthatóság és a nyitottság elve*, a demokrácia avagy a polgárok részvétele a döntéshozatali folyamatban – a Rendelet általános szinten kifejezésre juttatja. Ebből kifolyólag a 4. cikkben szereplő „nyomós közérdek” fordulatnak rendszerint valami konkrétabb, *speciálisabb* jelentést kell tulajdonítani, amely eltér a Rendelet alapjául szolgáló általános elvektől. Bár nem zárható ki, hogy a nevezett általános elvekre a „nyomós közérdek” tekintetében is hivatkozni lehet, ám ebben az esetben a felperesnek bizonyítania kell, hogy az adott tényállásnál ezen általános elvekre való hivatkozás tényleg megalapozott, és a nevezett elvekre való hivatkozás *annyira fontos*, hogy az felülmúlja a dokumentum bizalmosságának megőrzéséhez fűződő érdeket.²⁴⁹

A Bíróság egy további megállapítása a *bizonyítási teherre* vonatkozik. Általában véve a *kérelmezőnek kell bizonyítania*, hogy létezik olyan nyomós közérdek, amely a hozzáférést indokolja. Ezzel a kérelmező mintegy felhívja az intézményt, hogy ezt a felvetést is vizsgálja meg.²⁵⁰

²⁴⁷ 50. és 81. pont.

²⁴⁸ 8. pont.

²⁴⁹ 83. pont.

²⁵⁰ 84. pont. ”In addition, *although it may be possible that the institution in question itself identifies an overriding public interest capable of justifying the disclosure of such a document, it is for the applicant who intends to rely on such an interest to invoke it* in his application so as to invite the institution to give a decision on that point.” Németül: “Zudem kann zwar das fragliche Organ von sich aus ein überwiegendes öffentliches Interesse bezeichnen, das zur Rechtfertigung der Verbreitung eines derartigen Dokuments geeignet ist, doch ist es Sache des Antragstellers, der sich auf ein solches Interesse berufen möchte, dieses im Rahmen seines Antrags geltend zu machen, um das Organ zu veranlassen, sich hierzu zu äußern.” Spanyolul: “Además, si bien es posible que la propia institución de que se trata identifique un interés público superior que pueda justificar la divulgación de dicho documento, corresponde al solicitante que pretende hacer valer tal interés invocarlo en su solicitud para instar a la institución a pronunciarse al respecto.” Kiemelés a szerzőtől. – A Bíróság megállapítása ellentétesnek tűnik a Rendelet szövegével, ui. a kérelmezőnek hozzáférésre irányuló kérelmét nem kell indokolnia. Következésképp a Rendelet értelmében az intézményre hárul a releváns nyomós közérdek

Az ügy még nem ért véget, ui. az Elsőfokú Bíróság ítéletét a beavatkozó Svédország és Turco is megfellebbezte. Fellebbezésében Turco többek között azzal érvelt, hogy a Bíróság téves jogalkalmazást követett el azzal, hogy a nyomós közérdek meglétével kapcsolatos *bizonyítási terhet a kérelmezőre hárította*.²⁵¹

A *Turco* ügy a nyomós közérdek értelmezési lehetőségének széles spektrumából az egyik végletet, a túl tág értelmezést villantja fel. A másik végletnek a *Franchet* ügy tényállása tekinthető: itt az Elsőfokú Bíróság abból indult ki, hogy a Rendelet célja a hozzáférés biztosítása mindenki számára minden nyilvános dokumentumhoz, nemcsak a kérelmező számára a rá vonatkozó dokumentumokhoz. A Bíróság ebből azt a következtetést vont le, hogy a kérelmezőnek az őt személyesen érintő dokumentumokhoz való hozzáférés iránti *különös érdeke* nem vehető figyelembe. Az adott esetben a felperesek saját védelmükhöz fűződő egyéni érdekéről volt szó, amely nem tekinthető közérdeknek.²⁵²

Így egyelőre még nem tudjuk, hogy a Bíróság mit fogad el „közérdekként”: a *Turco* ügyben a Bíróság *túl általánosnak* ítélte az átláthatóság és a nyitottság elvét, a *Franchet* ügyben viszont *túl speciálisnak* találta a felperesek saját védelméhez fűződő egyéni érdekét. Valószínűleg valahol e kettő között helyezkedik el a köz érdeke.

2.11. A kibocsátó szabálya

Az eddig magyarra lefordított bírósági határozatokban – eléggé logikátlanul – kétféle fordítással találkozunk: egyrészt a „kibocsátó szabálya”; másrészt a „szerző szabálya” kifejezéssel.²⁵³ A szabály alkalmazása akkor merül fel, ha a kérelmező egy adott dokumentum hozzáférhetővé tételét nem a dokumentum kiállítójától, készítőjétől, „szerzőjétől” kéri, hanem egy másik személytől: attól, akinek birtokában az érintett dokumentum szintén megtalálható.

A kibocsátó szabálya – a korábban vizsgáltak mellett – a hozzáférés alóli további kivételnek tekinthető. A kibocsátó szabálya a hozzáférési szabályok egyik legvitatottabb pontja; számtalan módon támadták, pl. azt állítva, hogy a szabály alapvetően ellentétes egy, a hierarchiában magasabban található elvvel, méghozzá az átláthatóság elvével, és ezért nem alkalmazható, vagy pedig azt vitatva, hogy tulajdonképpen ki is tekinthető a dokumentum kibocsátójának.

A Hozzáférési Határozatokban még szerepel ez a szabály, míg a Rendeletben már nem. Ettől függetlenül, véleményem szerint a Rendeletben szereplő szabályok, és annak a Bíróság általi értelmezése lényegében megkérdőjelezi, hogy valóban történt-e előrelépés.

beazonosítása; ám kétségtelen, hogy a kérelmező ügyét előmozdíthatja azzal, ha olyan bizonyítékokat, érveket terjeszt elő, amelyek a közzététel mellett szólnak. Bővebben l. IV. Rész 6.4. pont.

²⁵¹ *Turco* kontra *Tanács* (C-52/05. P. sz. ügy) HL 2005 C 106/14.

²⁵² *Franchet* 136-139. pont.

²⁵³ *IFAW* 42. pont, illetve *Scippacercola* 32. pont. A *Sison* ügyben: „kibocsátói szabály”, 90. pont. Angolul – the authorship rule; németül – die Urheberregel; spanyolul – la „regla del autor”; franciául – la „règle de l’auteur”.

2.11.1. A kibocsátó szabályának gyakorlati alkalmazása a Hozzáférési Határozatok rendszerében

A Magatartási Kódex így fogalmaz:

Ha az intézmény birtokában levő dokumentum természetes vagy jogi személytől, tagállamtól, más közösségi intézménytől vagy testülettől, illetve más nemzeti vagy nemzetközi testülettől származik, a kérelmet közvetlenül a szerzőnek kell megküldeni.

A Tanács 93/731/EK határozata lényegében megismétli a Kódex rendelkezését.

Ha a kért dokumentum természetes vagy jogi személy, tagállam, más közösségi intézmény vagy testület, illetve más nemzeti vagy nemzetközi testülettől származik, a kérelmet a Tanács helyett közvetlenül a szerzőnek kell megküldeni.²⁵⁴

2.11.1.1. A kivétel terjedelme

A kibocsátó szabálya lényegében egy további kivételnek tekinthető, bár más megközelítésben azt is mondhatjuk, hogy az intézményeken kívüli személyektől származó dokumentum nem tartozik a Határozatok hatálya alá. A Bíróság azonban kivételként határozza meg, és mint ilyet, *megszorítóan kell értelmezni és alkalmazni*; úgy, hogy ne hiúsítsa meg az átláthatóság általános elvének érvényesülését.²⁵⁵

A kibocsátó szabálya *abszolút és feltétlen kivétel*: ha a dokumentum kibocsátója nem a megkeresett intézmény (ill. annak szervei), hanem harmadik személy, az intézmény nem mérlegelhet: meg kell tagadnia a hozzáférést.²⁵⁶ Amikor azonban azt az előzetes kérdést kell megvizsgálni, hogy a kiállító tényleg harmadik személynek tekinthető-e, a szabályt *megszorítóan kell értelmezni és alkalmazni*.²⁵⁷

2.11.1.2. A kibocsátó szabályának érvényessége

Az *Interporc II* ügyben a kérelmező a kivétel terjedelménél alapvetőbb kérdéseket feszegetett, még hozzá azt, hogy vajon érvényes-e a kibocsátó szabálya? A kérelmező szerint ugyanis ez az elv ellentétes egy, a hierarchiában magasabban található szabállyal, még hozzá az átláthatóság elvével.²⁵⁸ A Magatartási Kódex értelmében minden dokumentumhoz hozzáférést kell biztosítani, függetlenül annak kibocsátójától. A Maastrichti Szerződéshez fűzött 17. Nyilatkozat is „az intézmények rendelkezésére álló információkról” beszél.²⁵⁹

Az Elsőfokú Bíróság azonban elutasította ezt az érvet: a releváns időszakban, tehát lényegében 1993-tól egészen 2001. dec. 3-ig, a Rendelet hatályba lépéséig *nem létezett olyan, a hierarchiában magasabban elhelyezkedő szabály*, amely alapján a nyilvános hozzáférési szabályokat kötelező lett volna kiterjeszteni a harmadik féltől származó dokumentumokra

²⁵⁴ 2. cikk (2) bekezdés.

²⁵⁵ *Rothmans* 55. pont, *Interporc II* 68-69. pont, *Co-Frutta* 57. pont.

²⁵⁶ *Co-Frutta* 59. pont.

²⁵⁷ *Interporc II* 70. pont, *Co-Frutta* 61. pont. – Így amikor kétség merült fel, hogy a komitológiai bizottságok harmadik félnek tekintendők-e avagy a Bizottság szerveinek, a Bíróság megszorító értelmezéssel ez utóbbi verziót fogadta el; tehát azt a változatot, amely kevésbé korlátotta a nyilvánosság követelményét. L. *Rothmans*, *BAT I*.

²⁵⁸ *Interporc II* 59. pont. L. még *Interporc III* 34. pont.

²⁵⁹ *Interporc II* 58. pont.

is.²⁶⁰ Másodfokon az Európai Bíróság is megerősítette: mindaddig, amíg nincs olyan elv vagy általános szabály, amely tiltaná ezt a kivételt, addig a Bizottság jogosan foglalta belső szervezeti szabályaiba és alkalmazta a kibocsátó szabályát.²⁶¹

A teljesség kedvéért hozzátesszük, hogy az 1049/2001 Rendelet hatályba lépése okafogyottá tette a kibocsátó szabályának *érvényessége* körül forgó vitát, ugyanis a Rendelet nem tartalmaz ilyen értelmű rendelkezést.

2.11.1.3. A „harmadik személyek” köre

Néhány esetben nem könnyű eldönteni, hogy a hozzáférési szabályok vonatkozásában egy bizonyos szerv „harmadik félnek” tekinthető-e. Így például első ránézésre nem egyértelmű, hogy a *komitológiai bizottságok* a hozzáférési szabályok viszonylatában valamely intézmény szerveinek tekinthetők-e avagy sem; és ha igen, akkor melyik intézményhez tartoznak. A *Rothmans* ügyben a felperes az egyik ilyen komitológiai bizottság jegyzőkönyveihez szeretett volna hozzájutni, ám a Bizottság ezt megtagadta, mondván, hogy a komitológiai bizottság „harmadik félnek” tekintendő, és ezért a kérelmezőnek közvetlenül a bizottságtól kell kérni a dokumentumokat. A Bíróság azonban arra a következtetésre jutott a komitológiai bizottságok a Bizottság szervezeti rendszerébe tartoznak.²⁶²

Egy másik fajta elhatárolási probléma a *tagállamok és az intézmények közötti szoros együttműködésből* adódik. A *Co-Frutta* ügyben a felperes a banánpiac közös szervezésére vonatkozó dokumentumokat kért a Bizottságtól. Az irányadó közösségi szabályok értelmében²⁶³ a tagállamok számos statisztikai és gazdasági adatot továbbítanak a Bizottsághoz, így a tagállamok illetékes hatóságai évente megküldik a Bizottságnak többek között a tagállamban bejegyzett piaci szereplők listáját, mindegyikük vonatkozásában az általuk forgalmazott referenciamennyiséget, a ténylegesen forgalmazott mennyiséget, és negyedévente további statisztikai és gazdasági adatokat. A piaci szereplők jegyzékének megküldése lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy azokat ellenőrizze, és amennyiben szükségesnek látszik, továbbítsa a többi tagállamnak a piaci szereplők hamis igényei felderítésének vagy megelőzésének megkönnyítése érdekében. A tagállamoktól kapott tájékoztatás felhasználásával a Bizottság megfelelő esetben egy korrekciós együttműködést állapít meg, amelyet mindegyik piaci szereplő referenciamennyiségére alkalmazni kell.²⁶⁴

A kérelmező tudomására jutott, hogy a behozatali engedélyekkel való visszaélések miatt 1998-2000-ben több banán került a forgalomba, amely a kérelmező – mint banánérlelésre szakosodott vállalkozás – érdekeit hátrányosan befolyásolta. Ezért a fent említett, a tagállamok által a Bizottságnak megküldött dokumentumokba kívánt betekintést nyerni.²⁶⁵ A Bizottság a kibocsátó szabálya alapján elutasította a közzétételt, és a kérelmezőt informálta arról, hogy közvetlenül az egyes tagállamokhoz forduljon.²⁶⁶

A Bíróság ítélete kiemeli, hogy a vizsgált rendszer annyiban sajátos, hogy a Bizottság a tagállamok által szolgáltatott adatokat egy egységes adatbázisban összegyűjti. Ettől azonban ezek az adatok, illetve az adatokat tartalmazó dokumentumok még nem veszítik el „tagállami” jellegüket. A Bizottság szerepe az adatok összegyűjtésére korlátozódik; ő maga

²⁶⁰ 65-66. pont.

²⁶¹ *Interporc III* 43. pont. L. még *JT's Corporation* 53. pont; *Petrie* 47. pont.

²⁶² Bővebben I. IV. Rész 2.2.3.1. pont.

²⁶³ A Bizottság 1442/93, majd a helyébe lépő 2362/98 rendelete a banán Közösségbe történő behozatalát szabályozó rendelkezések tekintetében történő alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról. Jelenleg e témában a Bizottság 896/2001/EK rendelete hatályos.

²⁶⁴ *Co-Frutta* 10. pont.

²⁶⁵ 12-14. pont.

²⁶⁶ 17. pont.

az adatokat nem változtathatja meg és nem javíthatja ki. A nemzeti hatóságok felelnek a hagyományos piaci szereplők referenciamennyiségének megállapításáért és kijavításáért. Ekként a Bizottság jogosan utasította el a kérelmet.²⁶⁷

2.11.1.4. Kísérletek a szabály szigorúságának oldására

A *JT's Corporation* ügyben a kérelmező megpróbálkozott a kibocsátó szabályának szűkebb értelmezésével. Szerinte a kibocsátó szabályára csak akkor hivatkozhat az *intézmény*, ha az *nem rendelkezik az eredeti dokumentummal* vagy annak másolatával. A határozat céljával ellentétes, ha a kérelmezőnek más testületektől kell igényelnie a dokumentumot, annak ellenére, hogy az a Bizottság birtokában van. Ezt az értelmezést azonban a Bíróság elutasította, mondván hogy a Határozat szövege egyértelmű és világos: a szabály minden, harmadik féltől származó dokumentumra kiterjed.²⁶⁸

A szabály szigorúságának oldása végett a kérelmezők további érvekkel álltak elő a *Petrie* ügyben. Először is, ahogy az az esetjogból kiderült, a kivételeket megszorítóan kell értelmezni. Éppen ezért a felperesek szerint a Bizottság köteles ellenőrizni az igényelt tagállami dokumentumok tartalmát, valamint a hozzáférésre vonatkozó nemzeti szabályokat, és ennek fényében kell döntenie, hogy a nemzeti szabályok alapján a dokumentum hozzáférhetővé tehető-e.²⁶⁹ A másik érv azzal volt kapcsolatos, hogy az intézmények döntéshozataluk során gyakorta felhasználnak más testületektől vagy személyektől, tehát harmadik féltől származó dokumentumokat. A felperesek szerint a közösségi döntéshozatal átláthatóságának érdekében ezeket a dokumentumokat is, azaz a közösségi szervek döntéseinek alapjául szolgáló minden dokumentumot hozzáférhetővé kell tenni.²⁷⁰

A Bíróságnak a kibocsátó szabályára vonatkozó, fentebb elemzett gyakorlata ismeretében senkit nem érhetett meglepetésként, hogy a szabály abszolút jellegére hivatkozva mindkét érvet elutasította. Ami a második jogalapot illeti, a Bíróság nem vitatta, hogy az intézmények döntéshozatal során valóban felhasználnak harmadik féltől származó dokumentumokat, ám hozzátette, hogy a felperes által említett értékek, nevezetesen a döntéshozatal átláthatósága és a közösségi igazgatásba vetett bizalom a döntések megfelelő indokolása révén kellőképp garantálhatók.²⁷¹

Míg a felperesek által elsőként említett kötelezettség valóban túlfeszítené a Bizottság kötelezettségének határait, és ellentétes lenne a Magatartási Kódex és a Határozatok egyértelmű szövegezésével, a második érv már jóval elgondolkodtatóbb, bár elfogadása magában hordja azt a „veszélyt” (ha ezt egyáltalán veszélynek kell tekintenünk), hogy lényegében kerülő úton lehetővé tenné a harmadik féltől származó dokumentumokhoz való hozzáférést. Ez pedig – ahogy az a Magatartási Kódexből és a Határozatokból kiderül – kifejezetten ellentétes a Tanács és a Bizottság szándékával.

A *Co-Frutta* ügyben a felperes nemcsak azt állította, hogy a tagállamok által megküldött gazdasági és statisztikai adatok a Bizottság dokumentumainak tekintendők – amit a Bíróság nem fogadott el –, hanem más úton is megkísérelte a kibocsátó szabályának merevségét oldani. A kérelmező felhozta a *Petrie* ügyben már említett érvet, miszerint a Bizottság köteles olyan dokumentumot kiadni, amelyet döntéshozatala során felhasznált. Ez következik ui. abból az elvből, hogy a kibocsátó szabályát megszorítóan kell értelmezni és

²⁶⁷ 46-47. pont.

²⁶⁸ *JT's Corporation* 51-54. pont.

²⁶⁹ *Petrie* 41. pont.

²⁷⁰ 42. pont.

²⁷¹ 49-50. pont.

alkalmazni.²⁷² Ebben az ügyben a Bíróság kicsit részletesebben indokolta, hogy miért elfogadhatatlan ez az érvelés. A Bíróság szerint ez az értelmezés a kibocsátó szabályát lényegétől fosztaná meg, hiszen *szinte minden*, a Bizottság birtokában levő és *harmadik személytől származó dokumentum döntések alapjául szolgál*, vagy ahhoz valamilyen módon kötődik. *A kibocsátó szabályának nincsenek különböző alkalmazási szintjei* attól függően, hogy az igényelt dokumentumok hatással vannak-e a banánkereskedelemben részt vevőre, vagy hogy miként használja fel a Bizottság a döntéshozatal során.²⁷³

A kérelmező azzal is érvelt, hogy a kérdéses dokumentumok megismerése a kibocsátó szabályának következtében komoly nehézséget jelent, pl. mind a tizenöt tagállamtól külön-külön kell kérelmezni a dokumentumok kiadását.²⁷⁴ Nem meglepő, hogy a Bíróság szerint *ez a gyakorlati nehézség nem érinti a megtámadott határozat jogszerűségét*: a tagállami dokumentumokhoz való hozzáférést a tagállam belső szabályai határozzák meg. A közösségi jog nem módosítja a dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó nemzeti joganyagot.²⁷⁵

A fenti példák is igazolják, hogy a kibocsátó szabálya abszolút kivételt képez, és csak annyiban lehet vitatni, amennyiben a kibocsátó személye kétséges. A Bíróságot e tekintetben igazságtalan lenne kritizálni, hiszen kötve volt a keze: a Hozzáférési Határozatok egyértelmű szövegezése valóban nem biztosított lehetőséget másféle (tágabb) értelmezésre.

2.11.1.5. A kibocsátó szabálya és a megkeresett intézmény kötelezettségei

Végül néhány szót arról, hogy a Hozzáférési Határozatok rendszerében pontosan mit is kellett tenni, ha a kérelmező az intézménytől harmadik féltől származó dokumentum kiadását kérte. A Bíróság az *Interporc III* ügyben megállapította, hogy a transzparencia általános elvének és a Határozatokban szereplő kivételek tiszteletben tartásából a következő kötelezettségek származnak. Az intézmény ellenőrzi, hogy ki illetve mely szerv a kérdéses dokumentum kibocsátója. Amennyiben a kibocsátó harmadik személy, tájékoztatja a kérelmezőt, hogy közvetlenül a kibocsátótól kell kérni a dokumentum hozzáférhetővé tételét. A harmadik féltől származó dokumentumokról egy listát bocsát a kérelmező rendelkezésére, és jelzi, hogy mely dokumentumnak ki a kibocsátója.²⁷⁶

2.11.2. Harmadik személyek dokumentumai és a Rendelet

A Rendelet látszólag gyökeresen szakít a kibocsátó szabályával: a 2. cikk (3) bekezdése értelmében a Rendelet „az intézmény *birtokában levő* dokumentumokra vonatkozik, amely dokumentumokat az intézmény állított ki vagy *hozzá érkeztek ...*”.²⁷⁷ A 3. cikk (b) bekezdése meghatározza, hogy ki tekinthető harmadik félnek: természetes vagy jogi személy, vagy pedig az érintett intézményen kívüli szervezet, beleértve a tagállamokat, és közösségi vagy a Közösségen kívüli intézményeket és testületeket, valamint harmadik

²⁷² *Co-Frutta* 51. pont.

²⁷³ 60. pont.

²⁷⁴ A felperes azzal érvelt, hogy már próbálkozott a tagállamoknál is, de lényegében csak negatív választ kapott: vagy valami technikai részletkérdés miatt utasították el kérelmét, vagy pedig azért, mert a hozzáférést a nemzeti szabályok nem tették lehetővé. 54. pont.

²⁷⁵ 64. pont.

²⁷⁶ *Interporc III* 49. és 57. pont.

²⁷⁷ Kiemelés a szerzőtől.

országokat. A kibocsátó szabályát a Rendelet tehát nem vette át: az ún. harmadik féltől származó dokumentumok is a Rendelet hatálya alá tartoznak.

Az esetjogból azonban világossá vált, hogy az intézmények vonakodnak figyelmen kívül hagyni a harmadik személy kérését, a tagállamok esetében pedig a kibocsátó szabálya helyébe a tagállami vétő lehetősége lépett. Ez az értelmezés teljes mértékben lerontja az új szabályok jelentőségét.

A kibocsátó szabályának helyébe lépett új rendelkezéseket a Bíróság előtt először a *Messina* ügyben tesztelték. Az ügy tárgyát harmadik féltől, jelen esetben az egyik tagállamtól (Olaszország) származó dokumentumok képezték. A kérelmező, a salernói egyetem jogi karának oktatója, olyan állami támogatásra vonatkozó dokumentumokat kért, amely támogatást a Bizottság a közösségi joggal összeegyeztethetőnek talált. A Bizottság és az olasz hatóságok közötti levélváltás kiadását – az olasz kormánnyal való egyeztetés után – a Bizottság megtagadta. Később a Bizottság az általa kiállított dokumentumokat megküldte a kérelmezőnek, de csak már a bírósági szakaszban. Így tehát a továbbiakban a per tárgya leszűkült az olasz kormány által a Bizottságnak küldött dokumentumokra.

A Bizottság azzal érvelt, hogy a Rendelettel párhuzamosan léteznek a nemzeti hozzáférési szabályok; és a Rendeletnek nem célja ezen nemzeti szabályok módosítása. A Bíróság sem formális okokból, sem érdemileg nem vizsgálhatja felül a tagállam azon kérését, hogy a tőle származó dokumentumokat ne tegyék hozzáférhetővé.²⁷⁸

Az ügyben egy előzetes kérdés is felmerült, még hozzá az, hogy *milyen tisztviselő járhat el az állam nevében*, hogy a tagállamnak tudható-e be valamely tisztviselőjének aktusa; még általánosabban pedig az, hogy köteles-e vizsgálni az intézmény, és ha igen, milyen mélységig, hogy a tagállamtól származik-e a kérelem. Messina szerint a levelet, melyben az olasz kormány arra kéri a Bizottságot, hogy az olasz hatóságok által kiállított dokumentumokat ne bocsássa a kérelmező rendelkezésére, egy olyan minisztériumi képviselő írta alá, akinek az aktusa nem keletkeztethet kötelezettséget Olaszország számára. A kérdéses levél tehát nem tekinthető olyannak, mint amellyel a tagállam a 4. cikk (5) bekezdésében szereplő jogait gyakorolta volna.²⁷⁹

A Bíróság azonban – helyeseltető módon – más következtetésre jutott. Először is, a Bizottság nem köteles megvizsgálni, hogy a kérdéses levél kibocsátója az olasz szabályok szerint rendelkezett-e hatáskörrel a hozzáférés megtagadását kérni; csak arról kell megbizonyosodnia, hogy a levél vélelmezhetőleg az olasz államtól származik. Másodszor, a megsemmisítési eljárás keretei között a Bíróságnak nincs hatásköre a tagállami hatóságok aktusainak jogszerűségéről dönteni. Végül pedig a felperes nem tudta megjelölni, hogy mely tisztviselő gyakorolhatja a 4. cikk (5) bekezdésében szereplő jogokat. Mindezek fényében a Bíróság is arra a következtetésre jutott, hogy minisztériumi főigazgató által aláírt levél az olasz állam akaratát fejezi ki.²⁸⁰

Ezt követően a Bíróság megvizsgálta, hogy *a Bizottság jogosan tagadta-e meg az olasz állam dokumentumaihoz való hozzáférést*. A Rendelet 2. cikkének (3) bekezdése értelmében az intézmények adott esetben harmadik féltől származó dokumentumokat is nyilvánosságra hozhatnak. Az is világos azonban, hogy a „harmadik személyek” körén belül a tagállamok különleges előjogokkal rendelkeznek: csak előzetes hozzájárulásukkal lehet hozzáférhetővé tenni a tőlük származó dokumentumokat. Ennek háttérben az áll, hogy a Rendeletnek se nem célja, se nem következménye a dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó nemzeti joganyag módosítása.²⁸¹

²⁷⁸ *Messina* 33. pont.

²⁷⁹ 28-32. pont.

²⁸⁰ 43-49. pont.

²⁸¹ 39-41. és 55. pont.

Az olasz hatóságokkal való egyeztetés *nyilvánvalóan* szükséges volt, hiszen a Messina által igényelt dokumentumokat Olaszország még a Rendelet hatályba lépését megelőzően küldte meg a Bizottságnak.²⁸² Mivel az olasz hatóságok tiltakoztak a közzététel ellen, a Bizottság jogosan utasította el kérelmet,²⁸³ bár az is igaz, hogy *a Bíróság explicite nem mondta ki, hogy a tagállam kérelme minden esetben kötelező a közösségi intézményekre.*

A bizonytalanságot végképp eloszlatta az **IFAW** ügy, amelyben az Elsőfokú Bíróság egyértelműen tisztázta, hogy a tagállamoknak pontosan milyen jogai is vannak, illetve ezzel szemben az intézményeket milyen kötelezettségek terhelik, ha a kérelem tárgya egy tagállamtól származó dokumentum. Az IFAW ügyben a felperes környezetvédelmi NGO²⁸⁴ egy németországi beruházással kapcsolatos dokumentumokat kívánt megismerni.

Háttérinformációként el kell mondani, hogy korábban egy közösségi jogszabály²⁸⁵ alapján védett területté nyilvánították a Hamburg környékén található Mühlenberger Loch területét, ám 2000-ben a Bizottság hozzájárult ahhoz, hogy ezt az övezetet átsorolják, amely révén elhárult az akadály a Daimler Chrysler Aerospace Airbus GmbH üzemének kibővítése és a torkolatöböl egy részének egy leszállópálya meghosszabbítása érdekében való megszerzése elől.²⁸⁶ Az IFAW az ezzel kapcsolatos iratokhoz kívánt hozzáférni, és közvetetten a beruházást megakadályozni. A Bizottság a kérelmezőnek több dokumentumot is megküldött, ám a német hatóságok kérése alapján megtagadta a német kormány és a Bizottság közötti levélváltás, pontosabban a német hatóságoktól származó dokumentumok hozzáférhetővé tételét. A jogvita lényege az volt, hogy vajon a Rendelet 4. cikkének (5) bekezdése értelmében a német kormány kérése kötelező-e a Bizottságra, avagy nem. Másképp megfogalmazva: *rendelkezik-e a tagállam vétőjoggal?*

Az eljárás során a kérelmező és az őt támogató holland, svéd és dán kormány nagyon sok megfontolandó érvet hozott fel. Először is, a 4. cikk (5) bekezdésének megfogalmazása, miszerint „[b]ármely tagállam kérheti az intézménytől, hogy előzetes beleegyezése nélkül az intézmény az illető tagállamtól származó dokumentumot ne tegye közzé”, nem egyértelmű. A „*kérheti*” kifejezés azt sugallja, hogy a tagállam ugyan élhet ezzel a lehetőséggel, ám a tagállam kérelme az intézményt nem köti. A végső döntést saját mérlegelése alapján az intézmény hozza meg. A tagállam véleménye, pontosabban tiltakozása csak egy a sok tényező közül, amelyre a Bizottságnak határozathozatala során tekintettel kell lennie.²⁸⁷

Másodszor, a Rendelet alapelveként rögzíti, hogy *a dokumentum birtokosát illeti meg a kiadásról való döntés.*²⁸⁸

A harmadik érv *a szenzitív dokumentumokkal való összehasonlításon* alapul. Ez utóbbiakra vonatkozó 9. cikk (3) bekezdése úgy fogalmaz, hogy az érzékeny dokumentumok „csak a kibocsátó hozzájárulásával ... adhatók ki.” Ha a közösségi jogalkotó szándéka arra irányult volna, hogy ehhez hasonló vétőjogot biztosítson a tagállamoknak, akkor hasonlóképp fogalmazott volna a 4. cikk (5) bekezdésében is.²⁸⁹

Negyedszer, a Rendelet kontextusában a tagállamok sem a hozzáférésre irányuló kérelemnek, sem a Rendeletnek nem „címzettjei”; ekként *a Rendelet nem is ruházhat a tagállamokra* a dokumentumokhoz való hozzáférést biztosító vagy megtagadó határozat

²⁸² 42. pont (“... the consultation of the Italian authorities was manifestly necessary ...”; “es evidente el carácter obligatorio de la citada consulta a las autoridades italianas ...”; “Diese Nachfrage bei den italienischen Behörden war eindeutig erforderlich ...”).

²⁸³ 56. pont.

²⁸⁴ International Fund for Animal Welfare, www.ifaw.org.

²⁸⁵ A Tanács 92/43/EGK irányelve (1992. május 21.) a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről.

²⁸⁶ IFAW 10. és 29. pont.

²⁸⁷ 31-32. és 39. pont.

²⁸⁸ 33. pont.

²⁸⁹ 34. pont.

meghozatalára irányuló jogkört.²⁹⁰ Végül, de nem utolsó sorban a felperes véleménye szerint a Bizottság a kibocsátó szabályát próbálja meg egy elterelő úton újra bevezetni.²⁹¹

A Bizottság, melyet az Egyesült Királyság Kormánya is támogatott, az alábbi érvekkel indokolta a hozzáférésre irányuló kérelem elutasítását.

A 4. cikk (4) és (5) bekezdését összehasonlítva arra a következtetésre juthatunk, hogy az általuk kibocsátott dokumentumok kezelése tekintetében a harmadik személyeket két csoportra lehet osztani. Az első csoportba tartozik a tagállamokon kívül minden más harmadik fél, tehát a (4) bekezdés *lex generalis*-nak tekinthető. A második csoportba tartoznak a tagállamok, mint a harmadik személyek körén belül egyfajta privilegizált alcsoport, amelyeket speciális jogok illetnek meg. A tagállamokra vonatkozó szabályok *lex specialis*-nak tekinthetők. A tagállamok tehát bizonyos „előjogokat” élveznek: az (5) bekezdés értelmében a tagállamoktól származó dokumentumokra a nemzeti szabályozások és gyakorlatok vonatkoznak.²⁹²

Ami pedig a kibocsátó szabályának „becsempészését” illeti, a korábbi tág szabállyal szemben a Rendelet csak a tagállamoktól származó dokumentumok esetében teszi lehetővé, hogy a kibocsátó „megtiltsa” a hozzáférést. Más harmadik személyeknek ilyen jogkörük nincs, csak konzultációs kötelezettség terheli a közösségi intézményeket.²⁹³

A Bizottság szerint a 9. cikkel való összehasonlítás nem helytálló, hiszen annak megszövegezését teljesen más megfontolások vezették.²⁹⁴

Az Egyesült Királyság Kormánya felhívta a figyelmet arra, hogy amennyiben a felperes gondolatmenetét elfogadnánk, akkor a 4. cikk (5) bekezdése teljesen beleolvadna a 4. cikk (4) bekezdésébe, azaz semmi értelme nem lenne a két esetet külön szabályozni. Továbbá a közösségi jog nem kívánja harmonizálni az egyes nemzeti hozzáférési szabályokat. Ekként a *szubszidiaritás* elvét sértené, ha egy közösségi intézmény hozzáférést biztosítana egy olyan dokumentumhoz, amelynek közzétételét a tagállami jogszabály megakadályozza.²⁹⁵

Látható, hogy a felek nagyon alaposan körbejárták az érveket pro és kontra. Ezek után lássuk, hogy az Elsőfokú Bíróság milyen következtetésre jutott. Azt mondhatjuk, hogy a Bíróság konzervatív döntést hozott, de az adott konstellációban (tekintve az Európai Unió „államközi” jellegét, és a lojális együttműködés követelményét) eléggé szűk volt a mozgástere. A Bíróság tiszteletben tartotta a Rendelet 15. preambulumbekkezdésében kifejezetten szabályozott elvet, miszerint „a rendeletnek se nem célja, se nem következménye a dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó nemzeti joganyag módosítása”. Ennek alapján nemigen juthatott más következtetésre, mint arra, hogy amennyiben a nemzeti rendelkezések alapján egy dokumentum nem hozható nyilvánosságra, akkor ezt kerülő úton – a közösségi jogszabályok révén – sem lehet kikényszeríteni.

A Bíróság gondolatmenete az alábbi volt. Elöljáróban leszögezte, hogy bizonyos esetekben az intézmények kiadhatnak harmadik személyektől származó dokumentumokat, hiszen a Rendelet a három intézmény birtokában levő minden dokumentumra kiterjed.²⁹⁶ Ezt követően rátért a harmadik személyektől származó dokumentumok esetében követendő eljárás elemzésére. Először a Rendelet 4. cikkének (4) bekezdésében szereplő általános szabályokat

²⁹⁰ 41. pont. “The applicant maintains that it is contrary to Community law to confer on a Member State the power to decide whether or not to grant access to documents when it is neither the addressee of the application for access nor the addressee of the Regulation. Only the addressee of an application for access can be challenged for refusing to release a requested document.”

²⁹¹ 42. pont. – Az érveket l. még Peers (2002) 20.

²⁹² 44. pont.

²⁹³ 44. pont.

²⁹⁴ 47. pont.

²⁹⁵ 49. pont.

²⁹⁶ 52. pont.

vizsgálta. Az intézmények nem kötelesek az érintett harmadik személyekkel egyeztetni, amennyiben egyértelmű, hogy a dokumentum közzétehető vagy nem tehető közzé. Minden más esetben konzultálni kell. Az egyeztetés célja, hogy az intézmény megállapítsa, hogy a 4. cikk (1) vagy (2) bekezdésében felsorolt valamely kivétel alkalmazható-e. A Bizottság egyeztetési kötelezettsége nem érinti döntési jogkörét.²⁹⁷

A Bíróság a tagállamoktól származó dokumentumok vizsgálatával folytatta. Leszögezte, hogy a 4. cikk (5) bekezdés *lex specialis*-nak tekinthető: a többi harmadik személyekhez képest a tagállamokat eltérő helyzetbe sorolja. Ebben az esetben is az első lépés az intézmény és a tagállam közötti *egyeztetés*. Ennek során a tagállam dönt arról, hogy az (5) bekezdés értelmében benyújt-e kérelmet, avagy sem.²⁹⁸

Ha a tagállam a hozzáférés megtagadására irányuló *kérelmet nem nyújt be*, akkor „mindig az intézmény feladata a rendelet 4. cikke (4) bekezdésének alkalmazásában annak mérlegelése, hogy a dokumentum közzétehető-e vagy sem.”²⁹⁹ Ekkor lényegében a (4) bekezdésben található általános szabályokat kell alkalmazni.

Ha a tagállam a hozzáférés megtagadására irányuló *kérelmet nyújt be*, akkor az intézmény köteles a dokumentum kiadását megtagadni. „... a felperes által előadottakkal ellentétben a tagállam által e rendelkezés értelmében benyújtott kérelem az intézmény számára a kérdéses dokumentum közzétételének megtagadására irányuló *utasítást* jelenti.”³⁰⁰

Ez utóbbi esetben felmerül a kérdés, hogy köteles-e a tagállam kérelmét indokolni? A Bíróság szerint *a tagállam nem köteles indokolni*, hogy miért kéri a dokumentum kiadásának megtagadását. Ennek megfelelően nem tartozik az intézményre annak vizsgálata, hogy a hozzáférés megtagadását a közérdek sérelme indokolja-e. Az intézménynek nem kell értékelnie a tagállami hatóságok által felhozott indokokat; és nem kell ismertetnie a kérelmezővel ezen értékelés részleteit.³⁰¹

Ezzel tehát *a Rendelet tárgyi hatálya leszűkül*: nem terjed ki az olyan dokumentumokra, amelyek tekintetében valamely tagállam a 4. cikk (5) bekezdése értelmében kérelmet nyújtott be. Ezekre a dokumentumokra az érintett tagállam megfelelő rendelkezései vonatkoznak.³⁰²

A Bíróság nyilatkozott a *4. cikk (5) bekezdése és a 9. cikk közötti kapcsolatról* is. A Bizottság érvelésének helyt adva leszögezte, hogy a 9. cikk sajátos helyzeteket szabályoz, ezért „nyilvánvaló”, hogy nem függ össze a 4. cikk (5) bekezdésével, és hogy „a rendelet 9. cikke (3) bekezdésének szövegére gyakorlatilag nem lehet a 4. cikke (5) bekezdésének értelmezése érdekében hivatkozni.”³⁰³ A fentiek alapján a Bíróság a keresetet elutasította.

Az Elsőfokú Bíróság a *Scippacercola* ügyben megismétli az IFAW ügy *ratio*-ját, és néhány ponton finomítja, illetve kiegészíti azt. Az ügyben Scippacercola az athéni új nemzetközi repülőtér tervére vonatkozó költség-haszon elemzést kérte. Az új repülőtér részben közösségi pénzekből épült. Az elemzést egy bank készítette a görög Nemzetgazdasági Minisztérium megbízásából.³⁰⁴ A görög hatóságok a Bizottsággal való egyeztetést követően jelezték, hogy nem egyeznek bele a dokumentum Bizottság általi közzétételébe. Ennek alapján a Bizottság elutasította Scippacercola kérelmét.

²⁹⁷ 55-56. pont.

²⁹⁸ 57. és 60. pont.

²⁹⁹ 60. pont.

³⁰⁰ 58. pont (an instruction; eine Anordnung; un mandato). Kiemelés a szerzőtől.

³⁰¹ 59. pont. L. még *Scippacercola* 46. és 58. pont.

³⁰² 61. pont.

³⁰³ 62. pont.

³⁰⁴ Még pontosabban: magántanácsadók készítették egy bank megbízásából; a bank pedig a görög hatóságok megbízásából.

Az ügy három tekintetben tartalmaz érdekes megállapítást. Először is, tisztázni kellett, hogy mi tekinthető a tagállamtól származó dokumentumnak. Másodsor, a Bíróság pontosította a tagállami vétóval kapcsolatos szabályokat. Harmadsor, a Bíróság megvizsgálta azt is, hogy sor kerülhet-e részleges hozzáférésre tagállamtól származó dokumentum esetében.

Ami az első kérdést illeti, a felperes szerint a Bizottság tévesen minősítette a kért dokumentumot tagállamtól származónak; az valójában „harmadik személytől” származik, tehát a 4. cikk (4) bekezdése irányadó. A felperes szerint a kért dokumentum szerzői vagy a magántanácsadók, vagy pedig a bank. Másfelől a kért dokumentum tulajdonosa a repülőtéri társaság. A repülőtéri társaság volt a repülőtér építési tervének végrehajtója és a Kohéziós Alap támogatásának kizárólagos kedvezményezettje. Annyi bizonyos, hogy a dokumentum nem egy tagállamtól származik. A felperes még azt is hozzátette, hogy a „tagállamtól származó” fordulatot – mint a dokumentumokhoz való hozzáférés szabályai alóli kivételt – megszorítóan kell értelmezni.³⁰⁵

A Bíróság megállapítása szerint a Bizottság a Kohéziós Alapra vonatkozóan előterjesztett finanszírozási kérelem keretében jutott az eljárás tárgyát képező dokumentumhoz. A releváns közösségi szabályok szerint az Alap által finanszírozandó projektek támogatása iránti kérelmeket a kedvezményezett tagállam nyújtja be; a kérelmeknek pedig tartalmazniuk kell a költségek és a hasznok elemzését. „Ebből következik, hogy a Kohéziós Alap keretében egyrészt a támogatási kérelmeket kizárólag a kedvezményezett tagállam nyújtja be, másrészt a költség-haszon elemzésre vonatkozó jelentés szükségszerű része az e kérelemben kötelezően szereplő információknak.” A jelen esetben az elemzést egy bank készítette el a görög hatóságok megbízásából, ekként a dokumentum tagállamtól származónak minősül.³⁰⁶

A fentiekből úgy tűnik, hogy a releváns momentumok az alábbiak voltak: az elemzés szükségszerű eleme a támogatás iránti kérelmeknek, a támogatás iránti kérelmet a tagállam nyújtotta be, az elemzés pedig a tagállam megbízásából készült. A Bíróság kifejezetten elkerülte annak a kérdésnek a megválaszolását, hogy tagállamtól származónak minősülnek-e a tagállamok által egyszerűen megküldött, de értelemszerűen nem a tagállamok által létrehozott dokumentumok.³⁰⁷

Az ítélet értékelését nehezíti, hogy a *Scippacercola* ügy tényei egy nagyon sajátos eljárásra vonatkoznak. A fentiek alapján azonban úgy tűnik, hogy a tagállami dokumentum vonatkozásában különbséget kell tenni egyrészt a tagállam (azaz hatóságai, szervei) által készített dokumentumok, másrészt a tagállam számára a tagállam megbízására készült dokumentumok, harmadrészt pedig a tagállamnak egyszerűen megküldött, de nem a tagállam számára készült dokumentumok között. Az első két esetben a 4. cikk (5) bekezdése irányadó, míg a harmadik esetről egyelőre nem tudható, hogy a közösségi bíró milyen következtetésre jut.

A *Scippacercola* ügy második érdekes momentuma a tagállami vétó terjedelmére vonatkozik. A Bíróság lényegében megismétli az *IFAW*-ügyben szereplő főbb megállapításokat. A tagállamnak lehetősége van a dokumentum átadásakor vagy azt követően az intézménytől kérni, hogy előzetes beleegyezése nélkül ne tegye közzé a tőle származó dokumentumot. Ebben az esetben az intézmény a dokumentum közzétételét megelőzően köteles a tagállam előzetes beleegyezését kérni; a tagállam kérelme pedig kötelezi az intézményt. A Bíróság annyi plusz kötelezettséget állapít meg az intézmény terhére, hogy

³⁰⁵ 23-27. pont.

³⁰⁶ 35-39. pont.

³⁰⁷ 38. pont: „... anélkül, hogy szükség lenne döntenem abban a kérdésben, hogy a tagállamok által egyszerűen megküldött (de nem létrehozott) dokumentumokra kiterjed-e az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (5) bekezdése ...”

„[m]ég ha, mint a jelen ügyben is, a tagállam nem terjesztett elő ilyen kérést a dokumentum átadásakor, az intézmény akkor is jogosult kikérni a tagállam beleegyezését a dokumentum harmadik személyek részére történő közzétételét megelőzően.”³⁰⁸ Sőt, talán az a következtetés is levonható – bár ezt a Bíróság nem mondja ki –, hogy a lojális együttműködés jegyében az intézmény erre nemcsak jogosult, hanem köteles is. Ekként teljesen egyértelmű, hogy a tagállam abszolút rendelkezési joggal bír a tőle származó dokumentumok felett.

Az ügy *harmadik fontos megállapítása* logikusan következik a tagállami vétó abszolút jellegéből: a dokumentumhoz való *részleges hozzáférés sem lehetséges*, amennyiben a tagállam az intézménytől azt kéri, hogy a tőle származó dokumentumot ne adja ki.

Ebben az esetben az intézmény az indoklási kötelezettségnek eleget tesz, ha pusztán arról tájékoztatja a kérelmezőt, hogy az érintett tagállam *teljes mértékben* tiltakozott a közzététel ellen, hiszen ebben implicite az is benne foglaltatik, hogy a tagállam a részleges hozzáféréshez sem járul hozzá. Következésképp nem ellentétes a közösségi hozzáférési szabályokkal, ha a megtámadott határozat nem utal a részleges hozzáférés engedélyezésének lehetőségére, hiszen a részleges hozzáférés megtagadásának indokait szükségszerűen tartalmazta a tagállam kérelme.³⁰⁹

A fentiek alapján egyértelműen megállapítható, hogy a tagállami vétó „feléleszti” a kibocsátó szabályát. A Rendelet pusztán annyiban hoz *változást*, hogy egy plusz eljárási elemet illeszt be: a tagállammal való egyeztetés kötelezettségét. A végeredmény azonban a gyakorlatban ugyanaz, mint korábban: a kérelmező nem jut hozzá a dokumentumokhoz. Feltételezhető ui., hogy a tagállam nem járul hozzá a nyilvánosságra hozatalhoz, hiszen az esetek többségében a kérelmező azért hívja segítségül a közösségi szabályokat, mert a tagállami hatóságok a kérelmező hasonló tartalmú kérését korábban már elutasították, vagy a tagállami hatóságok hozzáállását ismerve meg sem kísérelte a dokumentumokhoz a nemzeti szabályok alapján történő hozzáférést.

Ami a többi harmadik személy dokumentumainak kiadását illeti, a végső döntést ugyan az intézmény hozza meg, mégsem valószínű, hogy a közösségi intézmények figyelmen kívül hagyják (avagy hagyhatják) a harmadik személy kérését.³¹⁰

2.12. Érzékeny dokumentumok

Előljáróban szeretnék néhány, korábban már részletesen kifejtett dolgot röviden felidézni. Először is, meglátásom szerint indokolt az „érzékeny” avagy „szenzitív” kifejezés használata, hiszen itt nem pusztán minősített ill. titkosított dokumentumokról van szó, hanem azon belül egy bizonyos szűkebb körrel. Másodsor, a Hozzáférési Határozatok eredeti verzióiban – mivel azok nem tartalmaztak speciális szabályokat – ezekre a dokumentumokra az általános szabályok vonatkoztak. Jelentős visszalépést jelentett a Solana-határozat, amely az érzékeny dokumentumokat lényegében kivette a Határozat hatálya alól. Ehhez képest a Rendelet egyik újítása, hogy immár megint a Rendelet hatálya alá tartoznak a dokumentumok, azonban hozzáférhetőségükre több kivételes rendelkezés is vonatkozik.

A Bíróság gyakorlata nem bővelkedik a szenzitív dokumentumokra vonatkozó jogesetekben: eddig csak a *Sison* ügyben kerültek terítékre az érzékeny dokumentumokra vonatkozó új szabályok. Az ügy tényei röviden a következők. A 2001. szeptemberi, Világkereskedelmi Központ elleni terrortámadás után különféle lépések történtek a

³⁰⁸ 57. pont. Kiemelés a szerzőtől.

³⁰⁹ 77. pont.

³¹⁰ Schram (2005) 38; Bizottság: COM(2004) 45 final 25. o. (3.5.1. pont).

terrorizmus leküzdésére, nemzetközi szinten és az Unió keretei között egyaránt. Így az Európai Unió Tanácsa 2002. októberében elfogadott egy olyan határozatot, amely a terrorizmus leküzdése érdekében egyes személyekkel és szervezetekkel szemben hozott különleges korlátozó intézkedésekről szolt. Ez a határozat a felperest felvette a pénzeszközök és egyéb vagyoni értékek befagyasztásának hatálya alatt álló személyek listájára (terrorista lista).³¹¹

A felperes hozzáférést kért a terrorista listát tartalmazó határozat elfogadására indító dokumentumokhoz, amelyek a Coreper 2002. október 23-i és december 4-i „CONFIDENTIEL UE” minősítésű összefoglalóiban szerepeltek; valamint kérte az e tekintetben dokumentumokat szolgáltató államok kilétének közlését. Ezt a Tanács megtagadta, mondván, hogy a dokumentumok „CONFIDENTIEL UE” minősítést kaptak, azaz bizalmas adatoknak tekintendők, és közzétételük súlyosan veszélyeztetné egyrészt a közbiztonságot, másrészt a nemzetközi kapcsolatokat. Ami a dokumentumokat szolgáltató államok kilétének közlését illeti, az érintett tagállamok a Rendelet 9. cikkének (3) bekezdése értelmében megtiltották a kért adathoz történő hozzáférést, és ehhez a Tanács kötve volt.

Ítéletében az Elsőfokú Bíróság leszögezte, hogy a „bizalmas” minősítés nem jelenti azt, hogy a dokumentum *automatikusan* a közbiztonság és a nemzetközi kapcsolatok kivétel hatálya alá tartozna, és ekként kiadása megtagadható lenne.³¹² Így tehát meg kell vizsgálni, hogy a nevezett érdekek valóban sérelmet szenvednének-e a hozzáférhetővé tétel következtében. Nem meglepő, hogy a 2001. szeptemberi és az azt követő terrortámadások fényében a Bíróság úgy találta, hogy a kért dokumentumok hozzáférhetővé tétele a két hivatkozott közérdeket sérteni képes: a terrorizmus elleni harchoz elengedhetetlen, hogy az arra vonatkozó információkat – pl. az adatforrásokat, az adatok jellegét vagy a terrorizmussal gyanúsított személyek megfigyelésének mértékét – ne kelljen felfedni; továbbá a terrorizmus elleni küzdelemben résztvevő harmadik államok és nemzetközi szervezetek elvárják, hogy a Tanács bizalmasan kezelje az általuk szolgáltatott információkat.³¹³

Ami az egyes dokumentumokat kibocsátó államok beazonosítását illeti, a Bíróság lényegében csak egyfajta következtetésre juthatott. Érzékeny adatokról lévén szó, a Tanács nem fedhette fel a felperes által kért dokumentumokat kibocsátó államok kilétét, hiszen ennek közlését az érintett államok megtiltották.³¹⁴

3. A felek magatartása

Ez a fejezet röviden bemutatja azokat az eseteket, amelyekben valamelyik fél rosszhiszemű magatartása az ügy kimenetelére kihatással volt. Az Elsőfokú Bíróság Eljárási Szabályzata értelmében az Elsőfokú Bíróság pernyertessége esetén is kötelezheti a felet olyan költségek megfizetésére, amelyekről úgy véli, hogy ez a fél szükségtelenül vagy

³¹¹ 2002/848/EK határozat (OJ 2002 L 295/12.). E listát később többször is módosították; a felperes azonban mindig a listán maradt. – A felperesről további információk pl. <http://www.defendsison.be>.

³¹² *Sison* 73. pont.

³¹³ 77-80. pont.

³¹⁴ 96. pont.

rosszhiszeműen okozta a másik félnek.³¹⁵ A magyar fordításban a szavak ugyan kissé eltérnek, de ugyanazt a tartalmat takarja a Bíróság Eljárási Szabályzata is.³¹⁶

3.1. A felperes magatartása

A *Svenska* ügyben a felperes az Interneten keresztül nyilvánosságra hozta a Tanács védekezését, mialatt a megsemmisítési eljárás még folyamatban volt. A felperes felhívta a nyilvánosságot, hogy véleményét küldje meg a Tanácsnak, és ekként próbáljon nyomást gyakorolni az intézményre.

A Bíróság hangsúlyozta, hogy a feleknek joga van arra, hogy érdekeiket mindenféle befolyástól, és különösen a nyilvánosság befolyásától mentesen képviseljék. Az a fél, amely számára a másik fél eljárási dokumentumaihoz hozzáférést biztosítanak, azokat csak saját ügye érdekében használhatja fel. Más célra, pl. arra, hogy a Tanács védekezésével kapcsolatban a nyilvánosságot kritikai megállapításokra ösztönözze, nem használhatja fel. Rosszhiszemű eljárása miatt az – egyébként pernyertes – felperesnek kellett viselnie a költségek egyharmadát.³¹⁷

3.2. Az alperes intézmény magatartása

Előjáróban meg kell jegyezni, hogy az intézmény bármely nyilatkozatához a jogszerűség vélelme fűződik, amit azonban a felperes bármely eszközzel megdönthet.³¹⁸ Több ügyben is előfordult, hogy a megkeresett intézmény mondhatni automatikusan megtagadta a hozzáférésre irányuló kérelmet, vagy azt állította egy dokumentumról, hogy nem létezik, ám később mégis „megtalálta”; avagy csak a Bíróság előtti eljárás megindításakor biztosította a hozzáférést. Az ilyen rosszhiszemű magatartás valamiféle szankcióval kell, hogy járjon. Amikor a Bíróság az eljárás során megsemmisíti az intézmény megtagadó határozatát, a rosszhiszemű magatartásnak nincsenek külön következményei; értelemszerűen a vesztes fél viseli az eljárás költségeit. Az is megtörténhet azonban, hogy végül a Bíróság – teljesen vagy részben – az intézmény javára dönt. Ebben az esetben az igazságérzet azt diktálja, hogy pernyertessége ellenére az intézmény viselje rosszhiszemű magatartásának következményeit.

A *BATI* ügyben a Bizottság megbeszéléseinek bizalmosságára hivatkozva először teljes mértékben megtagadta a hozzáférést. Ezt a döntését később megváltoztatta: a közösségi bíró előtti eljárás szóbeli szakaszában a Bizottság tájékoztatta a Bíróságot és a felperest arról, hogy az igényelt komitológiai bizottsági jegyzőkönyvekhez hozzáférést biztosít, ám a dokumentumokban a tagállamok nevét elfedték.³¹⁹ Mivel a Bíróság a felperesnek adott igazat, így külön nem szankcionálta a Bizottság késlekedését, de az eset jól példázza, hogy a

³¹⁵ 87. cikk (3) bekezdés második fordulat.

³¹⁶ 69. cikk (3) bekezdés második fordulat: „A Bíróság a pernyertes felet is kötelezheti az olyan költségek megfizetésére, amelyeket megítélése szerint ez a fél szükségtelenül vagy rosszhiszeműen okozott a másik félnek.”

³¹⁷ *Svenska* 137-138. pont.

³¹⁸ *Sison* 29., 33. és 98. pont.

³¹⁹ *BATI* 20. pont.

bírószági eljárás megindítása milyen „áldásos” hatással van az intézmények feltárási hajlandóságára.

A **második BAT** ügyben a legtöbb dokumentumot a Bizottság csak akkor bocsátotta a felperes rendelkezésére, amikor a Bíróság előtti eljárás már folyamatban volt. A Bizottság néhány dokumentumot 14 illetve 21 hónap késéssel „talált meg” avagy küldött meg. Végül a keresetet a Bíróság részben megalapozatlannak találta, részben pedig az ügy nem vezetett ítéletre, ezért a költségekről az Elsőfokú Bíróság diszkrecionális jogkörében döntött.³²⁰ A Bíróság figyelembe vette a Bizottság különösen sajnálatos magatartását, ezért a Bizottságnak kellett állnia saját és a kérelmező költségeit is.³²¹

A **Pitsiorlas** ügyben a felperes az Európai Monetáris Rendszerrel kapcsolatos dokumentumok kiadását kérelmezte. A Tanács azt a választ adta neki, hogy a kért dokumentumok valószínűleg az Európai Központi Bank dokumentumai, és ezért forduljon közvetlenül a Bankhoz. Néhány hónappal később azonban az EKB informálta Pitsiorlast, hogy az igényelt dokumentumok némelyike a Monetáris Bizottságtól származik, amely a Tanács egyik tanácsadó testülete. Időközben azonban a tanácsi határozat megtámadására nyitva álló idő lejárt.

A felperes szerint az érintett intézmények félrevezették, amennyiben eltitkolták a Monetáris Bizottság által készített jelentés létezését, és ekként azt sugallták, hogy ne támadja meg a Tanács határozatát, hanem várja meg az EKB döntését. Pitsiorlas szerint ilyen körülmények között a határozat késedelmes megtámadása menthető hibának tekintendő.

Az Elsőfokú Bíróság a határidő lejárta miatt a keresetet elfogadhatatlannak találta. Az Európai Bíróság azonban másodfokon megváltoztatta az Elsőfokú Bíróság határozatát. Az Európai Bíróság szerint az Elsőfokú Bíróság túlságosan szigorúan értelmezte a menthető hibára vonatkozó esetjogot. A Tanács magatartása alapján a felperes joggal feltételezhette, hogy az általa keresett dokumentum kibocsátója nem a Tanács, hanem az EKB. A felperes jóhiszeműen járt el, és minden szükséges lépést megtett az ügy érdekében, amely az adott helyzetben egy átlagosan jól informált személytől elvárható volt.³²² Ennek megfelelően a Bíróság az ügyet határozathozatalra visszautalta az Elsőfokú Bírósághoz.³²³

A **Messina** ügyben a felperes által kért dokumentumok lényegében két kategóriába sorolhatók. Az egyik kategóriába az olasz hatóságok által kibocsátott dokumentumok tartoztak, amelynek vonatkozásában a Bíróság megállapította, hogy a Rendelet 4. cikkének (5) bekezdése alapján a Bizottság jogosan tagadta meg a hozzáférést. A tényekből azonban az is kiderült, hogy a Bizottság *késedelmesen egyeztetett az olasz hatóságokkal*: csak a keresetlevél benyújtása után több mint egy hónappal (és az alapkérelem benyújtása után kb. öt hónappal).³²⁴ A Bizottság hozzáállása a másik kategóriába tartozó dokumentumok esetében sem volt jobb: az általa kibocsátott iratokat csak a bírósági eljárás szóbeli

³²⁰ Elsőfokú Bíróság Eljárási Szabályzata, 87. cikk (6) bekezdés. – Bővebben I. VI. Rész 1.6. pont (nem létező dokumentumok).

³²¹ *BAT II* 66. pont.

³²² Angolul: „... that error arises from confusion caused by the actual conduct of the institution concerned and ... the applicant acted in good faith and exercised all the diligence required of a normally well-informed person.” Németül: „... dieser Irrtum Folge einer durch das Verhalten des betreffenden Organs hervorgerufenen Verwirrung ist und der Kläger gutgläubig war und alle Sorgfalt aufgewendet hat, die von einem Wirtschaftsteilnehmer mit normalem Kenntnisstand zu verlangen ist.“ Spanyolul: „a condición, no obstante, de que este error resulte de una confusión provocada por el propio comportamiento de la institución interesada y de que el demandante tuviera buena fe y acreditase toda la diligencia exigible a un operador normalmente informado.” *Pitsiorlas II* 25. pont

³²³ 24-30. pont.

³²⁴ Messina kérelmét 2001. december 4-én nyújtotta be (a Rendelet alkalmazhatóságának első napján!). A felperes keresetlevele 2002. március 18-ról datálódik; a Bizottság pedig csak 2002. április 30-án lépett kapcsolatba az olasz hatóságokkal. *Messina* 35. pont.

szakaszában – hozzávetőleg 15 hónappal az első kérelem benyújtása után – küldte meg a kérelmezőnek.³²⁵

Bár a Bíróság a keresetet megalapozatlannak találta, a Bizottság rosszhiszemű magatartása miatt úgy döntött, hogy a Bizottság egyrészt viselje saját költségeit, másrészt a felperes költségeinek felét is térítse meg.³²⁶

A *Turco* ügyben a felperes egyrészt a Tanács Jogi Szolgálatára által készített dokumentumokhoz kért hozzáférést – erről egy korábbi fejezet szól –, másrészt egy jogalkotási javaslatra vonatkozó négy dokumentum kiadását is kérelmezte. Ez utóbbi négy dokumentum közzétételét a Tanács 2002. december 19-i határozatában elutasította, ám 2003. május 19-én – két és fél hónappal a keresetlevél benyújtása után, és a megtámadott határozat után hozzávetőleg másfél évvel – mégis megküldte a kérelmezőnek.³²⁷

A kért négy dokumentumból kettő vonatkozásában a Tanács beadványában beismerte, hogy eredetileg is meg kellett volna küldenie a kérelmezőnek. A Tanács magatartása tehát szükségtelen kiadásokat okozott a felperesnek. A másik két dokumentumot a Tanács mondhatni minden kommentár nélkül bocsátotta a felperes rendelkezésére, pedig a javaslat tárgyát képező jogszabályt még nem fogadták el. A Tanács nem magyarázta meg, hogy miért változtatta meg véleményét.³²⁸

Mivel a per tárgyát képező többi dokumentum esetében a Tanács jogszerűen tagadta meg a hozzáférést, a Tanács tekinthető pernyertesnek. A jogalkotási javaslatra vonatkozó dokumentumok esetében tanúsított rosszhiszemű magatartása azonban nem maradt következmények nélkül: a Bíróság ítéletében arra kötelezte a Tanácsot, hogy saját költségein túl a felperes költségeinek felét is viselje.³²⁹

4. A Bíróság értelmezési tevékenysége, valamint a Magatartási Kódex és a Rendelet közötti kapcsolat

Felmerül a kérdés, hogy a Bíróság ítélezési gyakorlatát mennyiben érintette az, hogy a Hozzáférési Határozatok hatályukat veszítették, és a Rendelet lépett a helyükbe. Itt egyrészt azokra az általánosabb elvekre, értelmezési megközelítésekre kell gondolni, amelyek a Határozatok alkalmazása során kristályosodtak ki. A jogesetekből kitűnik, hogy a Bíróság a folytonosság híve, *mutatis mutandis* követi korábbi döntéseit; annál is inkább, hiszen néha olyan általános elvekről van szó, amelyek nem korlátozódnak az információs jogokra. Másrészt viszont a Rendelet több kivételt is átvesz a Határozatokból, így ezek tekintetében a korábban kialakult értelmezés irányadó a Rendelet keretében is. Ezek után lássunk néhány példát Kódex és a Rendelet közötti „átjárhatóságra”.³³⁰ Az alábbiakban a korábbiakhoz képest hosszabban idézek a jogesetek szövegéből, ekként szemléltetve a Bíróság gondolatmenetét.

³²⁵ A Bizottság 2003. márciusában küldte meg a dokumentumokat. 19. és 60. pont.

³²⁶ 60. pont.

³²⁷ 9. pont. – A keresetlevél benyújtása: 2003. február 28.

³²⁸ 92-93. pont.

³²⁹ 94. pont.

³³⁰ A jogesetek olvasása során az alábbi kifejezésre kell figyelniünk: „lásd ehhez hasonlóan az ... ítéletet” és „az állandó ítélezési gyakorlat szerint”. Angolul: „see, by analogy, case ...” és „according to settled caselaw”; németül: „vgl. entsprechend Urteil ...” és „nach ständiger Rechtsprechung”; spanyolul: „véanse, por analogía la sentencia ...” és „según reiterada jurisprudencia”; franciául: „voir, par analogie, arrêt ...” és „selon une jurisprudence constante”.

Arról, hogy az információs jogszabályok esetében mi tekinthető főszabálynak, és mi kivételnek, a VKI ügyben a Bíróság így fogalmaz:

... az intézmények dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférés főszabálynak minősül, míg a megtagadás lehetősége kivételnek (lásd a *magatartási kódex alkalmazásában ehhez hasonlóan felállított ehrről a Kuijer II. ítélet 55. pontját*).³³¹

A Bíróság a *Turco* esetben utalt arra az elvre, miszerint a dokumentumokhoz történő lehető legszélesebb körű hozzáférés követelménye alól vannak ugyan kivételek, de azokat megszorítóan kell értelmezni és alkalmazni.³³²

Az Elsőfokú Bíróság a *Turco* ügyben egy másik jogszabályhelynél is figyelembe veszi a Határozatokkal kapcsolatos ítélkezési gyakorlatot: a „bíróági eljárások” kivétel értelmezésénél utal az *Interporc* ügyre, majd leszögezi, hogy a 94/90 határozat értelmezése során kialakított definíció az 1049/2001 rendelet alkalmazása során is *releváns*.³³³

A *Sison* ügyben a Bíróság megerősíti azt a szabályt, hogy a közérdekkel összefüggő kivételek esetében a Bíróság ellenőrzési jogköre korlátozott, azaz az eljárási és indokolási szabályok betartásának, a tények materiális pontosságának, valamint a nyilvánvaló mérlegelési hiba és a hatáskörrel való visszaélés hiányának vizsgálatára korlátozódik;³³⁴ továbbá hogy a 4. cikk (1) bekezdésének a) pontjában előírt kivételek hatálya alá eső dokumentumok esetében az intézmények nem mérlegelhetik a kérelmező speciális érdekeit.³³⁵

A VKI ügyben a konkrét és egyenkénti vizsgálat kötelezettségének értelmezése során a Bíróság visszautal pl. a *Denkavit*, a *Kuijer I* és a *Hautala* esetre; továbbá a sérelem teszt esetében a *Kuijer II* jogesetre. Érdemes néhány bekezdést szó szerint is idézni. Kiemelés a szerzőtől.

69. Márpedig az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelem elbírálásához szükséges vizsgálatnak konkrétan kell lennie. Ugyanis egyrészt önmagában az a körülmény, hogy valamely dokumentum egy kivétellel védett érdeket érint, nem lehet elégséges indoka e kivétel alkalmazásának (erről lásd az Elsőfokú Bíróság T-20/99. sz. *Denkavit* *Nederland* kontra *Bizottság* ügyben ... hozott ítéletének ... 45. pontját). Kivétel alkalmazása főszabály szerint csupán abban az esetben lehet indokolható, ha az intézmény előzetesen értékelte egyfelől, hogy a dokumentumhoz való hozzáférés konkrétan és ténylegesen sérti-e a védett érdeket, másfelől, az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (2) és (3) bekezdése szerinti esetekben azt, hogy fűződik-e az érintett dokumentum hozzáférhetővé tételéhez nyomós közérdek. Másrészt, a védett érdek sérelme kockázatának ésszerűen előreláthatónak és nem pusztán hipotetikusnak kell lennie (erről lásd az Elsőfokú Bíróság T-211/00. sz. *Kuijer* kontra *Tanács* ügyben ... hozott ítéletének ... [a továbbiakban: *Kuijer II. ítélet*] 56. pontját). Így a vizsgálatot, amit az intézménynek a kivételek alkalmazása céljából el kell végeznie, konkrétan kell végrehajtani és annak a határozat indokolásából ki kell tűnnie (erről lásd az Elsőfokú Bíróság T-188/98. sz. *Kuijer* kontra *Tanács* ügyben ... hozott ítéletének [...] a továbbiakban: *Kuijer I. ítélet*] 38. pontját és a T-14/98. sz. *Hautala* kontra *Tanács* ügyben ... hozott ítéletének ... 67. pontját).

...

³³¹ VKI 105. pont. Kiemelés a szerzőtől. – L. még *Sison* 45. pont és *Franchet* 83. pont.

³³² *Turco* 60. pont. L. még VKI 106. pont, *Sison* 45. pont, *Franchet* 84. pont.

³³³ 63-64. pont. Angolul: „...the Court considers that that definition [i.e. the definition of court proceedings], reached for the purpose of interpreting Decision 94/90, is *relevant* for the purposes of Regulation No 1049/2001.” Németül: „... ist davon auszugehen, dass diese bei der Auslegung der Entscheidung 94/90 entwickelte Definition im Rahmen der Verordnung Nr. 1049/2001 *gilt*.“ Spanyolul: „debe considerarse que dicha definición, desarrollada en el marco de la interpretación de la Decisión 94/90, es *pertinente* en el marco del Reglamento nº 1049/2001.” Kiemelés a szerzőtől.

³³⁴ *Sison* 46-47. pont.

³³⁵ *Sison* 51-52. pont.

71. Az absztrakt és általános vizsgálattal szemben a konkrét és egyenkénti vizsgálat szükségességét erősíti meg a *magatartási kódex alkalmazására vonatkozó ítélkezési gyakorlat* is.

72. Ugyanis egyfelől a *magatartási kódex, melynek alapelveit az 1049/2001 rendelet 4. cikke részben átvette*, a kivételek első kategóriájában a dokumentumhoz való hozzáférés megtagadására kötelezte az intézményt, ha a hozzáférhetővé tétel sértené az e kivételekkel védett érdekeket. Ezért az *Elsőfokú Bíróság állandó jelleggel akként határozott*, hogy a feltételes módú ige használata folytán a Bizottság a dokumentumhoz való hozzáférés iránti kérelem elbírálása előtt köteles minden egyes kért dokumentum tekintetében megvizsgálni, ténylegesen alkalmas-e a hozzáférhetővé tétele a Bizottság rendelkezésére álló adatokra figyelemmel a kivételekkel védett valamely érdek megsértésére (az Elsőfokú Bíróság T-124/96. sz. *Interporc* kontra *Bizottság* ügyben ... hozott ítéletének 52. pontja és a T-123/99. sz. *JT's Corporation* kontra *Bizottság* ügyben ... hozott ítéletének ... 64. pontja). *A feltételes módú az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (1)-(3) bekezdésében történt megtartása folytán a magatartási kódexre vonatkozóan kialakított ítélkezési gyakorlat az 1049/2001 rendeletre is alkalmazható*. Ezért meg kell állapítani, hogy a hozzáférés joga alóli kivételek alkalmazását az intézmény konkrétan és egyenként köteles vizsgálni a kérelemmel érintett minden egyes dokumentum esetében.

73. Másfelől, mint azt a Bizottság helyesen hangsúlyozza, az Elsőfokú Bíróság a *WWF UK* kontra *Bizottság* ügyben hozott ítéletében ... lényegében valóban akként határozott, hogy az intézmény legalább dokumentum-kategóriánként köteles megjelölni, hogy a hozzá benyújtott kérelemben feltüntetett dokumentumokat miért tekinti a kivételek körébe eső adatkategóriába tartozónak. ...

A VKI ügyben a Bíróság az arányosság követelményének vizsgálata során felidézi a *Hautala* és a *Kuijjer II* eseteket.³³⁶

102. Az intézménynek tehát azokban a különleges esetekben, amikor a dokumentumok konkrét és egyenkénti vizsgálata aránytalan adminisztratív terhet róna rájuk, lehetőséggel kell rendelkezniük egyrészt a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés érdeke, másfelől az ebből eredő munkateher egyensúlyba hozására a gondos ügyintézéshez fűződő érdek e különleges esetekben való megóvása végett (lásd ehhez hasonlóan a *Hautala* kontra *Tanács* ügyben hozott ítélet ... 86. pontját).

112. Következésképpen e vizsgálati kötelezettségtől csak kivételesen lehet eltérni, egyedül akkor, ha a dokumentumok konkrét és egyenkénti vizsgálata olyan rendkívülien súlyos, az ésszerű elvárhatóság kereteit meghaladó adminisztratív tehernek bizonyul (lásd ehhez hasonlóan a *Kuijjer II.* ítélet 57. pontját).

A *Sison* ügyben az Elsőfokú Bíróság megvizsgálta az indokolási kötelezettség szerepét, tartalmát és korlátait. Ehhez segítségül hívta a korábbi rendszerrel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatát.³³⁷

59. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EK 253. cikk által megkövetelt indokolást az adott ügy természetéhez kell igazítani, valamint világosan és kétértelműségtől mentesen kell megfogalmazni a jogi aktust kiadó intézmény érvelését, hogy az az érdekeltek számára a meghozott intézkedés indokait megismerhetővé, a hatáskörrel rendelkező bíróság számára pedig az ellenőrzési jogkört gyakorolhatóvá tegye. Nem követelmény az indokolással szemben, hogy 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 (lásd többek között a Bíróság C-41/00. P. számú *Interporc* kontra *Bizottság* ügyben ... hozott ítéletének ... 55. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

60. A dokumentumokhoz való hozzáférési kérelemről szólva, ha az adott 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 (lásd ehhez hasonlóan a Bíróság C-174/98. P. és 189/98. P. számú

³³⁶ L. még VKI 99. pont.

³³⁷ L. még *Sison* 84. pont.

Hollandia és Van der Wal kontra *Bizottság* ügyben ... hozott ítéletének ... 24. pontját). 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 (lásd ehhez hasonlóan a *WWF UK* kontra *Bizottság* ítélet ... 65. pontját).

61. 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.

A *Franchet* ügyben az Elsőfokú Bíróság a korábbi esetjogban kimunkált értelmezésre támaszkodva ellenőrizte, hogy a Bizottság megfelelően alkalmazta-e a bírósági eljárásokkal, valamint az ellenőrzésekkel, vizsgálatokkal és könyvvizsgálatokkal kapcsolatos kivételt.³³⁸

A fentiek alapján tehát bizton állítható, hogy a Bíróság követi a Hozzáférési Határozatok értelmezése során kialakított elveket, amennyiben ezt a Rendelet szövege lehetővé teszi.

Komanovics Adrienn

³³⁸ *Franchet* 89. és 110. pont.

VII. rész Konklúziók

1.1. Bevezetés. A hozzáférési szabályok értékelése általánosságban

A hozzáférési szabályok értékelése során arra a kérdésre keressük választ, hogy a korábbi helyzethez képest a Rendelet növeli avagy csökkenti-e a nyilvánosságot; biztosítja-e az Unió intézményeinek elszámoltathatóságát és legitimitációját.

Elsőként azt kell leszögezni, hogy míg korábban az intézmények határozatai szabályozták, addig Amszterdam után *egy elsődleges jogforrás* (maga az EK-Szerződés) és az annak alapján kibocsátott rendelet tartalmazza a dokumentumokhoz való hozzáférés jogát. A Rendelet megalkotásán és a nyilvántartások létrehozásán túl az Unió további lépéseket is tett az uniós demokrácia és legitimitáció erősítésére, valamint a nyitottság növelésére: a 2005. novemberében indított átláthatósági kezdeményezés célul tűzte ki többek között a lobbytevékenység átláthatóbbá tételét, valamint a közösségi alapok kedvezményezettjeinek közzétételét.

Bár a sorsa egyelőre kétséges, nem szabad elfeledkeznünk az *Alkotmányszerződésről* sem. Örvendetes, hogy az Alkotmányszerződés hatályba lépése után a dokumentumokhoz való hozzáférés *alapvető joggá válik*. Különösen fontos, hogy az Alkotmányszerződés *horizontálisan kiterjeszti az elvet*: már nem csak három intézmény dokumentumait fedi le az átláthatóság elve, hanem az Unió összes intézményét, szervét és hivatalát. A nyilvánosságra vonatkozó szabályokat az Európai Unió Bíróságára, az Európai Központi Bankra és az Európai Beruházási Bankra is kell alkalmazni, de csak igazgatási jellegű dokumentumaikra.

Visszatérve a jelenbe, összességében az 1049/2001 Rendeletet egy-két kérdésben előrelépést, egy-két tekintetben visszalépést jelent, továbbá néhány kérdést megválaszolatlanul hagy. *Pozitívum*, hogy a Rendelet a dokumentum fogalmát tágan határozza meg, és hogy az igénylőnek nem kell kérelmét indokolnia. A Rendelet több tekintetben is megerősíti az előző évek előremutató bírói döntéseit: az új szabályok kiterjednek mind a három pillérré, valamint a komitológiai bizottságok dokumentumaira is. Számos kivételnél szerepel a nyomós közérdek teszt, és a sérelem teszt is szigorúbbá vált. A részleges hozzáférés kifejezetten szerepel a szabályok között; továbbá a Rendelet az intézmények kötelezettségévé teszi nyilvántartások létrehozatalát. Az intézmények számára rövidebb határidőt ír elő, bár a korábbi egy hónap helyébe lépő 15 munkanap lényegében csak egy héttel rövidíti a határidőket.

A *hiányosságok* között kell említeni, hogy bár a Rendelet a *kibocsátó szabályát* eltörölte, a tagállamok kérhetik, hogy az általuk kiállított dokumentumokat ne hozzák nyilvánosságra. Az esetjogból egyértelművé vált, hogy a tagállam vétőjoggal rendelkezik, azaz a hozzáférés megtagadására irányuló kérése köti az intézményt. A *kivételek köre* és az érdekek mérlegelésére vonatkozó szabályok is kritikával illethetők. Sajnálatos módon a nyomós közérdek teszt nem terjed ki minden kivételre. A Solana-határozat utáni állapottal szemben az *érzékeny dokumentumok* ugyan a Rendelet hatálya alá tartoznak, ám számos megszorítás vonatkozik rájuk. További visszasság a közösségi és a nemzeti hozzáférési szabályok *párhuzamos* létéből adódik: gyakran ugyanaz a dokumentum a közösségi intézményeknél és a tagállamoknál is megtalálható. A Rendelet leszögezi, hogy a tagállamok

a lojális együttműködés elve alapján nem veszélyeztethetik a Rendelet érvényesülését azzal, hogy saját nemzeti – liberálisabb – hozzáférési jogszabályaik alapján nyilvánosságra hoznak dokumentumokat. Sajnálatos módon *a nyilvántartásokban* nem kell szerepeltetni az intézmény által kibocsátott összes dokumentumot. A Rendelet nem terjed ki az információszabadság egy másik fontos összetevőjére: *az intézmények döntéshozatali struktúrájára*. Habár a Preambulum utal a részvételi demokrácia elvére, a Rendelet mégsem kötelezi az intézményeket, hogy nyilvánosságra hozzák a döntéshozatali eljárásban résztvevő bizottságok és munkacsoportok listáját, üléseik időpontját, napirendjüket és döntéseiket.¹ Végül megemlíthető az is, hogy a Preambulum csak általánosságban hivatkozik az *Alapvető Jogok Közösségi Chartájára*, azonban nem emeli ki annak 42. cikkét. A dokumentumokhoz való hozzáféréstől szóló 42. cikkre (az Alkotmány II-102. cikkére) történő utalás erősítette volna az információszabadság alapvető jellegét.

1.2. A Rendelet célja és hatálya

Az elveket megvizsgálva kitűnik, hogy a demokrácia és a legitimitás elve továbbra is jelen van. Újdonság az emberi jogokra való kifejezett hivatkozás, valamint az Alapjogi Charta megemlézése.² A Rendelet preambuluma utal arra, hogy a döntéseket a lehető legnyilvánosabban kell meghozni. Ez azért különösen fontos, mert a lehető legszélesebb nyilvánosság követelményéből logikusan következik a kivételek megszorító értelmezésének kötelezettsége. Öröndetes lenne, ha ez az intézmények gyakorlatában is tükröződne.³

A Rendelet csak három intézményre vonatkozik, azonban – a Rendelettel egyidőben elfogadott közös nyilatkozatnak megfelelően – a későbbiekben módosították *az európai ügynökségeket és hasonló szerveket* létrehozó jogszabályokat, és azokba hozzáférést szabályozó rendelkezéseket illesztettek be. A Rendelet hatályba lépését követően létrehozott szervek alapító dokumentumaiban pedig már eleve szerepelnek a hozzáférésre vonatkozó rendelkezések. A többi *intézményt és szervet* az EP, a Tanács és a Bizottság felszólította, hogy fogadjanak el belső szervezeti szabályokat a dokumentumokhoz való hozzáférés szabályozására. Emellett a Rendelet Preambuluma úgy fogalmaz, hogy valamennyi ügynökség köteles alkalmazni a Rendeletben megállapított elveket.

Habár ekként a hozzáférési szabályok – egy lényeges kivétellel – lényegében az Unió minden szervét lefedik, mégis logikusabb, egyszerűbb és célravezetőbb lenne, ha egyetlen dokumentum tartalmazná az összes intézményre vonatkozó általános rendelkezéseket, míg a részletszabályokat az egyes szervek eljárási szabályai. Ezt a hiányosságot az Alkotmányszerződés orvosolja. Érdekes módon, maga a Bíróság az egyetlen olyan szerv, amely az Ombudsman 1998. évi saját kezdeményezésű vizsgálatát követően is visszautasította, hogy kialakítsa saját hozzáférési szabályait. A Bíróság elmondása szerint „rendkívüli nehézséget” (*extreme difficulty*) jelent az igazságszolgáltatási tevékenységével kapcsolatos ill. azzal kapcsolatban nem álló dokumentumok közötti különbségtétel. Ez nem igazán meggyőző érv egy olyan intézmény esetében, ahol a bírácson és a főtanácsnokokon kívül több mint száz jogász dolgozik.⁴

A *kedvezményezett* körét elemezve nem tűnik indokoltnak, logikusnak, avagy betarthatónak az a szabály, miszerint az unióhoz nem kapcsolható személyek (nem uniós

¹ Ez alól kivétel a Bizottság, 1. a Tanács 1999/468/EK határozatát a komitológiai eljárásokról.

² Rendelet 1. és 2. preambulumbekzdés.

³ Pl. a Tanács üléseinek jelentős többsége még mindig nem nyilvános.

⁴ Special Report 616/PUBAC/F/IJH.

állampolgárok, illetve az Unióban létesítő okirat szerinti székhellyel nem rendelkező jogi személyek) csak az intézmények belátásától függően kérhetnek hozzáférést. Egyrészt amiatt, mert nehezen lehet ellenőrizni, hogy az Uniótól kívülről érkező kérelmek feladói vajon uniós állampolgárok-e, másrészt amiatt, mert az Unió politikái – különösen a külpolitika, a kereskedelmi és a fejlesztési politika – erősen befolyásolják az Unió határain kívül élő harmadik országbeli állampolgárokat. Harmadrészt, a szabályokat könnyedén ki lehet játszani: az Unió iránt érdeklődő személyeknek minden bizonnyal léteznek olyan uniós kapcsolatai (barátai, partnerei), amelyek az eredeti érdeklődő helyett benyújtják a kérelmet. Végül emlékeztetni kell arra, hogy ez a szabály visszalépést jelent a korábbi rendszerhez képest, a Hozzáférési Határozatok ui. mindenki számára biztosították a hozzáférési jogot.

Pozitívum, hogy a Rendelet a *dokumentum fogalmát* tágan határozza meg. Így dokumentumnak tekintendő bármilyen adattartalom, akár még az e-mailek is.⁵

Látszólag rendkívül nagy előrelépést jelent az, hogy a Rendelet hatálya alá tartoznak a *harmadik személyek dokumentumai* is. Az intézmények gyakorlatából és a bírói értelmezésből azonban kiderült, hogy az intézmények tiszteletben tartják a harmadik személy kérését, ill. kötelesek követni a tagállam utasításait. A harmadik személyek kérésüket nem kötelesek indokolni, így arra sem kötelesek, hogy a Rendeletben szereplő valamelyik kivételre hivatkozzanak. Ekként a 2. cikk (3) bekezdése gyakorlatilag nem terjeszti ki a hozzáférési jogot. Ide kapcsolható még a 9. cikk (3) bekezdése is, amely szerint az érzékeny dokumentumok kibocsátója megtilthatja a dokumentumhoz történő hozzáférést.

A Rendelet ellentmondásos a *tagállamok birtokában levő intézményi dokumentumok* tekintetében is.⁶ Habár a Preambulum szerint a Rendeletnek se nem célja, se nem következménye a nemzeti hozzáférési szabályok módosítása, a lojális együttműködés elve alapján a tagállamnak egyrészt módosítani kell saját szabályait, amennyiben azok nem tartalmazzák az intézményekkel való egyeztetési kötelezettséget, másrészt tiszteletben kell tartania az intézmények nyilvánosságra hozatallal kapcsolatos kérését, hogy ne akadályozza a Rendelet megfelelő alkalmazását.⁷ Ezek a szabályok viszont ellentétesek az alapul szolgáló EKSZ 255. cikkel. Ez a cikk a Szerződés Ötödik Része I. Címének 2. fejezetében található, a „Több intézményre vonatkozó közös rendelkezések” címszó alatt, ekként a 255. cikk nem ruház a Közösségre a tagállami szabályok közelítésére vonatkozó hatáskört. A 255. cikk (3) bekezdése tovább erősíti ezt az értelmezést: csak a három érintett intézmény számára írja elő, hogy eljárási szabályzataiban rögzítse a hozzáférésre vonatkozó részletszabályokat. Ekként a Rendelet 5. cikke hatáskörtullépést valósít meg.⁸

Sajnálatos módon a Rendelet nem határozza meg, hogy mi tekinthető intézménynek, azaz *mely szervek tartoznak a három kötelezett intézmény szervezeti rendszerébe*, így pl. az sem világos, hogy a tagállamok mikor tekinthetők a Tanács részeinek. A Rendelet nem ad iránymutatást abban a tekintetben sem, hogy mi történik akkor, ha az intézmény szerepe abban merül ki, hogy összegyűjti, egybeszerkeszti a tagállamok által szolgáltatott adatokat. Ilyen körülmények között ui. nem egyértelmű, hogy ki számít a dokumentum kibocsátójának: az intézmény avagy a tagállam.⁹

⁵ Peers (2002) 8.

⁶ 5. cikk; továbbá a 9. cikk (5) bekezdése: a tagállamok birtokában levő érzékeny dokumentumok.

⁷ 15. preambulumbekendés és 5. cikk.

⁸ Egy másik értelmezés szerint a 255. cikk általában véve az intézmények dokumentumairól szól, legyenek azok akár az intézmények, akár mások, pl. a tagállamok birtokában. Erre az értelmezésre nem vonatkozik a fent megfogalmazott bírálat. – Peers (2002) 37.

⁹ Meg kell azonban jegyezni, hogy erre a kérdésre a Bíróság már megadta a választ. A *Co-Frutta* ügyben, amely még a Hozzáférési Határozatok rendszerében született, az Elsőfokú Bíróság meglátása szerint a tagállam tekinthető a dokumentum kibocsátójának.

A Rendeletben nem találunk olyan szabályt, amely bizonyos dokumentumokat automatikusan kizárna a Rendelet hatálya alól. Ez üdvözlendő, hiszen bármely köz- vagy magánérdek kellőképp védelmezhető a kivételek rendszerével.¹⁰

Egyértelmű az is, hogy a Rendelet kiterjed a *második és harmadik pilléres tevékenységekre* is, habár a Bíróság ítélkezési gyakorlatában ez már a korábbi rendszerre is igaz volt. A tárgyi hatály terjedelme különösen jelentős a harmadik pilléres dokumentumok tekintetében, hiszen azok számos esetben közvetlenül érintik az emberi jogok és szabadságok kérdéskörét.

1.3. A Rendeletben szereplő kivételek

A nyitottság szemszögéből a döntő kérdés az, hogy mely érdekekre hivatkozva lehet a hozzáférést megtagadni. Az alábbiakban az egyes kivételekkel kapcsolatos kritikai megjegyzések következnek.

A Rendelet alkalmazása során – a Hozzáférési Határozatok rendszeréhez hasonlóan – a kivételeket megszorítóan kell értelmezni; a bizonyítási teher pedig az intézményen nyugszik. A Rendelet szigorúbb tesztet tartalmaz abban a tekintetben, hogy mely érdekek védelmében kell a hozzáférést megtagadni. A Hozzáférési Határozatok esetében a „could threaten”, azaz veszélyeztethetné, sérthetné kifejezés szerepelt; a Rendeletben „would threaten”, azaz veszélyezteti, sértheti. Ez az újítás vélelmezhetőleg nehezebbé teszi az intézmények számára a dokumentum kiadásának megtagadását: az intézménynek azt kell bizonyítania, hogy semmi kétség nem fűződik a kivétel alkalmazhatóságához, vagy legalábbis nagyon valószínű, hogy a hozzáférés meghatározott érdekeket sértene.¹¹

Ami konkrétan az egyes kivételeket illeti, a Rendeletben szereplő „a Közösség vagy valamely tagállam *penzügyi, monetáris vagy gazdaságpolitikája*” megfogalmazás sokkal tágabb a korábbi „a Közösség pénzügyi érdekeinek védelme” kivételnél. Mi több, ez a kivétel azon csoportban található, amelynél nem érvényesül a nyomós közérdek teszt. Ez a kiterjesztés nem indokolható.

A Rendelet tartalmazza a következő kivételt: „a személyiség és a magánszemély becsületének védelme, különösen a *személyi adatok* védelmére vonatkozó közösségi joganyagnak megfelelően” kivétel. Habár e kivételre nem vonatkozik a nyomós közérdek teszt, meg kell jegyezni, hogy bizonyos esetekben személyes adatokat is nyilvánosságra lehet avagy kell hozni.¹²

A Hozzáférési Határozatokban a „kereskedelmi és ipari titok védelme” szerepelt. Ennél jóval tágabb a Rendeletben szereplő kivétel: természetes vagy jogi személy *kereskedelmi érdekei*, beleértve a szellemi tulajdont is. Tehát már nemcsak a „titkok”, hanem ennél tágabban az „érdekek” is védelmet élveznek. Öröm az örömben, hogy a nyomós közérdek teszt alkalmazandó.

¹⁰ A Bizottság eredeti javaslatában az előkészítő dokumentumok nem tartoztak a Rendelet hatálya alá. Ez a rendelkezés később kikerült, helyette 1. a 4. cikk (3) bekezdésében található kivételt.

¹¹ Peers (2002) 12. o.

¹² L. az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelve (1995. október 24.) a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról (Hivatalos Lap 1995 L 281/31), 7. cikk; valamint az Európai Parlament és a Tanács 45/2001/EK rendelete (2000. december 18.) a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról (Hivatalos Lap 2001 L 8/1), 8. cikk.

A *jogi tanácsadás* kivétel újdonság, bár az ítélezési gyakorlat már korábban beemelte. Ezzel tovább szűkül a nyilvános dokumentumok köre, különösen azért, mert a Bíróság meglátása szerint a kivétel kiterjed a jogalkotás során született jogi véleményekre is.¹³

Újdonság a „könyvvizsgálatok” kivétel megjelenése, bár valószínűleg a korábbi rendszerben is szerepelt: beleértették az ellenőrzésekkel és vizsgálatokkal kapcsolatos kivétellebe.¹⁴ Az „ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok” kivételre az intézmények nagyon gyakran a szerződésszegési eljárással összefüggésben hivatkoznak. A bírósági eljárások kivételével kapcsolatos ítélezési gyakorlat¹⁵ ismeretében talán megkockáztatható az az állítás, hogy hasonló megfontolások érvényesülnek a szerződésszegési eljárás tekintetében is; azaz a kivétel csak az adott ellenőrzés avagy vizsgálat céljából készített dokumentumokra terjed ki.¹⁶

A Rendelet értelmében a *belső használatra korlátozott dokumentumok* hozzáférhetővé tételét bizonyos feltételek megléte esetén meg kell tagadni. A kivétellel védeni kívánt érdek a döntéshozatalt megelőző tárgyalások, megbeszélések bizalmas jellegének megőrzése. E rendkívül hevesen támadott kivétellel kapcsolatban az alábbi megjegyzéseket lehet tenni.

- Egyes dokumentumok kiadása még a *döntéshozatal után is* megtagadható. Ez nehezen indokolható, hiszen nem világos, hogy a döntéshozatal ezen stádiumában az intézmény milyen érdekeket véd a kiadás megtagadásával.
- Ez a szabály ellentétben áll a Rendelet második preambulumbekzdésében szereplő *részvételi jogokkal*, hiszen a polgárok csak akkor tudnak részt venni a döntéshozatali eljárásban, ha az előkészítő dokumentumokat is megismerhetik.
- A Rendeletben a kivétel kötelező kivételnek számít, míg a Hozzáférési Határozatokban diszkrecionális jellegű volt. A Rendelet vonatkozásában nem kell a kérelmező egyéni érdekeit figyelembe venni; hiszen csak a *nyomós közérdek* tesztet kell alkalmazni. Ekképp a Rendelet kétségtelenül szűkíti az előkészítő anyagokhoz történő hozzáférési jogot.
- Pozitívum, hogy a *belső dokumentumok* esetében a sérelem teszt egy kicsit más, mint a többi kivételnél. Az intézménynek azt kell bizonyítania, hogy a dokumentum közzététele *súlyosan* sértené az intézmény döntéshozatali eljárását. Tehát nem elegendő pusztán az, hogy a nyilvánosságra hozatal bonyolultabbá, nehezebbé tenné a döntéshozatalt; az intézménynek igazolnia kell, hogy a hozzáférés a döntéshozatalt ellehetetlenítené avagy rendkívüli módon megnehezítené.¹⁷ Azonban meglehetősen elméletinek tűnik a „veszélyeztető” és a „súlyosan veszélyeztető” közötti distinkció; nem világos, hogy a gyakorlatban miként lehet e két fokozatot elválasztani.

A Rendelet pozitívumai közé kell sorolni a *nyomós közérdek teszt* bevezetését, bár a Bíróság eddig még csak arról nyilatkozott, hogy mi *nem* tekinthető annak. Az intézménynek a 4. cikk (2) és (3) bekezdése alá tartozó minden esetben meg kell vizsgálnia a nyomós közérdek meglétét, illetve figyelembe kell venni a kérelmező által a nyomós közérdek léteire felhozott érveket. Meglátásom szerint nyomós közérdek szól pl. a közösségi jogszabályok elfogadásával, vagy a jogszabályoknak az intézmények és tagállamok általi végrehajtásával kapcsolatos dokumentumok hozzáférhetővé tétele mellett. Hasonlóképp, az ellenőrzések,

¹³ L. a *Turco* ügyet.

¹⁴ Peers (2002) 15.

¹⁵ *Denkavit, JT's Corporation*.

¹⁶ L. pl. az Ombudsman gyakorlatából a 271/2000 és 277/2000 panaszt. Online: <http://www.ombudsman.europa.eu/decision/en/000271.htm>. Draft recommendation 2.6-2.7. pont.

¹⁷ Peers (2002) 18.

vizsgálatok (ideértve a szerződésszegési eljárást is) és könyvvizsgálatok eredményeit, megállapításait tartalmazó dokumentumokat is nyilvánosságra kellene hozni.¹⁸

Amennyiben a kérelem harmadik személyek dokumentumaira irányul, főszabály szerint az intézmény köteles a kiadásról a *harmadik személlyel konzultálni*. Az egyeztetési kötelezettség alóli kivétel azonban nem elég pontos. Vajon mit jelent az, hogy nem kell a harmadik féllel konzultálni, amennyiben *egyértelmű*, hogy a dokumentum nem tehető hozzáférhetővé? Az sem derül ki a Rendeletből, hogy vajon a megerősítő kérelem benyújtása után kell-e *újból* konzultálni a harmadik személlyel. Logikus, hogy az első kérelem benyújtása után kerül sor az egyeztetésre, de vajon ezt az eljárást későbbi szakaszában meg kell ismételni? A Rendelet nem teszi kötelezővé, de nem is zárja ki az újbóli egyeztetést. Valószínűleg az újbóli egyeztetés áll közelebb a Rendelet szelleméhez.

A Rendelet értelmében bármely tagállam kérheti az intézménytől, hogy előzetes beleegyezése nélkül az illető *tagállamtól származó dokumentumot* ne tegye közzé. A *tagállami vétó* lehetősége több szempontból is megkérdőjelezhető.¹⁹ Először is, a 4. cikk (5) bekezdésében szereplő „kérheti” kifejezés azt sugallja, hogy a tagállam ugyan indítványozhatja a hozzáférés megtagadását, ám a tagállam kérelme az intézményt nem köti. A végső döntést tehát saját mérlegelése alapján az intézmény hozza meg. A tagállam véleménye, pontosabban tiltakozása csak egy a sok tényező közül, amelyre az intézménynek határozathozatala során tekintettel kell lennie. Másodsor, a Rendelet alapelveként rögzíti, hogy a dokumentum birtokosát, azaz az intézményeket illeti meg a kiadásról való döntés. Harmadszor, ha a közösségi jogalkotó szándéka arra irányult volna, hogy a szenzitív dokumentumok esetében biztosított vétójoghoz hasonló lehetőséget biztosítson a tagállamoknak, akkor hasonlóképpen (és egyértelműbben) fogalmazott volna. Negyedszer, a Rendelet kontextusában a tagállamok sem a hozzáférésre irányuló kérelemnek, sem a Rendeletnek nem címzettjei; ekként a Rendelet nem is ruházhat a tagállamokra a dokumentumokhoz való hozzáférést biztosító vagy megtagadó határozat meghozatalára irányuló jogkört. Végül, az (5) bekezdés ilyen értelmezése a kibocsátó szabályának elterelő úton történő újbóli bevezetéséhez vezet.²⁰

Az sem egyértelmű, hogy a 4. cikk (5) bekezdése vonatkozásában mi tekinthető „tagállamnak”. Nagy valószínűséggel csak a *központi kormányzati szervek* tartoznak bele ebbe a fogalomba. Ez áll összhangban a Rendelet szellemével, amelyből kifolyólag a kivételeket megszorítóan kell értelmezni, továbbá a Rendeletben szereplő „harmadik fél” fogalmával, amely többek között különbséget tesz a tagállamok, valamint természetes és jogi személyek között.²¹

¹⁸ Peers (2002) 17.

¹⁹ Bővebben l. az IFAW ügy felperesei által felhozott érveket. – Sajnálatos módon ezeket az érveket az Elsőfokú Bíróság nem fogadta el.

²⁰ Bővebben l. IV. Rész 6.8.2.2. pont: A tagállamok dokumentumai, továbbá VI. Rész 2.11.2. pont: Harmadik személyek dokumentumai és a Rendelet.

²¹ Peers (2002) 20. Az ítélezési gyakorlatból is kiderül, hogy a Bíróság csak a központi kormányzatot tekinti „tagállamnak”; l. C-95/97 ügy, *Region Wallone v. Commission*, [1997] ECR I-1787. Angolul: “... it is apparent from the general scheme of the Treaties that the term ‘Member State’, for the purposes of the institutional provisions and, in particular, those relating to proceedings before the courts, refers *only to government authorities of the Member States* of the European Communities and *cannot include the governments of regions or autonomous communities*, irrespective of the powers they may have. If the contrary were true, it would undermine the institutional balance provided for by the Treaties, which, inter alia, govern the conditions under which the Member States, that is to say, the States party to the Treaties establishing the Communities and the Accession Treaties, participate in the functioning of the Community institutions. *It is not possible for the European Communities to comprise a greater number of Member States than the number of States between which they were established.*” – Németül: „In dieser Hinsicht geht aus der allgemeinen Systematik der Verträge hervor, daß der Begriff des Mitgliedstaats im Sinne der institutionellen Bestimmungen, insbesondere derjenigen über die gerichtlichen Klagen, *nur die Regierungsbehörden der Mitgliedstaaten* der Europäischen

A *részleges hozzáféréssel* kapcsolatban egyrészt ki kell emelni, hogy feltétlenül a kérelmező belátására kell bízni, hogy a rendelkezésére bocsátott dokumentum-részletekkel mihez kezd; azokat fel tudja-e (értelmes módon) használni, avagy sem. Nem az intézmény feladata megítélni, hogy a hozzáférhetővé tett részletek hasznosak-e.²² Másrészt, bár kétségkívül méltányolható az Elsőfokú Bíróság azon törekvése, hogy kellő egyensúlyba hozza a hozzáférési jogot és az intézmények akadálytalan működését, a VKI ügyben lefektetett elvekkel potenciálisan vissza lehet élni. Így például nem mindig egyértelmű, hogy mi tekinthető rendkívülien súlyos, az ésszerű elvárhatóság kereteit meghaladó adminisztratív tehernek. Még alapvetőbb probléma, hogy a Bíróság értelmezése ellentétes a jogszabály szövegével, ui. a Rendelet 4. cikke (6) bekezdésének megfogalmazásába – [h]a a kivételek bármelyike a kért dokumentumnak csak részeit érinti, a dokumentum fennmaradó részeit hozzáférhetővé *kell* tenni – nem olvasható bele ilyen kivétel.²³ Végül, de nem utolsó sorban hangsúlyozni szeretném, hogy a részleges hozzáférés biztosításának elengedhetetlen feltétele a kért dokumentumok *mindegyikének* alapos és *konkrét* vizsgálata.

➤ A *kivételek élettartamával* kapcsolatban két megjegyzést szeretnék tenni. Először is, a Rendelet nem határozza meg, hogy mikortól kell számítani azt a maximum 30 évet, amely idő alatt a kivételek alkalmazhatók. Több lehetőség is felmerül: a dokumentum keletkezésének időpontja, vagy amikor először kérelmezték a dokumentum kiadását, avagy a Rendelet hatályba lépésének (esetleg alkalmazhatóságának) időpontja. Több érv is az elsőként említett időpont mellett szól: először is ez a szabály található a 354/83, és az azt módosító 1700/2003 rendeletben, amely a Közösség levéltárainak a nyilvánosság számára történő megnyitásáról szól. Mivel a Rendelet nem tartalmaz ellentétes szabályt, logikusnak tűnik, hogy ugyanaz a szabály érvényesüljön. Ellenkező esetben *ad absurdum* az is előfordulhatna, hogy egy adott levéltári dokumentumot a 354/83 rendelet alapján nyilvánosság számára megnyitnak, de egy ugyanerre a dokumentumra irányuló kérelmet az 1049/2001 Rendelet alapján elutasítanak. További érv a keletkezés időpontja mellett az, hogy ez az értelmezés korlátozza legkevésbé a hozzáférési jogot; vagy másképp megközelítve: ez áll összhangban a Rendelet céljával, azaz a lehető legszélesebb körű hozzáférés biztosításával.

A kivételek élettartamával kapcsolatos másik megjegyzés az, hogy a kivételek csak azon időtartam alatt érvényesek, amely alatt a védelem a dokumentum *tartalma* alapján indokolt. Azaz minden egyes, az adott dokumentumra irányuló kérelem esetén újból és újból meg kell vizsgálni a kivételek alkalmazhatóságát. Nem lehet a hozzáférést pusztán amiatt megtagadni, mert korábban egyszer (vagy akár többször is) negatív határozat született.

Az *érzékeny dokumentumokra* vonatkozó szabályok előrelépést jelentenek a Solana-határozat utáni helyzethez képest (ui. az érzékeny dokumentumok visszakerülnek a Rendelet hatálya alá), ám kedvezőtlenebbek, mint az eredeti Hozzáférési Határozatok, mert nagyon sok

Gemeinschaften erfasst und *nicht auf die Regierungen von Regionen oder autonomen Gemeinschaften erstreckt werden kann*, welchen Umfang die ihnen zuerkannten Befugnisse auch haben mögen. Andernfalls würde das institutionelle Gleichgewicht beeinträchtigt, das in den Verträgen vorgesehen ist, die insbesondere die Bedingungen festlegen, unter denen die Mitgliedstaaten, d. h. die Staaten, die Parteien der Gründungs- und Beitrittsverträge sind, bei der Tätigkeit der Gemeinschaftsorgane mitwirken. *Die Europäischen Gemeinschaften können nämlich nicht eine Zahl von Mitgliedstaaten umfassen, die höher ist als die Zahl der Staaten, die in ihnen zusammengeschlossen sind.*” Kiemelés a szerzőtől.

²² Bővebben l. *Mattila*.

²³ A VKI ügyben a magyar fordító többször is „kijavítja” a Rendelet eredeti magyar fordítását. Ekként a számunkra releváns bekezdés helyes magyar fordítása így hangzik: „Ha a kivételek bármelyike a kért dokumentumnak csak részeit érinti, a dokumentum fennmaradó részeit hozzáférhetővé *kell* tenni.” L. VKI 4. pont; kiemelés a szerzőtől.

megszorító rendelkezést tartalmaznak. Így pl. a *kibocsátó megtilthatja az érzékeny dokumentumok nyilvántartásba vételét is*, tehát a polgárok még a dokumentum létezéséről sem tudhatnak.

Felmerülhet a kérdés, hogy az *érzékeny dokumentumok 9. cikkbeli definícióját miképp kell értelmezni*. Még pontosabban: elegendő-e a titkosítás ténye, vagy szükséges még hozzá az is, hogy a dokumentum a 4. cikk (1) bekezdésének a) pontjában szereplő kivételek hatálya alá tartozzon. A *Sison* ügyből kiderül, hogy az Elsőfokú Bíróság szerint az utóbbi, azaz a kondíciók együttes meglétét feltételező értelmezés a helyes.²⁴ Ez azonban azt is jelenti, hogy amennyiben az intézmény nem tudja bizonyítani, hogy az adott titkosított dokumentum a 4. cikk (1) bekezdésének a) pontjában szereplő valamely kivétel alkalmazási körébe tartozik, akkor a dokumentum nem tekinthető „érzékenynek”, azaz az intézmény általi minősítés, titkosítás irreleváns. A dokumentum tehát nem tartozik a 9. cikk hatálya alá, ekként a kibocsátó nem tilthatja meg a nyilvántartásba vételt, avagy a kiadást.²⁵

Sajátos eredményre vezet az első interpretációs lehetőség is. Amennyiben a 9. cikket úgy értelmezzük, hogy elegendő a titkosítás ténye, akkor lényegében dokumentumok egész csoportja automatikusan kikerül a Rendelet hatálya alól. Mivel ez esetben a hozzáférési jog a titkosítás tényétől, tehát pusztán az érintett intézmény biztonsági szabályaitól függne, meglátásom szerint ez az értelmezés ellentétes a Rendelet jogalapjával, az EKSZ 255. cikkével, melynek értelmében a hozzáférésre vonatkozó szabályokat az együttdöntési eljárás keretében kell megalkotni, amelyben – különféle módon ugyan, de – mindhárom intézmény részt vesz.²⁶

Az érzékeny dokumentumokkal kapcsolatos utolsó megjegyzés a *részleges hozzáféréssel* kapcsolatos. Kérdéses, hogy az ilyen dokumentumok esetében sor kerülhet-e részleges hozzáférésre; azaz az intézmény köteles-e megvizsgálni ezt a lehetőséget. Véleményem szerint igen, ui. ez következik a kivételek megszorító értelmezésének követelményéből, valamint abból, hogy az érzékeny dokumentumokra vonatkozó számos speciális szabály között nem szerepel a részleges hozzáférés tilalma. Ezt értelmezést erősíti a *Sison* ügy is, amelyben az Elsőfokú Bíróság *érdemben reagált* a felperes azon állítására, amely szerint a Tanács nem vizsgálta meg ténylegesen a kért dokumentumhoz való részleges hozzáférés lehetőségét. A Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Tanács ténylegesen megvizsgálta ezt a lehetőséget; és egy szóval sem utal arra, hogy ez nem lett volna kötelezettsége.²⁷

1.4. A Rendelet eljárási szabályai

A Tanács 93/731 határozata 3. cikkének (2) bekezdése értelmében a Tanács méltányosan köteles eljárni az ismételt és/vagy jelentős terjedelmű dokumentumok iránti kérelmeknél. Örvedetes, hogy az *„ismételt kérelmek”* megszorítás kimaradt az 1049/2001 Rendeletből. Ez logikailag is alátámasztható: a Rendelet szerint a hozzáférés csak addig tagadható meg, ameddig ez a dokumentumok tartalma alapján indokolt, tehát a mai, gyorsan

²⁴ „E minősítés [ti. a CONFIDENTIEL UE minősítés] megerősíti ugyan a kért dokumentum jellegét, és különleges eljárásnak veti alá, ám az 1049/2004 rendelet 4. cikkének (1) bekezdésében előírt megtagadási okok alkalmazását önmagában nem indokolja.” 73. pont. Bővebben l. 73-82. pont.

²⁵ Peers (2002) 26.

²⁶ Peers (2002) 26.

²⁷ *Sison* 86-87. pont. Bár az is igaz, hogy a részleges hozzáférés problémáját a Bíróság egybemossa az indoklási kötelezettség kérdésével.

változó világban könnyen előfordulhat, hogy egy-két hét vagy hónap elteltével változik a helyzet, és a kérelmező ismételten előterjeszti igényét.

Meglátásom szerint szűkíti a hozzáférési jogot a Rendelet 6. cikk (3) bekezdésében szereplő új rendelkezés, amelynek értelmében méltányos megoldást kell keresni a *nagyszámú dokumentumokra* irányuló kérelmek esetében is. Ám ez a megszorítás könnyen kijátszható: ha nagyon ragaszkodunk a Rendelet szövegéhez, megállapíthatjuk, hogy a rendelkezés nem terjed ki arra az esetre, ha a kérelmező a jogalkotó meglátása szerint „nagyszámúnak” ítélt dokumentumot nem egyetlenegy, hanem több, egymást követő kérelemben igényli. Ami az intézményi oldalt illeti, napjainkban gyakorta nagyon könnyű „méltányos megoldást” találni, hiszen a legtöbb dokumentum elektronikusan is hozzáférhető. Végül, de nem utolsó sorban a *méltányos megoldás* valószínűleg nem a kérelem elutasítását, hanem azt jelenti, hogy nagyszámú dokumentum igénylése esetén a kérelmező külön díj megfizetésére kötelezhető.²⁸

Bár a Rendelet rendszerében a *határidők* rövidülnek, ez nem túl jelentős: a korábbi egy hónappal szemben 15 munkanap alatt, azaz lényegében három héten belül kell dönteni. Ha ehhez még hozzáteszük, hogy az intézmények gyakran élnek a Rendeletben biztosított hosszabbítás lehetőségével, három hónapba is beletelhet, amíg az első, majd pedig a megerősítő kérelemre adott válasz megérkezik.

1.5. A szereplők

A Rendelet „címzettjei” közül a Bizottság és a Tanács kezdetben ellenállást tanúsított, de legalábbis megkísérelte szűkíteni kötelezettségeit, és ezáltal az Unió átláthatóságát. Így a *Svenska* ügyben a Tanács még a kérelmező érdekeltségének hiányával is érvelt. A későbbiek során, javarészt az Ombudsman és a Bíróság döntései következtében, már pozitívabban viszonyultak a kérelmekhez. Mindezek ellenére nem szűntek meg a hozzáférési jog szűkítésére, korlátozására irányuló kísérletek. Így például a *Tanács* korábbi értelmezése szerint nem tekinthetők tanácsi dokumentumnak a Tanács Elnöksége ill. a Tanács Titkársága által kibocsátott dokumentumok, valamint egy EU-USA közös bizottság napirendje.²⁹ A Tanács máig nem hozza nyilvánosságra az összes bizottság és munkacsoport napirendjét, hanem csak a Tanács, a Coreper, az EUSZ 36. cikke alapján létrehozott bizottság valamint a Mezőgazdasági Különbizottság napirendjét.³⁰ A *BAT I* ügyben a *Bizottság* azzal érvelt, hogy nem tekinthetők a Bizottság részeinek a komitológiai bizottságok, ám az Elsőfokú Bíróságot nem tudta erről meggyőzni.

Az *EK Bíróságának* kiemelkedő szerep jutott a szabályok értelmezésében és a joghézagok kitöltésében. Véleményem szerint az információszabadsággal kapcsolatos ügyekben is igaz a korábban már megfogalmazott kritika:³¹ a bírói aktivizmus javarészt az eszközök, eljárások kialakításában tapasztalható, mint pl. a közvetlen hatály, a közösségi jog elsőbbsége, vagy a tagállamok kártérítési felelőssége; illetve az értekezés tárgyát illetően az indokolási kötelezettség terjedelme, az arányosság követelménye vagy a részleges hozzáférés szabálya. Más területeken, anyagi kérdésekben azonban inkább konzervatívnak bizonyult a Bíróság. Azonban azt is látnunk kell, hogy a Bíróság mozgástere korlátozott: indokolt esetben megsemmisíti a megtámadott határozatot, ám az intézményt nem utasíthatja a hozzáférhetővé tételre.

²⁸ Ombudsman határozata: 634/97, 1053/1996 és 1087/1996 panasz. L. még Peers (2002) 28.

²⁹ Az Ombudsmanhoz benyújtott 1056/1996 és 916/2000 panasz.

³⁰ Peers (2002) 33-34.

³¹ L. II. Rész 3.2.3. pont.

Az *Ombudsman* kiemelkedő szerepet játszik az átláthatóság előmozdításában. Az első saját kezdeményezésű *külön jelentés* témája a közérdekű adatok nyilvánossága volt. Az Ombudsman javaslatai alapján több közösségi intézmény és szerv fogadta el saját szabályait, amelyek nagyon sokban hasonlítottak a Magatartási Kódexre. Az Ombudsmanhoz benyújtott *panaszok* jelentős része a hozzáférési joggal kapcsolatos. Az Ombudsman fontos szerepet játszik a Tanács üléseinek nyilvánossá tételéért folytatott küzdelemben is.

Egyes *tagállamok*, így Dánia, Hollandia és Svédország, kiemelkedő szerepet játszottak a hallgatás falának áttörésében. Egyrészt gyakran beavatkoztak a felperesek oldalán, másrészt a felperesek kereseti kérelmükben néha olyan dokumentumokat is felhasználtak, amelyeket a tagállami hatóságoktól kaptak meg (*Carvel, Svenska, JT's Corporation, Kuijer*). Ebből is kitűnik, hogy a tagállamok között észrevehető vonal húzódik a transzparenciához való hozzáállásuk tekintetében, amelyet leegyszerűsítve a katolikus dél és a protestáns észak közötti eltérő hagyományokra szoktak visszavezetni. Ez tetten érhető abban is, hogy a dokumentumokhoz való hozzáféréssel kapcsolatos ügyekben mely kormány melyik fél mögé sorakozik fel támogatóként. Úgy tűnik, hogy a közösségi szabályok a zártabb, titkosabb modellhez állnak közelebb.

Kezdetben a *kérelmezők* inkább elvi okokból kértek hozzáférést a dokumentumokhoz, semmint konkrét felhasználás céljából. A *Carvel* és *Svenska* ügyekben a felperesek azt akarták ellenőrizni, hogy az információszabadság miként működik az Unió szintjén. A kérelmezőknek eltökéltnak és türelmesnek kell lenniük, hiszen kb. két évbe telik, mire megszületik az ítélet; valamint kellő pénzügyi háttérrel kell rendelkezniük, azaz állniuk kell az eljárás költségeit. Az is kiderült, hogy a kérelmezők többsége olyan országból származik, ahol erős a nyitottsági kultúra (skandináv országok és Hollandia). Alapvetően két típusú felperes hajlandó a bírósági eljárással járó nehézségek vállalására: egyrészt a „politikailag nagyon tudatos” személyek (újságírók, egyetemi oktatók, EP-képviselők), másrészt pedig multinacionális vagy jelentős gazdasági erővel rendelkező társaságok (versenyjogi eseteket képviselő ügyvédi irodák, multinacionális társaságok). A kérelmek összessége tekintetében is elmondható, hogy leginkább az európai ügyek szakértői élnek a releváns közösségi jogszabályok nyújtotta lehetőségekkel, és így azok nem igazán tekinthetők a lakosság által általánosan használt eszköznek.

Végezetül megállapítható, hogy a nyitottságért folytatott küzdelem integráló hatású abban az értelemben, hogy az *átláthatóság támogatói* között rendkívül eltérő háttérű csoportokat találunk. Ahogy korábban említettem, az integrációt támogatók, a pragmatikusok és az integrációt ellenzők is hasznos eszköznek találják a transzparenciát és azon belül az információszabadságot az Európai Unió működésének befolyásolására és ellenőrzésére.

1.6. Zárszó

A közvélekedés szerint a transzparencia előfeltétele a demokráciának. A megállapítás érvényességét kissé árnyalja az, hogy a kérelmezők az esetek többségében nem „magaspolitikával” kapcsolatos, hanem olyan dokumentumokhoz kívánnak hozzáférni, amelyektől egyéni problémáik orvoslását remélik. Ez nem jelenti azt, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférés szerepe mellékes, de lehet, hogy kissé eltúlozzák a demokratikus működés biztosításában játszott jelentőségét. Meglátásom szerint az összefüggés nem direkt, hanem áttételesebb: közvetetten az adminisztráció átláthatósága mindenképp hozzájárul egy olyan légkörhöz, egy olyan nyitottsági kultúrához, amelyben a

polgár rálátással rendelkezik az állam, avagy az Európai Unió működésére, és hatékonyan tud fellépni saját, csakúgy mint országának avagy az Unió érdekeinek védelmében.

A transzparencia tehát nem tekinthető megoldásnak mindenre. A transzparencia csak az egyik, de nem egyetlen eleme a legitim kormányzásnak. Így például nem biztosítja a kormányzásban való részvételt, nem vonatkozik a döntéshozatal kimenetére, így tehát nem garantálja a döntés tartalmát. Önmagában a nyitottság nem biztosítja az elszámoltathatóságot, hanem pusztán elősegíti azt. Azt mondhatjuk, hogy a transzparencia számos más elv, pl. a polgári részvétel vagy az elszámoltathatóság érvényesülésének előfeltétele.^{32, 33}

Komanovics Adrienne

³² Édesanyámnak, Édesapámnak, Ágnesnek és Imrének.

³³ Köszönet a PTE ÁJK Nemzetközi és Európai Tanszéke minden dolgozójának – alfabetikus sorrendben Bruhács Jánosnak, Csapó Zsuzsannának, Horváth Zsuzsannának, Karoliny Eszternek, Mohay Ágostonnak, Pálfai Zsuzsannának, Pánovics Attilának, Saághy Ferencnének, Szalayné Sándor Erzsébetnek és Tóth Norbertnek – a szakmai és lelki segítségnyújtásért.

18. táblázat

A transzparenciával kapcsolatos legfontosabb ítéletek áttekintése

A Hozzáférési Határozatokkal kapcsolatos ügyek				
Felek, ügyszám*	A kérelmező	A beavatkozó(k)	Kulcsszavak	Pernyertes
<i>Netherlands v. Council</i> Case C-58/94 [1996] ECR I-2169	Az információ- szabadság ügyében leszavazott tagállam	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Felperes mellett: EP ➤ Tanács mellett: Bizottság, Franciaország 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ A Magatartási Kódex és a Tanács 93/731 határozatának jogalapja ➤ A közösségi jog akkor hatályos szabályai szerint a Tanács jogosult volt a dokumentumokhoz való hozzáférést belső szabályzatában szabályozni 	Tanács
<i>John Carvel and Guardian Newspapers Ltd. v. Council</i> Case T-194/94 [1995] ECR II-2765	Egy brit napilap újságírója	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Felperes mellett: Dánia, Hollandia, EP 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ A Tanács üléseivel kapcsolatos dokumentumok ➤ Az első információszabadsággal kapcsolatos ügy a Bíróság előtt ➤ Belső megbeszélések. Az érdekek mérlegelésének kötelezettsége ➤ A Tanács nem mérlegelte a felperes érdekeltségét, hanem automatikusan elutasította a kérelmet pusztán annál a ténynél fogva, hogy az igényelt dokumentumok a Tanács tanácskozásaival kapcsolatosak. 	Felperes
<i>WWF UK v. Commission</i> Case T-105/95 [1997] ECR II-313	Környezetvédelmi NGO	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Felperes mellett: Svédország ➤ Bizottság mellett: Franciaország, Egyesült Királyság 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tagállammal szembeni szerződésszegési eljárás megszüntetésével kapcsolatos dokumentumok ➤ Kötelező és diszkrecionális kivételek ➤ Olyan vizsgálatok és ellenőrzések, amelyek relevánsak lehetnek egy szerződésszegési eljárás esetleges megindítása esetén. Bizalmasság a szerződésszegési eljárásban. Indokolási kötelezettség. ➤ A Bizottság megsértette az indokolási kötelezettséget. 	Felperes
<i>Interporc Im- und Export GmbH v. Commission (Interporc I)</i> Case T-124/96 [1998] ECR II-231	Harmadik országokból árukat importáló vállalkozás	---	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Behozatali vámokkal kapcsolatos bizottsági dokumentumok ➤ Hivatkozott kivétel: bírósági eljárások ➤ A Bizottság megsértette az indokolási kötelezettséget. 	Felperes
<i>Interporc Im- und Export GmbH v. Commission (Interporc II)</i> Case T-92/98 [1999] ECR II-3521	Harmadik országokból árukat importáló vállalkozás	---	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Behozatali vámokkal kapcsolatos bizottsági dokumentumok, valamint a tagállamoktól és az argentin hatóságoktól származó dokumentumok ➤ Hivatkozott kivétel: bírósági eljárások; harmadik személy dokumentumai ➤ Nem tehetők közzé azok a dokumentumok, amelyeket a Bizottság kizárólag egy adott bírósági eljárás céljából készített. A kivétel viszont nem terjed ki a tisztán igazgatási ügyben keletkezett dokumentumokra. → A Bizottság rosszul alkalmazta a bírósági eljárások kivételét. ➤ A Bizottság helyesen alkalmazta a kibocsátó szabályát. 	Részben a felperes, részben a Bizottság

<p><i>Interporc Im- und Export GmbH v. Commission (Interporc III)</i> Appeal Case C-41/00 P [2003] ECR 2125</p>	<p>Harmadik országokból árukat importáló vállalkozás</p>	<p>---</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Behozatali vámokkal kapcsolatos bizottsági dokumentumok; valamint a tagállamoktól és az argentin hatóságoktól származó dokumentumok ➤ Hivatkozott kivétel: bírósági eljárások; harmadik személy dokumentumai ➤ A kibocsátó szabályának érvényessége, értelmezése és alkalmazása. → A Bizottság helyesen alkalmazta. ➤ Indokolási kötelezettség → A Bizottság indokolása megfelelő volt. 	<p>Bizottság</p>
<p><i>Gerard van der Wal v. Commission</i> Case T-83/96 [1998] ECR II-545</p>	<p>Versenyjogi esetekkel foglalkozó holland ügyvéd</p>	<p>➤ Felperes mellett: Hollandia</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Német és francia bíróságok előtt folyamatban levő ügyekkel kapcsolatos, a Bizottság által ezen bíróságoknak küldött levelek. A nemzeti bíróságok és a Bizottság közötti együttműködés a versenyjogi szabályok alkalmazása terén ➤ Hivatkozott kivétel: bírósági eljárások ➤ Bíróság: az illetékes (jelen esetben a nemzeti bíróságok) eljárási szabályai vonatkoznak azokra a dokumentumokra, amelyeket a Bizottság kizárólag egy adott bírósági eljárás során történő felhasználás céljából készített. A Bizottság helyesen alkalmazta a kivételt. ➤ A határozat indokolása: megfelelő. 	<p>Bizottság</p>
<p><i>Netherlands and van der Wal v. Commission</i> Appeal Joined cases C-174/98 P and C-189/98 P [2000] ECR I-1</p>	<p>Tagállam és versenyjogi esetekkel foglalkozó holland ügyvéd</p>	<p>---</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Német és francia bíróságok előtt folyamatban levő ügyekkel kapcsolatos, a Bizottság által ezen bíróságoknak küldött levelek. A nemzeti bíróságok és a Bizottság közötti együttműködés a versenyjogi szabályok alkalmazása terén ➤ Hivatkozott kivétel: bírósági eljárások ➤ Nem csak a dokumentumokkal érintett eljárásban illetékes bíróság dönthet a vitatott dokumentum hozzáférhetővé tételéről. ➤ A nemzeti eljárási szabályok vonatkoznak az olyan dokumentumokra, melyeket a Bizottság készített a nemzeti bíróság által előterjesztett adatok alapján, és jogi vagy gazdasági elemzést tartalmaznak. Ám a Bizottság ekkor is köteles megbizonyosodni arról, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférés nem sérti-e a nemzeti szabályokat. Kétség esetén a tagállami bírósággal egyeztetnie kell, és csak akkor tagadhatja meg a kiadást, ha a tagállami bíróság ellenzi a hozzáférhetővé tételt. ➤ A Bizottságnak egyeztetnie kellett volna a nemzeti bíróságokkal. ➤ Sikeres fellebbezés. 	<p>Hollandia és a fellebbező (van der Wal)</p>
<p><i>Svenska Journalistförbundet v. Council</i> Case T-174/95 [1998] ECR II-2289</p>	<p>Svéd újságíró-szövetség</p>	<p>➤ Felperes mellett: Svédország, Dánia, Hollandia ➤ Tanács mellett: Egyesült Királyság, Franciaország</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Az Europol felállításával kapcsolatos dokumentumok ➤ Harmadik pillér keretei között elfogadott dokumentumok ➤ Hivatkozott kivétel: közbiztonság; az intézmény belső megbeszélései ➤ A Hozzáférési Határozatok kiterjednek a harmadik pillér keretei között elfogadott dokumentumokra is. ➤ Az indoklási kötelezettség megsértése. A határozat nem utalt arra, hogy a Tanács elvégezte volna a saját és a kérelmező érdekeinek mérlegelését 	<p>Felperes</p>

<p><i>Rothmans International BV v. Commission</i> Case T-188/97 [1999] ECR II-2463</p>	<p>Egy multinacionális dohánygyár hollandiai leányvállalata</p>	<p>➤ Felperes mellett: Svédország</p>	<p>➤ Egy komitológiai bizottság dokumentumai ➤ A kibocsátó szabálya. A komitológiai bizottságok szervezeti hovatartozása. ➤ Mivel a komitológiai bizottságok a Bizottság részeinek tekintendők, a jelen esetben a dokumentumok a Bizottság dokumentumainak minősülnek. Ekként a Bizottság nem hivatkozhat a kibocsátó szabályára.</p>	<p>Felperes</p>
<p><i>Bavarian Lager v. Commission</i> Case T-309/97 [1999] ECR II-3217</p>	<p>Német sörfőzde, amely termékét az Egyesült Királyságban kívánta forgalmazni</p>	<p>➤ Bizottság mellett: Egyesült Királyság</p>	<p>➤ Az Egyesült Királysággal szemben indított szerződészegési eljárással kapcsolatos dokumentumok ➤ Hivatkozott kivétel: ellenőrzések és vizsgálatok ➤ Helytelen az az érvelés, hogy a szerződészegési eljárással kapcsolatos minden dokumentum a közérdek védelmét szolgáló kivétel alkalmazási körébe tartozik. ➤ A tagállamok jogosan várják el, hogy a Bizottság bizalmasan kezelje az aktákat a szerződészegési eljárás megindítása céljából végzett ellenőrzések és vizsgálatok során. A dokumentumok nyilvánosságra hozatala megghiúsíthatja a szerződészegési eljárás célját, nevezetesen azt, hogy a tagállam saját elhatározásából eleget tegyen a Szerződésből eredő kötelezettségeinek, vagy megfelelően indokolja álláspontját. A Bizottság tehát jogosan utasította el a kérelmet.</p>	<p>Bizottság</p>
<p><i>Heidi Hautala v. Council</i> Case T-14/98 [1999] ECR II-2489</p>	<p>„Zöld” EP-képviselő</p>	<p>➤ Felperes mellett: Svédország, Finnország ➤ Tanács mellett: Franciaország</p>	<p>➤ Harmadik országokba irányuló fegyverexport kritériumai ➤ A második pillér keretei között elfogadott dokumentumok ➤ Hivatkozott kivétel: nemzetközi kapcsolatok ➤ Információhoz való hozzáférés. Részleges hozzáférés. ➤ A Bíróság hatásköre: a Bíróság a második pillér keretei között elfogadott aktusokhoz való hozzáférés kapcsán felmerült vitákban is dönthet. Am a hozzáférést megtagadó határozatok jogszerűsége felett gyakorolt ellenőrzés az eljárási és indokolási szabályok betartásának, a tények materiális pontosságának, valamint a nyilvánvaló mérlegelési hiba és a hatáskörrel való visszaélés hiányának vizsgálatára korlátozódik. ➤ A Tanács nem vizsgálta meg a részleges hozzáférés biztosításának lehetőségét. ➤ A részleges hozzáférés: a teljes dokumentum kiadásának megtagadása, amikor csak néhány bekezdése esik a kivételek körébe, ellentétben az arányosság elvével. A Tanácsnak mérlegelni kell, hogy nem elegendőek-e kevésbé megszorító intézkedések a hivatkozott érdekek védelmében.</p>	<p>Felperes</p>
<p><i>Council v. Heidi Hautala Appeal</i> Case C-353/99 P [2001] ECR I-9565</p>	<p>„Zöld” EP-képviselő</p>	<p>➤ Hautala mellett: Svédország, Finnország, Dánia, Egyesült Királyság ➤ Tanács mellett: Spanyolország</p>	<p>➤ Információhoz való hozzáférés. Részleges hozzáférés ➤ A fellebbezés elutasítása ➤ A Tanács nem vizsgálta meg a részleges hozzáférés biztosításának lehetőségét.</p>	<p>Fellebbezés elutasítva (Pernyertes: Hautala)</p>

<p><i>Aldo Kuijer v. Council (Kuijer I)</i> Case T-188/98 [2000] ECR II-1959</p>	<p>Holland egyetemi oktató és ügyvéd</p>	<p>---</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Egyes országok (pl. Albánia, Sri Lanka, Törökország, Kína, Zaire) politikai helyzetére vonatkozó, az Unió ill. a tagállamok által készített dokumentumok. A menekültek helyzete harmadik országokban. ➤ Hivatkozott kivétel: nemzetközi kapcsolatok ➤ Az indoklási kötelezettség megsértése: a dokumentumok egyenkénti és konkrét vizsgálatának elmulasztása. Mivel a kérelem által érintett dokumentumok tartalma jelentősen eltért, ezért minden esetben egyenként meg kellett volna vizsgálni, hogy hozzáférhetővé tehető-e. Ez a határozat indoklásából nem derül ki. ➤ A Tanács nem reagált érdemben a kérelmező által a megerősítő kérelemben előterjesztett felvetésekre. 	<p>Felperes</p>
<p><i>Aldo Kuijer v. Council (Kuijer II)</i> Case T-211/00 [2002] ECR II-485</p>	<p>Holland egyetemi oktató és ügyvéd</p>	<p>---</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ A menekültek helyzete harmadik országokban ➤ Hivatkozott kivétel: nemzetközi kapcsolatok ➤ Részleges hozzáférés ➤ A Tanács hivatkozása a nemzetközi kapcsolatok védelmére nem volt megalapozott. A Tanács tévesen alkalmazta a kivételt; a kért információk túlnyomó többsége a nemzetközi kapcsolatok sérelme nélkül hozzáférhetővé tehető. A dokumentumok kiadása tehát nem sérti a közérdeket. ➤ A Tanács megsértette az arányosság elvét. 	<p>Felperes</p>
<p><i>Denkavit Nedeland BV v. Commission</i> Case T-20/99 [2000] ECR II-3011</p>	<p>Holland mezőgazdasági társaság</p>	<p>---</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ A Bizottság által Hollandiában lefolytatott állategészségügyi ellenőrzésekkel kapcsolatos dokumentumok (jelentések) ➤ Hivatkozott kivétel: vizsgálatok és ellenőrzések ➤ A Bizottság jogosan hivatkozott a kivételre. A különböző vizsgálati vagy ellenőrzési ügyiratokra mindaddig kiterjedhet az ellenőrzések és vizsgálatok céljának védelmében alkalmazandó kivétel, amíg a vizsgálati vagy ellenőrzési tevékenység tart, még akkor is, ha az a konkrét vizsgálat vagy ellenőrzés, amelyben a hozzáférés iránti kérelemmel érintett jelentés született, már befejeződött. 	<p>Bizottság</p>
<p><i>JT's Corporation Ltd. v. Commission</i> Case T-123/99 [2000] ECR II-3269</p>	<p>Harmadik országokból származó áruk brit importőre</p>	<p>---</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Textiltermékek importjával kapcsolatos bizottsági dokumentumok, valamint a Bizottság és Banglades közötti levélváltás (GSP eredetigazolások állítólagos hamisítása, ill. annak kivizsgálása) ➤ Hivatkozott kivétel: vizsgálatok és ellenőrzések ➤ Kibocsátó szabálya: a Bizottság megfelelően alkalmazta. ➤ Indoklási kötelezettség: a Bizottság megsértette. A Bizottság pusztán annak megállapítására szorítkozott, hogy a jelentések a hivatkozott kivétellel védett érdeket érintenek, mivel az iratok a Bizottság vizsgálatait és ellenőrzéseit tartalmazzák. A Bizottság nem vizsgálta meg egyenként az igényelt dokumentumok tartalmát, és nem mérlegelte, hogy vajon a közérdek kivétel alkalmazási körébe tartozik-e a dokumentumokban található információk összessége. 	<p>Részben a felperes (nagyobb mértékben); részben a Bizottság</p>

<p><i>David Petrie et al. v. Commission</i> Case T-191/99 [2001] ECR II-3677</p>	<p>Olaszországban dolgozó idegennyelvi lektorok</p>	<p>---</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Egy folyamatban levő szerződészegési eljárás alá vont ügyvel kapcsolatos dokumentumok ➤ Hivatkozott kivétel: vizsgálatok és ellenőrzések; kibocsátó szabálya ➤ Az EKSZ 255. cikke nem rendelkezik közvetlen hatállyal. ➤ A Bizottság helyesen alkalmazta a kibocsátó szabályát. ➤ A Bizottság helyesen alkalmazta a hivatkozott kivételt. A kérdéses iratok (a formális értesítés és az indokolással ellátott vélemény) hozzáférhetővé tétele nyilvánvalóan csökkentené annak valószínűségét, hogy a felek őszintén együttműködve, a kölcsönös bizalom jegyében nyíltan egyeztessenek, és hogy békésen rendezzék az ügyet. 	<p>Bizottság</p>
<p><i>Olli Mattila v. Council and Commission</i> Case T-204/99 [2001] ECR II-2265</p>	<p>Finn állampolgár</p>	<p>---</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Az Unió Oroszországgal és Ukrajnával kapcsolatos politikája, egyes ezzel kapcsolatos dokumentumok. ➤ Hivatkozott kivétel: nemzetközi kapcsolatok. ➤ Az intézmények jogosan hivatkoztak a nemzetközi kapcsolatok kivételre. A közös kül- és biztonságpolitika keretei között a Tanácsot politikai felelősség terheli, és ennek alapján kell mérlegelnie. A Bíróság felülvizsgálati jogköre korlátozott. A kért dokumentum kiadása a jelenlegi és jövőbeni tárgyalások során hátrányosan befolyásolhatná az Unió pozícióját. ➤ Részleges hozzáférés: a kérelmezőt nem illeti meg a részleges hozzáférés joga akkor, ha a dokumentum nyilvánosságra hozott részei használhatatlanok a kérelmező számára; vagy ha a dokumentum egyes, a kivételek alkalmazási körébe tartozó elemeit nem lehet könnyen eltávolítani. Továbbá nem vezet feltétlenül a hozzáférést megtagadó tanácsi döntés megsemmisítéséhez a részleges hozzáférés mérlegelésének elmulasztása, ha bebizonyosodik, hogy a mulasztás nem befolyásolta a döntést. ➤ Indokolási kötelezettség: megfelelő. 	<p>Bizottság és Tanács</p>
<p><i>Olli Mattila v. Council and Commission</i> Appeal Case C-353/01 P [2004] ECR I-1073</p>	<p>Finn állampolgár</p>	<p>---</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Az Unió Oroszországgal és Ukrajnával kapcsolatos politikája, egyes ezzel kapcsolatos dokumentumok ➤ Részleges hozzáférés: Az intézménynek meg kell vizsgálnia a részleges hozzáférés lehetőségét; ennek hiányában téves jogalkalmazás miatt a Bíróság megsemmisíti az intézmény határozatát. Ellenkező esetben elegendő lenne, ha a részleges hozzáférés megtagadásának okait pusztán a közösségi bíró előtti eljárásban közölnek a kérelmezővel, amely viszont ellentétes a Hozzáférési Határozatokban szereplő eljárási garanciákkal és általában véve az indokolási kötelezettség követelményével. ➤ Az Európai Bíróság hatályon kívül helyezte az Elsőfokú Bíróság ítéletét és az ügyet érdemben eldöntötte: megsemmisítette az intézmények határozatait. 	<p>Felperes</p>
<p><i>British American Tobacco v. Commission</i> Case T-111/00 [2001] ECR 2997</p>	<p>Brit dohánygyár</p>	<p>---</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Az expandált dohány adóügyi megítélése. A jövedéki adóval foglalkozó komitológiai bizottság üléseinek jegyzőkönyvei ➤ Hivatkozott kivétel: az intézmény belső tárgyalásai ➤ A Bizottság nyilvánvaló mérlegelési hibát követett el: nem vette figyelembe a kérelmező speciális érdekeit. Az adott körülmények között a belső tárgyalások bizalmas jellegének biztosításához, valamint az intézmény zavartalan működéséhez fűződő érdekek nem élvezhettek volna elsőbbséget a felperes – a Bizottság által is ismert – érdekeivel szemben. 	<p>Felperes</p>

<i>British American Tobacco v. Commission</i> Case T-311/00 [2002] ECR II-2781	Brit dohánygyár	---	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Dohánytermékekkel kapcsolatos irányelv-tervezet: előkészítő tudományos dokumentumok ➤ Nemlétező dokumentumok? ➤ A dokumentumok jelentős részét a Bizottság az eljárás során a kérelmező rendelkezésére bocsátotta. ➤ A keresetet a Bíróság részben megalapozatlannak találta, részben pedig az ügy nem vezetett ítéletre. A Bizottság különösen sajnálatos magatartása miatt a Bizottságnak kellett állnia saját és a kérelmező költségeit is. 	Az ügy nem vezetett ítéletre
<i>Pitsiorlas v. Council and European Central Bank</i> Order of the CFI Case T-3/00 [2001] ECR II-717	Görög doktorandusz	---	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Az Európai Monetáris Rendszerrel kapcsolatos dokumentumok. A Tanács és az Európai Központi Bank dokumentumai ➤ Az Elsőfokú Bíróság a határidő lejárta miatt a keresetet elfogadhatatlannak találta. ➤ A felperes nem bizonyította, hogy menthető hiba miatt mulasztotta el a kereset benyújtására nyitva álló határidőt. 	A kereset elfogadhatatlan
<i>Pitsiorlas v. Council and European Central Bank</i> Appeal Case C-193/01 [2003] ECR I-4837	Görög doktorandusz	---	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Az Európai Monetáris Rendszerrel kapcsolatos dokumentumok. A Tanács és az Európai Központi Bank dokumentumai ➤ Az Elsőfokú Bíróság túlságosan szigorúan értelmezte a menthető hibára vonatkozó esetjogot. A felperes jóhiszeműen járt el, és minden szükséges lépést megtett az ügy érdekében, amely az adott helyzetben egy átlagosan jól informált személytől elvárható volt. ➤ Az Európai Bíróság az ügyet határozathozatalra visszautalta az Elsőfokú Bírósághoz. 	Felperes
<i>Co-Frutta v. Commission</i> Case T-47/01 [2003] ECR II-0000	Olasz banánimportőrök	---	<ul style="list-style-type: none"> ➤ A banánpiac közös szervezésére vonatkozó dokumentumok ➤ A kibocsátó szabályának értelmezése: a tagállamok által a Bizottság rendelkezésére bocsátott adatok ➤ A Bizottság helyesen alkalmazta a kibocsátó szabályát. A Bizottság a tagállamok által szolgáltatott adatokat egy egységes adatbázisban összegyűjti. Ettől azonban ezek az adatok, illetve az adatokat tartalmazó dokumentumok még nem veszítik el „tagállami” jellegüket. A Bizottság szerepe az adatok összegyűjtésére korlátozódik; ő maga az adatokat nem változtathatja meg és nem javíthatja ki. 	Bizottság
Az 1049/2001 rendelettel kapcsolatos ügyek				
<i>Mara Messina v. Commission</i> T-76/02 [2003] ECR II-3203	egy olasz egyetem jogi karának oktatója	---	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Az 1049/2001 rendelettel kapcsolatos első bírósági döntés ➤ A Bizottság birtokában levő, az olasz hatóságoktól származó dokumentumok ➤ Az olasz hatóságok kérték a hozzáférés megtagadását (Rendelet 4. cikk (5) bekezdés) ➤ Milyen tisztviselő járhat el az állam nevében? A Bizottságnak nem feladata annak megítélése, hogy egy tagállamon belül miképpen oszlanak meg a hatáskörök. A megsemmisítési eljárás keretei között a Bíróságnak nincs hatásköre a tagállami hatóságok aktusainak jogszerűségéről dönteni. ➤ Tagállami vétő? Mivel az olasz hatóságok ellenezték az általuk készített dokumentumok közzétételét, a Bizottság jogosan utasította el a felperes kérelmét. A Bíróság azonban expliciten nem mondta ki, hogy a tagállam kérése minden esetben kötelező a közösségi intézményekre. 	Bizottság

<p><i>Maurizio Turco v Council of the European Union</i> Case T-84/03. [2004] ECR II-0000 Appealed by Turco (C-52/05 P) and Sweden (C-39/05 P)</p>	<p>EP-képviselő</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Felperes mellett: Finnország, Dánia, Svédország ➤ Tanács mellett: Egyesült Királyság, Bizottság 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ A Tanács Jogi Szolgálatának véleménye ➤ Hivatkozott kivétel: jogi tanácsadás ➤ A jogi tanácsadás kivétel értelmezése: a jogalkotási eljárás során készített jogi vélemény is a kivételek közé tartozik. ➤ A nyomós közérdek értelmezése: a nyomós közérdeknek különböznie kell a Rendeletet átható általános elvektől. Az átláthatóság, a nyitottság és a demokrácia vagy a polgárok döntéshozatali folyamatban való részvételének az elveinél specifikusabb érdekeket kell megnevezni. ➤ Nyomós közérdek – bizonyítási teher: Bár előfordulhat, hogy az intézmény maga azonosít nyomós közérdeket, ennek ellenére a felperesnek kell hivatkozni rá, hogy ezzel felhívja az intézményt a kérdésben való állásfoglalásra. 	<p>Tanács</p>
<p><i>IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH v Commission</i> Case T-168/02 [2004] ECR II-0000 Appealed by Sweden (C-64/05 P)</p>	<p>környezetvédelmi NGO</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Felperes mellett: Hollandia, Svédország, Dánia ➤ Bizottság mellett: Egyesült Királyság 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Egy védett környezetvédelmi terület minősítésének megváltoztatása (védeltségének megszüntetése) ➤ Tagállami dokumentumok ➤ A Rendelet 4. cikke (5) bekezdésének értelmezése: a Bíróság egyértelműen megállapította, hogy a tagállamok megvételhatják a tőlük származó dokumentumok hozzáférhetővé tételét. A tagállam által benyújtott kérelem az intézmény számára a kérdéses dokumentum közzétételének megtagadására irányuló utasítást jelent. 	<p>Bizottság</p>
<p><i>Scippacercola v. Commission</i> Case T-187/03 [2005] ECR II-0000</p>	<p>nincs adat</p>	<p>---</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Az athéni repülőtér tervére vonatkozó költség-haszon elemzés (az elemzést egy bank készítette a görög hatóságok megbízásából) ➤ Tagállami dokumentumok; a tagállami vétő terjedelme ➤ A tagállam megbízásából harmadik fél által készített dokumentumok – tagállamtól származó dokumentumnak tekintendők? A Kohéziós Alap által finanszírozandó projektek támogatása iránti kérelmeket a kedvezményezett tagállam nyújtja be; a kérelmeknek pedig tartalmazniuk kell a költségek és a hasznok elemzését. Ekként az elemzés tagállamtól származónak minősül. ➤ Részleges hozzáférés: tagállamtól származó dokumentum esetében az intézmény köteles a tagállam kérelmének eleget tenni; így ha a tagállam teljes mértékben tiltakozik a dokumentum egészének közzétételével szemben, a részleges hozzáférés nem lehetséges. ➤ Kérelmet a tagállam nem köteles indokolni. 	<p>Bizottság</p>
<p><i>Verein für Konsumenten-information v. Commission</i> Case T-2/03 [2005] ECR II-0000 Appeal by Council, later withdrawn</p>	<p>fogyasztóvédelmi NGO</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Bizottság mellett: az ún. Lombard Klubba tartozó vállalkozások közül három bank 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ A Bizottság egy versenyjogi döntésével kapcsolatos dokumentumok ➤ 47 ezer oldalnyi irathoz való hozzáférés (automatikus) megtagadása ➤ Konkrét és egyenkénti vizsgálat. Bizonyos körülmények között az arányosság elve lehetővé teszi, hogy az intézmény ne folytasson konkrét és egyenkénti vizsgálatot. Azonban csak a rendkívülien súlyos, az ésszerű elvárhatóság kereteit meghaladó adminisztratív teher indokolhatja a hozzáférés megtagadását. ➤ Az intézménynek kell bizonyítania a kérelemmel érintett dokumentumok konkrét és egyenkénti vizsgálatához szükséges adminisztratív teher ésszerűtlen voltát. ➤ Ezt követően az intézmény köteles megkísérelni a kérelmezővel az egyeztetést és kompromisszumos megoldást találni. 	<p>Felperes</p>

<p><i>Sison v. Council</i> Joined Cases T-110/03, T-150/03; T-405/03 [2005] ECR II-0000</p> <p>Appeal: Case C-266/05P</p>	<p>terrorista-listán szereplő személy</p>	<p>---</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Az EU által készített ún. terrorista-lista létrehozásával kapcsolatos dokumentumok, valamint a releváns közösségi határozatok elfogadásához dokumentumokat szolgáltató államok kiléte ➤ Érzékeny dokumentumok ➤ Hivatkozott kivételek: közbiztonság, nemzetközi kapcsolatok ➤ Közbiztonság: a terrorizmus elleni küzdelem azt feltételezi, hogy a hatóságok a terrorizmussal gyanúsított személyekről vagy szervezetekről birtokukban lévő adatokat, pl. a például az adatforrásokat, ezen adatok jellegét vagy a terrorizmussal gyanúsított személyek megfigyelésének mértékét titokban tartják avégett, hogy ezen adatok helyállóságukat megtartsák és hatásos fellépést tegyenek lehetővé. Így a kért dokumentum közzététele szükségképpen sértené a közbiztonsághoz fűződő közérdeket. ➤ Nemzetközi kapcsolatok: a terrorizmus elleni küzdelemben résztvevő harmadik államok és nemzetközi szervezetek elvárják, hogy a Tanács bizalmasan kezelje az általuk szolgáltatott információkat. 	<p>Tanács</p>
<p><i>Yves Franchet and Daniel Byk v Commission</i> Joined cases T-391/03 and T-70/04 [2006] ECR II-0000</p>	<p>az Eurostat korábbi főigazgatója és igazgatója</p>	<p>---</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Az OLAF által a luxemburgi és francia igazságügyi hatóságoknak küldött levelek, valamint az OLAF által a Bizottságnak megküldött közlemények ➤ Hivatkozott kivételek: bírósági eljárások; továbbá ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok ➤ Bírósági eljárások: a kivétel alkalmazása nem volt megalapozott. A kivétel csak akkor alkalmazható, ha az igényelt dokumentumok kizárólag egy adott bírósági eljárás céljaira készültek. Ez a jelen esetben nem így van. Az OLAF jelentései a tagállamokban igazgatási vagy bírósági eljárásban elfogadható bizonyítéknak minősülnek. Azért azonban, hogy a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok, vagy a közösségi intézmények milyen intézkedéseket tesznek az OLAF által megküldött jelentések és információk következményeként, teljes mértékben és kizárólagosan e hatóságok felelősek. Ekként lehetséges, hogy a nemzeti hatóságok nem indítanak bírósági eljárást, avagy a közösségi szervek nem indítanak fegyelmi vagy igazgatási eljárást. Következésképp nem helytálló a Bizottság feltételezése, hogy az OLAF által megküldött különböző dokumentumok kizárólag egy adott bírósági eljárás céljaira készültek. ➤ Ellenőrzések, vizsgálatok, könyvvizsgálatok. Az OLAF elvont módon nyilatkozott a kockázatokról, anélkül, hogy jogilag megfelelően bizonyította volna, hogy e dokumentumok hozzáférhetővé tétele ténylegesen hátrányosan befolyásolta az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok céljának védelmét, valamint, hogy a hivatkozott kivétel valóban alkalmazható az e dokumentumokban foglalt adatok összességére. 	<p>Részben a Bizottság, részben a felperesek</p>

* A felek, az ügyszám és a referencia angolul szerepel, mivel az értekezés az angol nyelvű változatokat vette alapul.

Felhasznált irodalom

Némely dokumentumnak egyelőre nincs magyar fordítása, ekkor angolul szerepel a cím és a hivatkozás is. Néhol mindkettőt megadom, ui. a magyar fordítások gyakran pontatlanok, és feltétlenül javasolt az angol verzió tanulmányozása is. Némely dokumentum csak elektronikus formában hozzáférhető, ekkor értelemszerűen csak URL címet adok meg hivatkozásul.

Bírósági határozatok

- Netherlands v. Council*. Case C-58/94. [1996] ECR I-2169
John Carvel and Guardian Newspapers Ltd. v. Council. Case T-194/94. [1995] ECR II-2765
WWF UK v. Commission. Case T-105/95. [1997] ECR II-313
Interporc I: Interporc Im- und Export GmbH v. Commission (Interporc I). Case T-124/96. [1998] ECR II-231
Interporc II: Interporc Im- und Export GmbH v. Commission (Interporc II). Case T-92/98. [1999] ECR II-3521
Interporc III: Interporc Im- und Export GmbH v. Commission (Interporc II). Appeal. Case C-41/00 P. [2003] ECR I-2125
Van der Wal I: Gerard van der Wal v. Commission. Case T-83/96. [1998] ECR II-545
Van der Wal II: Netherlands and van der Wal v. Commission. Joined cases C-174/98 P and C-189/98 P. [2000] ECR I-1
Svenska Journalistförbundet v. Council. Case T-174/95. [1998] ECR II-2289
Rothmans International BV v. Commission. Case T-188/97. [1999] ECR II-2463
Bavarian Lager v. Commission. Case T-309/97. [1999] ECR II-3217
Carlsen v. Council. Case T-610/97 R. [1998] ECR II-485
Hautala I: Heidi Hautala v. Council. Case T-14/98. [1999] ECR II-2489
Hautala II: Council v. Heidi Hautala. Appeal. Case C-353/99 P. [2001] ECR I-9565
Denkavit Nederland BV v. Commission. Case T-20/99. [2000] ECR II-3011
JT's Corporation Ltd. v. Commission. Case T-123/99. [2000] ECR II-3269
Mattila I: Olli Mattila v. Council and Commission. Case T-204/99. [2001] ECR II-2265
Mattila II: Olli Mattila v. Council and Commission. Case C-353/01 P. [2004] ECR I-1073
BAT I: British American Tobacco v. Commission. Case T-111/00. [2001] ECR 2997
David Petrie et al. v. Commission. Case T-191/99. [2001] ECR II-3677
Kuijer I: Aldo Kuijer v. Council. Case T-188/98. [2000] ECR II-1959
Kuijer II: Aldo Kuijer v. Council. Case T-211/00. [2002] ECR II-485
BAT II: British American Tobacco v. Commission. Case T-311/00. [2002] ECR II-2781
Pitsiorlas I: Pitsiorlas v. Council and European Central Bank. Order of the CFI. Case T-3/00. [2001] ECR II-717
Pitsiorlas II: Pitsiorlas v. Council and European Central Bank. Appeal. Case C-193/01. [2003] ECR I-4837
Mara Messina v. Commission. Case T-76/02. [2003] ECR II-3203
Co-Frutta Soc.coop.rl v. Commission. Case T-47/01. [2003] ECR II-4441
Maurizio Turco v. Council of the European Union. Case T-84/03. [2004] ECR II-4061

- Maurizio Turco* kontra az Európai Unió Tanácsa. T-84/03. sz. ügy
IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH v Commission. Case T-168/02. [2004] ECR II-4135
IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH kontra az Európai Közösségek Bizottsága. T-168/02. sz. ügy.
- Isabella Scippacercola v. Commission*. Case T-187/03. [2005] ECR II-1029
Isabella Scippacercola kontra az Európai Közösségek Bizottsága. T-187/03. sz. ügy
Verein für Konsumenteninformation v. Commission. Case T-2/03. [2005] ECR II-1121
Verein für Konsumenteninformation kontra az Európai Közösségek Bizottsága. T-2/03. sz. ügy
- José María Sison v. Council of the European Union*. Joined cases T-110/03, T-150/03 and T-405/03. [2005] ECR II-1429
José María Sison kontra az Európai Unió Tanácsa. T-110/03, T-150/03 and T-405/03. sz. egyesített ügyek.¹
- Yves Franchet and Daniel Byk v Commission of the European Communities*. Joined cases T-391/03 and T-70/04, [2006] ECR II-2023
Yves Franchet és Daniel Byk kontra az Európai Közösségek Bizottsága
T-391/03. és T-70/04. sz. egyesített ügyek
EBHT 2006., II-2023 o.
- Parlament* kontra *Tanács*. Case C-260/01; OJ 2001 C 245/13. A nyilvántartásból törölve: OJ 2003 C 55/20

Jogszabályok és egyéb dokumentumok jegyzéke

Szerződések

Szerződés az Európai Unióról (Maastricht, 1992. febr. 6.) Egységes szerkezetbe foglalt változat. **(EU-Szerződés)** In: Az Európai Unió elsődleges joga, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2004, 7. o.

Szerződés az Európai Közösség létrehozásáról (Róma, 1957. márc. 25.) Egységes szerkezetbe foglalt változat. **(EK-Szerződés)** In: Az Európai Unió elsődleges joga, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2004, 35. o.

Szerződés egy Európai Alkotmány létrehozásáról **(Alkotmányszerződés)**

Az Európai Unió Hivatalos Lapja 2004 C 310/01

Letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:HU:HTML>

Szerződés az Európai Közösségek létrehozó szerződéseik, valamint az Európai Közösségek egységes Tanácsának és egységes Bizottságának létrehozásáról szóló szerződés egyes költségvetési rendelkezéseinek módosításáról **(Költségvetési szerződés)** (Luxembourg, 1970. április 20.), hatálybalépés: 1971. január 1.

¹ A felperes a határozatot megfellebbezte. A Főtanácsnak véleménye már megszületett: <http://www.statewatch.org/news/2006/jun/sison-ecj-ad-gen-opinion.pdf>; <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/gettext.pl?where=&lang=en&num=79939377C19050266&doc=T&ouvert=T&seance=CONCL>

Szerződés az Európai Közösségeket létrehozó szerződések, valamint az Európai Közösségek Egységes Tanácsának és Egységes Bizottságának létrehozásáról szóló szerződés egyes pénzügyi rendelkezéseinek módosításáról (**Pénzügyi szerződés**)
(Brüsszel, 1975. július 22.), hatálybalépés: 1977. június 1.

A Közgyűlés képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló okmány. (Brüsszel, 1976. szeptember 20.), hatálybalépés: 1978. július 1.

Letölthető: [http://ccvista.taie.x.be/show.asp?link=/Fulcrum/CCVista/HU/41976X1008\(01\)-HU.doc](http://ccvista.taie.x.be/show.asp?link=/Fulcrum/CCVista/HU/41976X1008(01)-HU.doc)

A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáféréstől, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény. Kihirdetve: 2001. évi LXXXI. törvény

Letölthető: <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43hu.pdf>

A hozzáféréssel kapcsolatos legfontosabb szabályok

A Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáféréssel kapcsolatos 1993. december 6-i magatartási szabályzat (93/730/EK) (**Magatartási Kódex**)
1993 OJ L 340

A Tanács 1993. december 20-i határozata a Tanács dokumentumaihoz való nyilvános hozzáféréstől (93/731/EK) (**A Tanács Hozzáférési Határozata**)
1993 OJ L 340

A Bizottság 1994. február 8-i határozata a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáféréstől (94/90/ESZAK, EK, Euratom) (**A Bizottság Hozzáférési Határozata**)
1994 OJ L 46

Az Európai Parlament és a Tanács 2001. május 30-i 1049/2001/EK rendelete az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáféréstől (**Nyitottsági Rendelet**)
Hivatalos Lap 2001 L 145/43

Joint declaration relating to Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents
OJ 2001 L 173/5

A Tanács 1700/2003/EK, Euratom rendelete (2003. szeptember 22.) az Európai Gazdasági Közösség és az Európai Atomenergia-közösség levéltárainak a nyilvánosság számára történő megnyitásáról szóló 354/83/EGK, Euratom rendelet módosításáról.
Hivatalos Lap 2003 L 243/1

Az Európai Parlament és a Tanács 45/2001/EK rendelete (2000. december 18.) a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról

Hivatalos Lap 2001 L 8/1

Az Európai Parlament és a Tanács 1367/2006/EK rendelete (2006. szeptember 6.) a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról.

Hivatalos Lap 2006 L 264/13

Letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006R1367:HU:HTML> és http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/hu/oj/2006/l_264/l_26420060925hu00130019.pdf

Decision 2003/603/EC of the European Economic and Social Committee of 1 July 2003 on public access to European Economic and Social Committee documents

OJ 2003 L 205/19

Committee of the Regions Decision No 64/2003 of 11 February 2003 on public access to Committee of the Regions documents

OJ 2003 L 160/96.

Interinstitutional Agreement of 20 November 2002 between the European Parliament and the Council concerning access by the European Parliament to sensitive information of the Council in the field of security and defence policy

OJ 2002 C 298/1

Decision of the European Parliament of 23 October 2002 on the implementation of the Interinstitutional Agreement governing European Parliament access to sensitive Council information in the sphere of security and defence policy

OJ 2002 C 298/4

Az Európai Számvevőszék 12-2005. sz. határozata (2005. március 10.) a Számvevőszék dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről

HL 2005 C 96/1

Letölthető: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/hu/oj/2005/c_096/c_09620050420hu00010004.pdf

Az Európai Központi Bank határozata (2004. március 4.) az Európai Központi Bank dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről (EKB/2004/3) (2004/258/EK)

HL 2004 L 80/42

Letölthető: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004D0003\(01\):HU:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004D0003(01):HU:HTML)

Európai Beruházási Bank: Levéltári szabályzat. Elfogadta a bank Igazgatási Bizottsága 2005. október 7-én

HL 2005 C 289/12

European Investment Bank: Rules on public access to documents

OJ 2002 C 292/10

[Az ügynökségek vonatkozásában: 1641-1655/2003, HL 2003 L 245/1]

Az Európai Parlament és a Tanács 1641/2003/EK rendelete (2003. július 22.) az Európai Környezetvédelmi Ügynökség és az európai környezeti információs és megfigyelőhálózat létrehozásáról szóló 1210/90/EGK tanácsi rendelet módosításáról
HL 2003 L 245/1

Az Európai Parlament és a Tanács 1642/2003/EK rendelete (2003. július 22.) az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról szóló 178/2002/EK rendelet módosításáról
HL 2003 L 245/4

Az Európai Parlament és Tanács 1643/2003/EK rendelete (2003. július 22.) a polgári repülés területén a közös szabályokról és az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség létrehozásáról szóló 1592/2002/EK rendelet módosításáról
HL 2003 L 245/7

Az Európai Parlament és a Tanács 1644/2003/EK rendelete (2003. július 22.) az Európai Tengerbiztonsági Ügynökség létrehozásáról szóló 1406/2002/EK rendelet módosításáról
HL 2003 L 245/10

A Tanács 1645/2003/EK rendelete (2003. június 18.) az Európai Unió Szerveit Fordítóközpontjának létrehozásáról szóló 2965/94/EK rendelet módosításáról
HL 2003 L 245/13

A Tanács 1646/2003/EK rendelete (2003. június 18.) az Európai Újjáépítési Ügynökségről szóló 2667/2000/EK rendelet módosításáról
HL 2003 L 245/16

A Tanács 1647/2003/EK rendelete (2003. június 18.) az emberi, illetve állatgyógyászati felhasználásra szánt gyógyszerek engedélyezésére és felügyeletére vonatkozó közösségi eljárások meghatározásáról és az Európai Gyógyszerértékelő Ügynökség létrehozásáról szóló 2309/93/EGK rendelet módosításáról
HL 2003 L 245/19

A Tanács 1648/2003/EK rendelete (2003. június 18.) az Európai Képzési Alapítvány létrehozásáról szóló 1360/90/EGK rendelet módosításáról
HL 2003 L 245/22

A Tanács 1649/2003/EK rendelete (2003. június 18.) az Európai Alapítvány az Élet- és Munkakörülmények Javításáért létrehozásáról szóló 1365/75/EGK rendelet módosításáról és az 1417/76/EGK rendelet hatályon kívül helyezéséről
HL 2003 L 245/25

A Tanács 1650/2003/EK rendelete (2003. június 18.) a közösségi növényfajta-oltalomról szóló 2100/94/EK rendelet módosításáról
HL 2003 L 245/28

A Tanács 1651/2003/EK rendelete (2003. június 18.) a Kábítószer- és a Kábítószerfüggőség Európai Megfigyelőközpontjának létrehozásáról szóló 302/93/EGK rendelet módosításáról
HL 2003 L 245/30

A Tanács 1652/2003/EK rendelete (2003. június 18.) a Rasszizmus és Idegengyűlölet Európai Megfigyelőközpontja létrehozásáról szóló 1035/97/EK rendelet módosításáról
H 2003 L 245/33

A Tanács 1653/2003/EK Rendelete (2003. június 18.) a közösségi védjegyről szóló 40/94/EK rendelet módosításáról
HL 2003 L 245/36

A Tanács 1654/2003/EK Rendelete (2003. június 18.) a Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökség létrehozásáról szóló 2062/94/EK rendelet módosításáról
HL 2003 L 245/38

A Tanács 1655/2003/EK rendelete (2003. június 18.) az Európai Szakképzés-fejlesztési Központ létrehozásáról szóló 337/75/EGK rendelet módosításáról és az 1416/76/EGK rendelet hatályon kívül helyezéséről
HL 2003 L 245/41

2004/508/EK határozat: Az Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökség Igazgatási Tanácsának döntése (2004. március 4.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférést illető 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet végrehajtásáról
HL 2004 L 210/1

Letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004D0508:HU:HTML>

Az EFTA-államok Állandó Bizottságának 3/2005/SC számú 2005. június 9-i határozata az EFTA-dokumentumok nyilvános hozzáféréséről és az EFTA-államok Állandó Bizottságának 2002. május 30-i 2/2002/SC határozatának hatályon kívül helyezéséről
OJ 2006 L 98/80

Letölthető: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/hu/oj/2006/l_098/l_09820060406hu00800084.pdf

Az Európai Parlament és a Tanács 2003/4/EK irányelve (2003. január 28.) a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről
HL 2003 L 41/26

A hozzáféréssel kapcsolatos szabályok végrehajtása: éves jelentések

Európai Parlament

Notes from the Secretary-General of the European Parliament to the Bureau dated 23 January 2003 (PE 324.992/BUR)

Notes from the Secretary-General of the European Parliament to the Bureau dated 19 February 2004 (PE 338.930/BUR/NT).

Tanács

A 93/731 határozat végrehajtása – jelentések

First report on the implementation of the Council Decision 93/731/EC on public access to Council documents (July 1996)

Letölthető: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/register7.pdf>

Second report drawn up by the Secretary-General of the Council on the implementation of the Council Decision on public access to Council documents (1996–1997)

Letölthető: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/register6.pdf>

Third report on the implementation of Council Decision 93/731/EC on access to Council documents (1998-1999)

Letölthető: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/132750EN.pdf>

Az 1049/2001 rendelet végrehajtása – éves jelentések

Council Annual Report on access to documents – 2002 (April 2003)

Letölthető: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EN-AR-02.pdf>

Council Annual Report on access to documents – 2003 (April 2004)

Letölthető: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/RapAnCons.en03.pdf>

Council Annual Report on access to documents – 2004 (May 2005)

Letölthető: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/new08896.en05INT.pdf>

Bizottság

Report from the Commission on the application in 2002 of Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents (**Commission Annual Report 2002**)

COM(2003) 216 final

Report from the Commission on the application in 2003 of Regulation (EC) No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents (**Commission Annual Report 2003**)

COM(2004) 347 final

A Bizottság jelentése az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáféréstről szóló 1049/2001/EK rendelet 2004. évi végrehajtásáról (**Commission Annual Report 2004**)

COM(2005) 348 végleges

Letölthető angolul: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0348en01.pdf

Magyarul: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/hu/com/2005/com2005_0348hu01.pdf

A Bizottság jelentése az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló 1049/2001/EK rendelet 2005. évi végrehajtásáról

COM(2007) 548 végleges

Report from the Commission on the application in **2005** of Regulation (EC) No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents

COM(2007) 548 final

Letölthető angolul: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0548:FIN:EN:PDF>

Magyarul: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0548:FIN:HU:PDF>

A Bizottság jelentése az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló 1049/2001/EK rendelet **2006.** évi végrehajtásáról

COM(2007) 841 végleges

Report from the Commission on the application in 2006 of Regulation (EC) No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents

COM(2007) 841 final

Letölthető angolul: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0841:FIN:EN:PDF>

Magyarul: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0841:FIN:HU:PDF>

Report from the Commission on the implementation of the principles in EC Regulation No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents

COM(2004) 45 final

Komanovics Adrienn

Nyilvántartások

Nyilvántartások. Az EU dokumentumai	http://www.europa.eu/documents/registers/index_en.htm
EP	http://www.europa.eu/documents/parliament/index_en.htm http://www.europarl.europa.eu/registre/recherche/RechercheSimplifiee.cfm?langue=EN
Tanács	http://www.europa.eu/documents/eu_council/index_en.htm http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/showPage.asp?lang=en&id=549&mode=g&name=
Európai Tanács	http://www.europa.eu/documents/european_council/index_en.htm Következtetések: http://www.europa.eu/european_council/conclusions/index_en.htm
Európai Bizottság	http://www.europa.eu/documents/comm/index_en.htm http://ec.europa.eu/comm/secretariat_general/regdoc/recherche.cfm?CL=en http://ec.europa.eu/comm/secretariat_general/regdoc/registre.cfm?CL=en http://ec.europa.eu/transparency/index_en.htm
Európai Bíróság	http://www.europa.eu/documents/ecj/index_en.htm http://www.curia.europa.eu/en/content/juris/index.htm
Számvevőszék	http://www.europa.eu/documents/eca/index_en.htm Könyvvizsgálói jelentések és vélemények: http://www.eca.europa.eu/audit_reports/list_reports/index_en.htm
Az Európai Ombudsman	http://www.europa.eu/documents/ombudsman/index_en.htm Jelentések: http://www.ombudsman.europa.eu/home/en/reports.htm Határozatok: http://www.ombudsman.europa.eu/decision/en/default.htm Ajánlástervezetek: http://www.ombudsman.europa.eu/resommen/en/default.htm
Európai Adatvédelmi Biztos	http://www.europa.eu/documents/edps/index_en.htm Legislation: http://www.edps.europa.eu/02_en/legislation.htm Opinions on legislative proposals: http://www.edps.europa.eu/12_en/opinions.htm Publications: http://www.edps.europa.eu/13_en/publications.htm
Az Európai Központi Bank	http://www.europa.eu/documents/ecb/index_en.htm Dokumentumok: http://www.ecb.eu/pub/html/index.en.html
Az Európai Beruházási Bank	http://www.europa.eu/documents/eib/index_en.htm Kiadványok: http://www.bei.europa.eu/publications/
Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság	http://www.europa.eu/documents/eesc/index_en.htm Nyilvántartás: http://www.eesc.europa.eu/activities/press/registry/index_en.asp Vélemények: http://www.eesc.europa.eu/scripts/avis.asp?type=en
Régiók Bizottsága	http://www.europa.eu/documents/cor/index_en.htm Dokumentumok elektronikus nyilvántartása: http://www.cor.europa.eu/red/en/index.htm

Az intézményekre vonatkozó egyéb szabályok (eljárási szabályzat, biztonsági szabályok, helyes hivatali magatartási kódex, stb.)

Európai Parlament

European Parliament resolution on the European Ombudsman's Special Report to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the existence and the public accessibility, in the different Community institutions and bodies, of a Code of Good Administrative Behaviour (C5-0438/2000 - 2000/2212 (COS))

OJ 2002 C 72 E/331

Az Európai Parlament **Eljárási Szabályzata**. (16. kiadás – 2006. július)

A Parlament Eljárási Szabályzatának VII. Melléklete: Bizalmas és minősített dokumentumok és információk.

A Parlament Eljárási Szabályzatának XV. Melléklete: A Parlament nyilvántartáson keresztül közvetlenül elérhető dokumentumainak jegyzéke

Letölthető:

http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?SAME_LEVEL=1&LEVEL=2&NAV=X&DETAIL=&PUBREF=-//EP//TEXT+RULES-EP+20060703+TOC+DOC+XML+V0/HU

Az Európai Parlament dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló szabályok – Az elnökség 2001. november 28-i határozata. (Megjelent az az Európai Unió Hivatalos Lapja C 374. számában, az 1-6. oldalakon, 2001. december 29-én. Módosította az elnökség 2005. szeptember 26-án.)

HL 2005 C 289/6

Letölthető: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/hu/oj/2005/c_289/c_28920051122hu00060011.pdf

Az Európai Parlament és a Tanács közötti, 2002. november 20-i intézményközi megállapodás a biztonsági és védelmi politika területén az Európai Parlamentnek a Tanács minősített információjához történő hozzáférésről

HL 2002 C 298/1

Jelentés az Európai Ombudsman által a Tanács jogalkotói minőségében tartott üléseinek nyilvánosságáról szóló 2395/2003/GG számú panasz ügyében az Európai Unió Tanácsához intézett ajánlástervezetet követően készített különjelentéséről (2005/2243(INI)) (2003. március 2.) (**Hammerstein-jelentés**)

Végleges A6-0056/2006

Letölthető:

[http://www.europarl.europa.eu/registre/seance_pleniere/textes_deposes/rapports/2006/0056/P6_A\(2006\)0056_HU.doc](http://www.europarl.europa.eu/registre/seance_pleniere/textes_deposes/rapports/2006/0056/P6_A(2006)0056_HU.doc)

Jelentés a Bizottságnak szóló ajánlásokkal az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférésről (2004/2125(INI)) (2006. márc. 15.) (**Cashman-jelentés**)

Végleges A6-0052/2006

Letölthető:

[http://www.europarl.europa.eu/registre/seance_pleniere/textes_deposes/rapports/2006/0052/P6_A\(2006\)0052_HU.doc](http://www.europarl.europa.eu/registre/seance_pleniere/textes_deposes/rapports/2006/0052/P6_A(2006)0052_HU.doc)

Jelentés a Petíciós Bizottságnak a 2004 márciusától 2005 decemberéig tartó parlamenti évben tartott tanácskozásairól (2006. május 10.)

Végleges A6-0178/2006; 10.5.2006

Magyarul: <http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2006-0178+0+DOC+WORD+V0/HU&LEVEL=3&NAV=S&LSTDOC=Y>

Tanács

Presidency Conclusions. European Council Meeting in Laeken, 14 and 15 December 2001 Annex I: Laeken Declaration on the future of the European Union (**Laekeni Nyilatkozat**)

Letölthető angolul: http://www.eu2006.at/en/News/Council_Conclusions/1606EuropeanCouncil.pdf;

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/90111.pdf és

<http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/newsWord/en/ec/68827.doc>

Council Decision 2000/527/EC of 14 August 2000 amending Decision 93/731/EC on public access to Council documents and Council Decision 2000/23/EC on the improvement of information on the Council's legislative activities and the public register of Council documents (**Solana-határozat**)

OJ 2000 L 212/9

Decision of the Secretary-General of the Council/High Representative for the Common Foreign and Security Policy of 27 July 2000 on measures for the protection of classified information applicable to the General Secretariat of the Council,
OJ 2000 C 239/1

A Tanács határozata (2001. március 19.) a Tanács biztonsági szabályzatának elfogadásáról (2001/264/EK)
HL 2001 L 101/1

A Tanács főtitkárának / a közös kül- és biztonságpolitika főképviselőjének határozata (2001. június 25.) a nyilvánosság felé irányuló szakmai kapcsolattartás tekintetében az Európai Unió Tanácsa Főtitkárságának és a Főtitkárság személyzetének helyes hivatali magatartási kódexéről
HL 2001 C 189/1

Letölthető: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001D0705\(01\):HU:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001D0705(01):HU:HTML)

A Tanács határozata (2004. március 22.) a **Tanács eljárási szabályzatának** elfogadásáról (2004/338/EK, Euratom)

II. Melléklet: A nyilvánosságnak a tanács dokumentumaihoz való hozzáférésére vonatkozó különös rendelkezések

HL 2004 L 106/22

Letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004D0338:HU:HTML>

Bizottság

A Bizottság 1993. június 2-i közleménye (Communication to the Council, the Parliament and the Economic and Social Committee: Openness in the Community) COM(93) 258 final
OJ 1993 C 166/4.

A Bizottság eljárási szabályzata (C(2000) 3614)
HU.ES fejezet 01 kötet 03 o. 213

A Bizottság 2001/844/EK, ESZAK, Euratom határozata (2001. november 29.) eljárási szabályzatának módosításáról (az értesítés a C(2001) 3031. számú dokumentummal történt) (Melléklet: **A Bizottság biztonsági rendelkezései**)

HL 2001 L 317/1

Letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001D0844:HU:HTML>

A Bizottság 2001/937/EK, ESZAK, Euratom határozata (2001. december 5.) **eljárási szabályzatának** módosításáról (az értesítés a C(2001) 3714. számú dokumentummal történt)

Melléklet: A nyilvánosságnak az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz történő hozzáféréséről szóló 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazásának részletes szabályai

HL 2001 L 345/94

Letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001D0937:HU:HTML>

A Bizottság 2003/246/EK, Euratom határozata (2003. március 26.) eljárási szabályzatának módosításáról (az értesítés a C(2003) 972. számú dokumentummal történt)

A Bizottság Válságkezelésre Vonatkozó Operatív Eljárásai

HL 2003 L 92/14

Letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003D0246:HU:HTML>

A Bizottság 2002/47/EK, ESZAK, Euratom határozata (2002. január 23.) eljárási szabályzatának módosításáról (az értesítés a C(2002)99. számú dokumentummal történt)
(Melléklet: A dokumentumok kezeléséről szóló rendelkezések)

HL 2002 L 21/23

Letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002D0047:HU:HTML>

2004/563/EK, Euratom: A Bizottság határozata (2004. július 7.) belső eljárási szabályzatának módosításáról

(Melléklet: A Bizottság elektronikus és digitalizált dokumentumokról szóló rendelkezései)

HL 2004 L 251/9

Letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004D0563:HU:HTML>

A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Időközi jelentés a bizottsági reformról – A reformfeladat után

COM(2005) 668 végleges

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/hu/com/2005/com2005_0668hu01.pdf

A Bizottság és a panasztevő kapcsolata a szerződészegési eljárásban (EKSZ 226. cikk)

Commission Communication: Information from the Commission – Failure by a Member State to comply with Community law: standard form for complaints to be submitted to the European Commission

OJ 1999 C 119/5

Commission communication to the European Parliament and the European Ombudsman on relations with the complainant in respect of infringements of Community law. COM (2002) 141 final

OJ 2002 C 166/3

Letölthető: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0141en01.doc

Commission Working Paper of 28 February 2003, reference SEC(2003) 260/3. Specific guidelines for handling applications for access to documents relating to infringement proceedings.

Internal working document of the European Commission entitled "*Orientations de la Commission en matière d'accès à des documents relatifs à des procédures d'infraction*" ref. SEC/2003/260/3.

A Tanács 1/2003/EK rendelete (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról

HL 2003 L 1/1

Letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R0001:HU:HTML>

Bizottsági közlemény az EK Szerződés 81. és 82. cikke, az EGT-megállapodás 53., 54. és 57. cikke, valamint a 139/2004/EK tanácsi rendelet alapján folytatott eljárásokban a Bizottság aktájába való betekintés szabályairól

HL 2005 C 325/7

Letölthető: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/hu/oj/2005/c_325/c_32520051222hu00070015.pdf és

http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/legislation/notice_hu.pdf

Bíróság

Jegyzőkönyv a Bíróság alapokmányáról

Nizzai Szerződés (2001). Az Európai Unióról szóló szerződéshez, az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez és az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződéshez csatolt jegyzőkönyv.

Az Európai Közösségek Elsőfokú Bíróságának Eljárási Szabályzata

Letölthető magyarul: 1991. május 2. <http://ccvista.taie.be/Fulcrum/CCVista/hu/31991Q0530-HU.doc>

Letölthető angolul: (2006. január 1.). <http://www.curia.europa.eu/hu/instit/txtdocfr/txtsenvigieur/txt7.pdf>

A Bíróság Eljárási Szabályzata (2005. dec. 1.)

<http://www.curia.europa.eu/hu/instit/txtdocfr/txtsenvigieur/txt5.pdf>

Egyéb jogszabályok

European Training Foundation: Code of Good Administrative Behaviour

OJ 2002 C 242/19

Letölthető:

http://www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/Code_of_good_administrative_behaviour_EN?OpenDocument

Code of good administrative behaviour for the staff of the European Investment Bank in its relations with the public

OJ 2001 C 17/26

Letölthető: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2001/c_017/c_01720010119en00260027.pdf

Code of good administrative behaviour in the Community Plant Variety Office

OJ 2000 C 371/14

Letölthető: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000Y1223\(03\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000Y1223(03):EN:HTML)

Az Európai Alapítvány az Élet- és Munkakörülmények Javításáért határozata (2000. február 11.) a helyes hivatali magatartási kódexének létrehozásáról (2000/791/EK)

HU.ES fejezet 01 kötet 03 o. 224

Letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/hu/dd/01/03/32000D0791HU.pdf>

Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség határozata (2000. március 20.) az Ügynökség helyes hivatali magatartási kódexének létrehozásáról (2000/529/EK)

HU.ES fejezet 01 kötet 03 o. 187

Letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/hu/dd/01/03/32000D0529HU.pdf>

Átláthatósági kezdeményezés

European Commission: Transparency website

http://ec.europa.eu/transparency/index_en.htm

Az európai átláthatósági kezdeményezés főoldala: http://ec.europa.eu/comm/eti/index_en.htm

Hasznos kiinduló oldal: http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/transparency_hu.htm

European Commission: *Overview of Member States' Legislation Concerning Access to Documents*. European Commission, Directorate B, Brussels, 9 October 2000.

Letölthető: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/docs/apercu_en.pdf.

European Commission: *Comparative analysis of the Member States' and candidate countries' legislation concerning access to documents*; Directorate B, 9 October 2000.

Letölthető: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/docs/compa_en.pdf

A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Bizottság hozzájárulása az elméleti útkeresési szakasz munkájához, és azon túl: D-terv a Demokrácia, Dialógus és Diszkusszió érdekében

COM(2005) 494 végleges

Letölthető: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/hu/com/2005/com2005_0494hu01.pdf és

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/hu/com/2005/com2005_0494hu01.doc

Az EU Tanácsának Főtitkársága. Tájékoztató. A Tanács munkájának nyitottsága és átláthatósága. Brüsszel, 2005. december. TRA/00

Letölthető: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/HU/misc/87877.pdf és

<http://ue.eu.int/ueDocs/newsWord/HU/misc/87877.doc>

White Paper on a European Communication Policy (presented by the Commission)

COM(2006) 35 final

Letölthető: http://ec.europa.eu/comm/communication_white_paper/doc/white_paper_en.pdf

Zöld könyv az európai átláthatósági kezdeményezésről (előterjesztő: a Bizottság)

COM(2006) 194 végleges

Letölthető: http://ec.europa.eu/comm/eti/docs/gp_hu.pdf; http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/hu/com/2006/com2006_0194hu01.pdf és

http://ec.europa.eu/comm/eti/docs/gp_en.pdf

Az Európai Tanács brüsszeli ülése (2006. június 15-16.). Az elnökség következtetései (I. Melléklet: Az átláthatóságra vonatkozó átfogó politika)

Letölthető magyarul: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/HU/ec/90121.pdf

A komitológiai eljárásra vonatkozó dokumentumok

A Tanács 1999/468/EK határozata (1999. június 28.) a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására vonatkozó eljárások megállapításáról

HL 1999 L 184/23

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999D0468:HU:HTML>

Proposal for a Council Decision amending Decision 1999/468/EC laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission

COM(2002) 719 final; 2002/0298 (CNS)

Letölthető angolul: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002PC0719:EN:HTML>
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0719en01.pdf
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0719en01.doc
http://europa.eu.int/comm/governance/docs/comm_commito_en.pdf

A Tanács 2006/512/EK határozata (2006. július 17.) a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására vonatkozó eljárások megállapításáról szóló 1999/468/EK határozat módosításáról
HL 2006 L 200/11

A Bizottság éves jelentései a bizottságok munkájáról

Report from the Commission on the working of the committees during 2000
COM(2001) 783 final
OJ 2002 C 37/2
Letölthető: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0783en01.pdf

Report from the Commission on the working of committees during 2001
COM(2002) 733 final
OJ 2003 C 223 E/1
Letölthető: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0733en01.pdf és
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0733en01.doc

Report from the Commission on the working of committees in 2002
COM(2003) 530 final
OJ 2003 C 223 E/16
Letölthető: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003_0530en01.pdf, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003_0530en01.doc és
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52003DC0530:EN:HTML>

A Bizottság jelentése a bizottságok 2003. évi munkájáról [SEC (2004) 1722];
COM(2004) 860 végleges
OJ 2005 C 65 E/1
Letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0860:HU:HTML>,
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/hu/com/2004/com2004_0860hu01.pdf és
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/hu/com/2004/com2004_0860hu01.doc

A Bizottság jelentése a bizottságok 2004. évi munkájáról {SEC(2005) 1420};
COM(2005) 554 végleges
Letölthető: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/hu/com/2005/com2005_0554hu01.pdf
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/hu/com/2005/com2005_0554hu01.doc

A Bizottság jelentése a bizottságok 2005. évi munkájáról {SEC(2006) 1065};
COM(2006) 446 végleges
Letölthető: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/hu/com/2006/com2006_0446hu01.pdf
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/hu/com/2006/com2006_0446hu01.doc

Európai kormányzás. A jogszabályok egyszerűsítése, a jogalkotás modernizálása

Kiinduló lap: http://ec.europa.eu/governance/index_en.htm (angol, francia)

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Review of SLIM: Simpler Legislation for the Internal Market

COM(2000) 104 final

Letölthető: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2000/com2000_0104en01.pdf

European governance – A white paper

COM(2001) 428 final

OJ 2001 C 287/1

Letölthető: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf

White Paper on Governance – Working Group N° 5 – An EU Contribution to Better Governance beyond Our Borders.

Report of Working Group: “Strengthening Europe’s Contribution to World Governance” (May 2001)

Letölthető: http://ec.europa.eu/governance/areas/group11/report_en.pdf

European Governance: A White Paper. Working summary of the public response

Letölthető: http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_results_en.pdf

Communication from the Commission: European Governance: Better lawmaking

COM(2002) 275 final

Letölthető: http://europa.eu/eur-lex/en/com/cnc/2002/com2002_0275en01.pdf

Communication from the Commission: Action plan “Simplifying and improving the regulatory environment”

COM(2002) 278 final

Letölthető: http://europa.eu/eur-lex/en/com/cnc/2002/com2002_0278en01.pdf

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Updating and simplifying the Community acquis {SEC (2003) 165 }; COM(2003) 71 final

Letölthető: http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_simple_en.pdf

Report from the Commission on European Governance

Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2003

European Communities, 2003

Letölthető: http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_rapport_en.pdf

A Bizottság közleménye a közösségi vívmányok korszerűsítéséről és egyszerűsítéséről szóló keretfellelépés végrehajtásáról {SEC(2004) 774}; COM(2004) 432 végleges

Letöltve:

Letölthető: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/hu/com/2004/com2004_0432hu01.pdf és

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/hu/com/2004/com2004_0432hu01.doc

A közösségi jog alkalmazása. Szerződészegési eljárás

Commission Communication to the European Parliament and the European Ombudsman on relations with the complainant in respect of infringements of Community law

COM(2002) 141 final

Letölthető: http://europa.eu/eur-lex/en/com/cnc/2002/com2002_0141en01.pdf

Commission Communication. Better monitoring of the application of Community law

COM(2002) 725 final

Letölthető: http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_infraction_en.pdf

Európai Ombudsman

The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution. Commemorative volume published on the occasion of the 10th anniversary of the institution

2005, Luxembourg

Letölthető: http://www.ombudsman.europa.eu/10anniversary/pdf/en/volume2005_en.pdf

Draft recommendation of the European Ombudsman on the own initiative inquiry into public access to documents (616/PUBAC/F/IJH)

OJ 1998 C 44/9

Letölthető: <http://www.ombudsman.europa.eu/recommen/en/317764.htm>

Special Report by the European Ombudsman to the European Parliament following the own initiative inquiry into public access to documents (616/PUBAC/F/IJH)

Letölthető: <http://www.ombudsman.europa.eu/special/pdf/en/970616.pdf>

The European Ombudsman's own-initiative inquiry into the Commission's administrative procedures for dealing with complaints concerning Member States' infringement of Community law (303/97/PD), 303/97/PD, reported in the European Ombudsman's Annual Report for 1997, pages 270-274. Annual report for 1997

Letölthető: http://www.ombudsman.europa.eu/report97/pdf/en/rap97_en.pdf

Decision on **Complaint 1056/96**, Statewatch/UK/IJH against the Council, 30 June 1998

Letölthető: <http://www.ombudsman.europa.eu/decision/en/961056.htm>

Decision of the European Ombudsman on **complaint 995/98/OV** against the European Commission, 30 January 2001

Letölthető: <http://www.ombudsman.europa.eu/decision/en/980995.htm>

Decision of the European Ombudsman on **complaints 271/2000/(IJH)JMA** and **277/2000/(IJH)JMA** against the European Commission, 31 May 2001

Letölthető: <http://www.ombudsman.europa.eu/decision/en/000271.htm>

Decision on **Complaint 916/2000** against the Council of the European Union, 16 July 2001.

Letöltve: <http://www.ombudsman.europa.eu/decision/en/000916.htm>.

Complaint 917/2000/GG against the Council of the European Union

- Special Report from the European Ombudsman to the EP following the draft Recommendation to the Council in complaint 917/2000/GG (30 November 2001)

- Decision: <http://www.ombudsman.europa.eu/decision/en/000917.htm> (17 December 2002)
- Draft recommendation: <http://www.ombudsman.europa.eu/recommen/en/000917.htm> (1 March 2001)
- Special report: <http://www.ombudsman.europa.eu/special/pdf/en/000917.pdf> (30 November 2001)

Complaint 1542/2000/(PB)SM against the Council of the European Union

Special Report from the Ombudsman to the European Parliament following the draft recommendation to the Council of the European Union in complaint 1542/2000/(PB)SM (12 December 2002)

- Draft recommendation: <http://www.ombudsman.europa.eu/recommen/en/001542.htm> (18 October 2001)
- Special report: <http://www.ombudsman.europa.eu/special/pdf/en/001542.pdf> (12 December 2002)

Complaint 1015/2002/(PB)IJH against the Council

Decision of the European Ombudsman on complaint 1015/2002/(PB)IJH against the Council

- Decision: <http://www.ombudsman.europa.eu/decision/en/021015.htm> (17 Sept 2003)
- Draft recommendation to the Council in complaint 1015/2002/(PB)IJH: <http://www.ombudsman.europa.eu/recommen/en/021015.htm> (27 March 2003)

Complaint 412/2003/GG against the European Commission

Decision of the European Ombudsman on complaint 412/2003/GG against the European Commission: <http://www.ombudsman.europa.eu/decision/en/030412.htm> (21 July 2003)

Complaint 2395/2003/GG against the Council of the European Union

- Decision of the European Ombudsman on complaint 2395/2003/GG against the Council of the European Union: <http://www.ombudsman.europa.eu/decision/en/032395.htm> (17 October 2005)
- Draft recommendation to the Council of the European Union in complaint 2395/2003/GG: <http://www.ombudsman.europa.eu/recommen/en/032395.htm> (9 November 2004)
- Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament following the draft recommendation to the Council of the European Union in complaint 2395/2003/GG: <http://www.ombudsman.europa.eu/special/pdf/en/032395.pdf> (4 Oct 2005)

Európai Adatvédelmi Biztos

Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság 1247/2002/EK határozata (2002. július 1.) az európai adatvédelmi biztos feladatainak ellátására vonatkozó szabályokról és általános feltételekről

HL 2002 L 183/1

Letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002D1247:HU:HTML>

European Data Protection Supervisor: Public access to documents and data protection (July 2005).

Letölthető: http://www.edps.europa.eu/publications/policy_papers/Public_access_data_protection_EN.pdf

Irodalomjegyzék

- Arnulf, Anthony (2004):* The Community Courts. In: Cini, Michelle (ed.): European Union Politics (Oxford University Press, 2004), 179-191.
- Article 19 (Global Campaign for Free Expression)*² (An international human rights NGO, based in London):
The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation (June 1999) Letölthető: <http://www.article19.org/pdfs/standards/righttoknow.pdf>
A Model Freedom of Information Law (July 2001). Letölthető: <http://www.article19.org/pdfs/standards/modelfoilaw.pdf>
ARTICLE 19's Freedom of Expression Manual: International Case Law. Letölthető: <http://www.article19.org/pdfs/cases/handbook-international-cases.pdf>
- Banisar, David (2006):* Freedom of Information Around the World 2006. A Global Survey of Access to Government Records Laws. Letölthető: http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.doc
- Bartelt, Sandra (2006):* Case T-2/03, Verein für Konsumenteninformation v. Commission, judgment of the First Chamber (Extended composition) of the Court of First Instance of 13 April 2005, nyr
43 CML Rev. (2006) 191-2006
- Bjurulf, Bo – Elgström, Ole (2004):* Negotiating Transparency: The Role of Institutions
42 Journal of Common Market Studies (2004) 249-69
- Bunyan, Tony (2002):* Secrecy and openness in the European Union – the ongoing struggle for freedom of information. September 2002.
Letölthető: <http://www.statewatch.org/secret/freeinfo/index.html>
- Burchill, Richard (2003):* International Law of Democracy and the Constitutional Future of the EU: Contributions and Expectations. Queen's Papers on Europeanisation No 3/2003
Letölthető: <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Fileupload.5269.en.pdf>
- Chrysochoou, Dimitris N. (2004):* EU democracy and the democratic deficit. In: Cini, Michelle (ed.): European Union Politics (Oxford University Press, 2004), 365-382. o.
- Cini, Michelle (2004):* Implementation. In: Cini, Michelle (ed.): European Union Politics (Oxford University Press, 2004), 349-364.
- Coppel and O'Neill (1992):* The European Court of Justice: Taking Rights Seriously?
29 CML Rev (1992) 669-692
- Corbett, Richard – Jacobs, Francis – Shackleton, Michael:* The European Parliament
John Harper Publishing: London 2005
- Craig, Paul (1999):* The Nature of the Community: Integration, Democracy, and Legitimacy. In: Craig, Paul – De Búrca, Gráinne (eds.): The Evolution of EU Law (Oxford University Press, OUP, 1999). 1-54. o.

² Az emberi jogok védelmével foglalkozó nemzetközi NGO, székhelye Londonban található. Elnevezése az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 19. cikkére utal. L. <http://www.article19.org>.

- Curtin, Deirdre*: Digital Government in the European Union: Freedom of Information Trumped by “Internal Security” in: National Security and Open Government: Striking the Right Balance, 2003 Campbell Public Affairs Institute (pp. 101-121)
- Deckmyn, Veerle (ed.) (2002)*: Increasing Transparency in the European Union? 2002, European Institute of Public Administration, Maastricht
- De Leeuw, Magdalena Elisabeth (2003)*: The Regulation on public access to European Parliament, Council and Commission documents in the European Union: are citizens better off? 28 *European Law Review* (2003) 324-348
- De Leeuw, Magdalena Elisabeth (2005)*: Case C-41/00 P, *Interporc Im- und Export GmbH v. Commission of the European Communities*, judgment of 6 March 2003, [2003] ECR I-02125; Case T-76/02, *Mara Messina v. Commission of the European Communities*, judgment of 17 September 2003, nyr; Case T-47/01, *Co-Frutta Soc. Coop. RI v. Commission of the European Communities*, judgment of 16 October 2003, nyr. 42 *Common Market Law Review* (2005) 261-280
- Eising, Rainer (2004)*: Interest groups and the European Union. In: Cini, Michelle (ed.): *European Union Politics* (Oxford University Press, 2004), 192-207
- Édes, Bart W. (2000)*: The Role of Public Administration in Providing Information. *Information Offices & Citizens Information Services*. Presentation at the EIPA Seminar on “An Efficient, Transparent Government and the Rights of Citizens to Information” 29-30 May 2000, Maastricht, The Netherlands
Letölthető: <http://www.oecd.org/dataoecd/45/43/1850508.pdf>
- EU Network of Independent Experts in Fundamental Rights (CFR-CDF): Report on the situation of Fundamental Rights in the European Union and its Member States in 2002. Submitted to the Commission on 31 March 2003
Letölthető: <http://www.statewatch.org/news/2003/apr/CFR-CDF.2002.report.en.pdf>
- Gordos Árpád – Ódor Bálint (2004)*: Az Európai Alkotmányos Szerződés születése. Tanulmányok – dokumentumok. Budapest, 2004
- Györkös Marianna (2006)*: Törekvések az Európai Unió működésének átláthatóbbá tételére. *Európai Tükör* 2006/5 (május) 78-86. o.
- Györi Enikő (2004)*: A nemzeti parlamentek és az Európai Unió. *Osiris* 2004. Különösen: 19-33. o.
- Hayes, Ben (2005)*: The right to know or the right to try and find out? The need for an EU freedom of information law
Letölthető: <http://www.statewatch.org/news/2005/nov/eu-FOI.pdf>
- Héritier, Adrienne (2003)*: Composite democracy in Europe: the role of transparency and access to information. 10 *Journal of European Public Policy* (2003) 814-833
- Horváth Zoltán (2003)*: Az Európai Parlament elhelyezése politikaalakító szerepe alapján. *Európai Tükör* 2003. 3. szám, pp. 130-149
- Horváth Zoltán – Tar Gábor (2004)*: Az Európai Parlament (2004, Földkör Kiadó)
- Hrbek, Rudolf (2004)*: Europawahl 2004: neue Rahmenbedingungen – alte Probleme. *Integration* 3/2004, 211-222
- Judge, David – Earnshaw, David (2003)*: The European Parliament. Palgrave-MacMillan 2003
- Katz – Wessels (eds.) (1999)*: The European Parliament, the National Parliaments and European Integration. Oxford University Press (Reprinted 2004)
- Kranenborg-Voermans (eds.)*: Access to Information in the European Union. A Comparative Analysis of EC and Member State Legislation, Groningen 2005
- Kilényi Géza*: Az Országgyűlés. In: Kilényi-Hajas (szerk.): *Fejezetek az alkotmányjog köréből* (egyetemi jegyzet). Rejtjel Kiadó, 2005
- Krämer, Ludwig*: *EC Environmental Law* (6th ed.). London, 2007

- Laczkóné Tuka Ágnes*: Az Európai Parlament. Dialóg-Campus, 2004
- Lakatos Gábor*: Az Európai Unió demokratikus deficitje. Európai Tükör 2005/9, 13-29. o.
- Martin, Robert – Feldman, Estelle (1998)*: Working Paper: Access to Information in Developing Countries. Transparency International 1998.
Letölthető: http://www.transparency.org/working_papers/martin-feldman/index.html.
- Mendel, Toby (2003)*: Freedom of Information: A Comparative Legal Survey. UNESCO 2003
Letölthető: <http://www.statewatch.org/news/2004/jan/unesco-foi.pdf>
- Michael, James (1997)*: Freedom of Official Information. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights Bulletin, Winter 1996/1997. Vol. 5 No. 1.
Letölthető: <http://www.osce.org/odihr/documents/periodicals/bulle5-1.pdf>.
- Newman, Michael (2001)*: Democracy and Accountability in the EU (357-374) In: Richardson, Jeremy (ed.): European Union. Power and policy-making (2nd edition), Routledge 2001
- Nugent, Neill (2003)*: The Government and Politics of the European Union, 2003, Palgrave
- OECD 2003*: Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society
OECD Publication, Dec 2003. The papers discussed during the “International Roundtable on Building Open Government in South East Europe: Information, Consultation and Public Participation” held in Ljubljana, Slovenia from 23-24 May 2002.
Letölthető: <http://www1.oecd.org/publications/e-book/4203011E.PDF>
Áttekintés. Nyitott kormányzat: A civil társadalommal folytatott párbeszéd ápolása
Overview. Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society
Hungarian translation
<http://www1.oecd.org/publications/e-book/420301HE5.PDF>
- Open letter from civil society on the new Code of access to documents of the EU institutions. 2 May 2001.
Letölthető: <http://www.statewatch.org/news/2001/apr/13openletter.htm>
- O’Neill, Michael*: The Right of Access to Community-Held Documentation as a General Principle of EC Law; 4 European Public Law (1998) 403-432
- Peers, Steve (2002)*: The New Regulation on Access to Documents: A Critical Analysis. Queen’s Papers on Europeanisation No. 6/2002
Letölthető:
<http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Fileupload,5277,en.pdf>
- Pope, Jeremy (2000)*: TI Source Book 2000. Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System. Chapter 24: The Right to Information – Information, Public Awareness and Public Records. Transparency International, 2000.
Letölthető: <http://www.transparency.org/sourcebook/index.html>
- Roberts, Alasdair (1999)*: Access to Government Information: An Overview of Issues. The Carter Center, Atlanta, May, 1999.
Letölthető: http://www.transparency.org/working_papers/roberts/roberts.foi.html
- Roberts, Alasdair (2002)*: Multilateral Institutions and the Right to Information: Experience in the European Union. European Public Law, Volume 8 Issue 2 (2002), pp. 255-275
- Roberts, Alasdair (2004)*: A Partial Revolution: The Diplomatic Ethos and Transparency in Intergovernmental Organizations. Public Administration Review, July/August 2004, Vol. 64, No. 4. (410-424).
Letölthető:
http://faculty.maxwell.syr.edu/asroberts/documents/journal/Roberts_PAR_Revolt_2004.pdf

- Scheel, Benedikt (2006):* Die Neuregelungen der Komitologie und das europäische Demokratiedefizit, Zeitschrift für Europarechtliche Studien, 9. Jahrgang 2006, Heft Nr. 4, 521-554. o.
- Schram, Frankie (2005):* Public Access to EU Environmental Documents – Regulation (EC) No. 1049/2001
5 Yearbook of European Environmental Law (2005) 23-65
- Smith, Julie (2002):* Legitimacy and Democracy in the EU. In: Jackie Gower (ed.): The European Union Handbook (2002, London – Chicago), pp. 64-72
- Stolk – Tunović – Kranenborg – Voermans (eds.) (2005):* Transparency in Europe II. Ministry of the Interior and Kingdom Relations, The Hague, 2005. Letölthető:
<http://www.minbzk.nl/search/contents/pages/43704/transparencyeuropeii.pdf>
- Szalayné Sándor Erzsébet (2003):* Az Európai Unió közjogi alapjai, I. kötet. Budapest-Pécs: Dialóg Campus (2003)
- Weller Mónika (2000):* Emberi jogok és európai integráció (Budapest, 2000).
- Wessels, Wolfgang and Diedrichs, Udo:* A New Kind of Legitimacy for a New Kind of Parliament – The Evolution of the European Parliament. European Integration online Papers (EIoP) Vol. 1 (1997) N° 6
Letölthető: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-006a.htm>

Komanovics Adrienn