STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA M. POIARESE MADURA přednesené dne 1. října 2009[1]

1. Do jaké míry vyžadují zásady transparentnosti soudního řízení a veřejnosti procesu, aby veřejnost měla přístup k písemným vyjádřením předloženým Soudnímu dvoru účastníky řízení? To je podstatou otázky vznesené v kasačních opravných prostředcích podaných Švédským královstvím, asociací novinářů a Evropskou komisí proti rozsudku Soudu prvního stupně (nyní Tribunál).

I – Skutkové okolnosti věci a rozsudek Soudu prvního stupně

2. Kasační opravné prostředky se týkají sporu mezi Association de la presse internationale ASBL (dále „API“) a Komisí Evropského společenství ohledně přístupu k některým písemným vyjádřením předloženým Komisí v řízení před Tribunálem a Soudním dvorem.

3. API je nezisková organizace novinářů, jejímž cílem je pomáhat jejím členům při zprostředkování zpravodajství o Evropské unii v jejich domovských státech; tato organizace požádala dopisem ze dne 1. srpna 2003, aby jí Komise poskytla přístup k uvedeným vyjádřením podle článku 6 nařízení č. 1049/2001[2]. Rozhodnutím ze dne 20. listopadu 2003 Komise tuto žádost zamítla.

4. Komise má za to, že dotčené dokumenty lze rozdělit do sedmi kategorií. U dokumentů, které byly předloženy ve třech dosud probíhajících věcech[3], došla Komise k závěru, že jejich zpřístupnění by ohrozilo její pozici jakožto žalované tím, že by ji vystavilo možnosti vnějšího nátlaku, zejména z řad veřejnosti. Uvedené dokumenty tedy spadají do rozsahu výjimky stanovené v nařízení č. 1049/2001, pokud jde o zpřístupnění, jež by „vedlo k porušení ochrany […] soudního řízení a právního poradenství“[4]. Ze stejného důvodu

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (Úř. věst. L 145, s. 43; Zvl. vyd. 01/03, s. 331).

3 — Rozsudky ze dne 14. prosince 2005, Honeywell v. Komise (T-209/01, Sb. rozh. s. II-5527); ze dne 14. prosince 2005, General Electric v. Komise (T-210/01, Sb. rozh. s. II-5575), a ze dne 1. února 2005, Komise v. Rakousko (C-203/03, Sb. rozh. s. I-935).

4 — Viz čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001.

Komise rovněž odmítla přístup ke spisům ve čtvrté věci, která sice již byla ukončena, ale s probíhající věcí úzce souvisela [5].

5. Ohledně řízení pro nesplnění povinnosti Komise dále uvedla, že zpřístupnění jejích spisů by „vedlo k porušení ochrany […] cílů […] vyšetřování" ve smyslu čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001; takovým cílem je přitom dosažení smírného řešení sporu. Komise použila toto odůvodnění u věcí, v nichž dosud nebylo řízení o nesplnění povinností ukončeno [6], a dále u věcí, v nichž řízení sice již ukončeno bylo, avšak členské státy ještě nesplnily povinnosti vyplývající z rozsudku [7].

6. Komise uznala, že podle nařízení č. 1049/2001 by převažující veřejný zájem na zpřístupnění převážil její zájem na zachování důvěrnosti spisů. Uvedla však, že ze strany API nebyl vznesen žádný argument prokazující takový zájem. Konečně posoudila a odmítla možnost částečného přístupu k dokumentům.

7. API napadla rozhodnutí Komise žalobou došlou kanceláři Tribunálu dne 2. února 2004. Tribunál věc přidělil velkému senátu, který dne 12. září 2007 vydal napadený rozsudek.

8. Ve svém rozsudku Tribunál zdůraznil, že účelem nařízení č. 1049/2001 bylo poskytnout široký přístup a že jakékoli výjimky je třeba vykládat striktně. Nicméně rozhodl, že Komise může odmítnout přístup k písemným podáním ve všech případech, kdy dosud nebyly vyslechnuty řeči účastníků řízení, neboť její právo bránit své zájmy nezávisle na jakémkoli vnějším vlivu se týká všech spisů do té doby, než věc vstoupí do fáze jednání. V případě, kdy odmítnutí přístupu vychází z existence souvislosti mezi ukončenou věcí a jinou věcí, která dosud ukončena nebyla, však Komise nemůže přístup odmítnout, aniž uvede konkrétní důvody, proč by zpřístupnění narušilo probíhající soudní řízení v neukončené věci. Ohledně řízení pro nesplnění povinnosti Tribunál konstatoval, že zájem na dosažení smírného řešení sporu s členským státem může odůvodňovat paušální

5 — Rozsudek ze dne 6. června 2002, Airtours v. Komise (T-342/99, Recueil, s. II-2585).

6 — Věc C-203/03, Komise v. Rakousko.

7 — Rozsudky ze dne 5. listopadu 2002, Komise v. Spojené království (C-466/98, Recueil, s. I-9427); ze dne 5. listopadu 2002, Komise v. Dánsko (C-467/98, Recueil, s. I-9519); ze dne 5. listopadu 2002, Komise v. Švédsko (C-468/98, Recueil, s. I-9575); ze dne 5. listopadu 2002, Komise v. Finsko (C-469/98, Recueil, s. I-9627); ze dne 5. listopadu 2002, Komise v. Belgie (C-471/98, Recueil, s. I-9681); ze dne 5. listopadu 2002, Komise v. Lucembursko (C-472/98, Recueil, s. I-9741); ze dne 5. listopadu 2002, Komise v. Rakousko (C-475/98, Recueil, s. I-9797), a ze dne 5. listopadu 2002, Komise v. Německo (C-476/98, Recueil, s. I-9855).

odmítnutí zpřístupnění dokumentů jen do doby vydání rozsudku. Jakmile je rozsudek vydán, jsou členské státy povinny splnit povinnosti jim uložené a ve věci dále není možné jednat.

9. Kasační opravné prostředky proti rozsudku Tribunálu podala Komise (C-532/07), API (C-528/07) a Švédské království (C-514/07). Vyjádření Soudnímu dvoru poté předložily Spojené království, Dánské království a Finská republika.

10. Komise ve svém kasačním opravném prostředku podaném k Soudnímu dvoru tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když rozhodl, že žádost o přístup k písemným podáním musí být posouzena případ od případu, je-li podána po skončení jednání. Komise má za to, že Tribunál postupoval na základě nekonzistentního odůvodnění a nesprávně nevzal v potaz zájmy spravedlnosti, zájmy ostatních osob dotčených řízením a práva Komise. Komise rovněž argumentuje, že Tribunál nesprávně rozhodl, že žádosti o přístup k písemným podáním vznesené po vydání rozsudku v řízeních o nesplnění povinnosti podle článku 226 ES a ve všech řízeních, v nichž bylo již vydáno rozhodnutí, avšak souvisejí s probíhajícími věcmi, je třeba posuzovat případ od případu. Komise tvrdí, že napadený rozsudek oslabí její schopnost prosazovat právo Společenství a zajistit dodržování povinností členskými státy. Komise se tedy domáhá toho, aby Soudní dvůr napadený rozsudek zrušil v rozsahu, v němž ruší rozhodnutí Komise o odmítnutí přístupu.

11. API naopak navrhuje, aby Soudní dvůr napadený rozsudek zrušil v rozsahu, v němž potvrzuje právo Komise nezpřístupnit své spisy před ústním jednáním, a aby buď zrušil rozhodnutí Komise ze dne 20. listopadu 2003, nebo aby věc vrátil Tribunálu k novému rozhodnutí. API argumentuje, že výjimka stanovená v nařízení č. 1049/2001 ohledně soudního řízení vyžaduje posouzení případ od případu, a zpochybňuje opačný závěr Tribunálu z těchto důvodů: i) je v rozporu s ustálenými zásadami pro výklad této výjimky, ii) vychází z neexistujícího práva Komise bránit své zájmy nezávisle na všech vnějších vlivech, iii) Tribunál nesprávně použil zásadu rovnosti zbraní, iv) Tribunál nepřiložil dostatečnou váhu praxi jiných soudů a v) Tribunál se nesprávně dovolává nutnosti chránit neveřejná řízení. API rovněž argumentuje, že Tribunál nesprávně vyložil výraz „převažující

veřejný zájem“ v kontextu čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001.

12. Obdobně jako API Švédské království navrhuje, aby Soudní dvůr zrušil napadený rozsudek v rozsahu, v němž byla zamítnuta žaloba API, a aby zrušil rozhodnutí Komise ze dne 20. listopadu 2003. Švédsko argumentuje, že výjimky z požadavků na zpřístupnění musejí být vykládány striktně a že neexistuje žádné odůvodnění obecného odmítnutí veřejného přístupu.

II – Rozbor

A – *Úvodní poznámky*

13. API svou žádostí o zpřístupnění dokumentů dotčených v projednávané věci nastolila důležité otázky týkající se transparentnosti v Evropské unii. Problém API nespočívá nutně v odpovědích na tyto otázky, ale v postupu, jímž byly vzneseny. API totiž uplatnila postup stanovený nařízením č. 1049/2001 [8] pro získání přístupu k podáním předloženým v probíhajících věcech, a žádost, již měla vznést k Soudnímu dvoru, předložila Komisi.

14. Po dobu soudního řízení přísluší Soudnímu dvoru, a nikoli Komisi, aby rozhodl, zda má mít veřejnost přístup k dokumentům v určité věci. Tento postup vyplývá z Amsterodamské smlouvy, v níž se členské státy rozhodly nezmínit v článku 255 soudní orgány. Takové rozhodnutí Soudnímu dvoru nepřísluší proto, že by se zásady transparentnosti nevztahovaly na soudní orgány, jak se domnívá Komise, ale proto, že po dobu řízení je pánem věci Soudní dvůr. Pouze on je v takovém postavení, aby mohl vážit protichůdné zájmy a určit, zda by zpřístupnění dokumentů způsobilo některému z účastníků nenapravitelnou újmu nebo zda by narušilo spravedlnost soudního řízení. Jestliže by rozhodnutí o zpřístupnění dokumentů bylo ponecháno na účastnících řízení, mohli by takoví účastníci postupovat při jejich zpřístupňování buď s přílišnou opatrností, kdyby měli obavy o své

8 — Nařízení stanoví postup, kterým veřejnost podává žádosti o dokumenty k orgánům Evropské unie, kromě Soudního dvora „tak, aby se zajistil co nejširší přístup k dokumentům“ [Článek 1 písm. a)]. Nařízení stanoví zásadu přístupu k dokumentům s několika výjimkami. Výjimky relevantní v projednávané věci jsou stanoveny v čl. 4 odst. 2, který stanoví:
Orgány odepřou přístup k dokumentu, pokud by zpřístupnění vedlo k porušení ochrany:
– obchodních zájmů fyzické nebo právnické osoby, včetně duševního vlastnictví,
– soudního řízení a právního poradenství,
– cílů inspekce, vyšetřování a auditu.

zájmy, nebo naopak s nadměrnou ochotou, kdyby zpřístupněné dokumenty mohly způsobit újmu protistranám.

15. Jakmile přijmeme, že rozhodnutí v otázkách přístupu k dokumentům předloženým Soudnímu dvoru přísluší právě posledně jmenovanému, rozplynou se hlavní nebezpečí spatřovaná účastníky řízení v projednávané věci. Soudní dvůr se nemusí obávat, že Komise zpřístupní dokumenty, které ovlivní jeho rozhodování. Možnost vést řízení s vyloučením veřejnosti není ohrožena, neboť Soudní dvůr je jistě schopen rozhodnout, zda by poskytnutí určitých dokumentů nebylo v rozporu s nutností zajistit v předmětné věci důvěrnost. Žádné problémy by neměly vyplývat ani ze zásady rovnosti zbraní, neboť na rozdíl od Komise a režimu stanoveného nařízením č. 1049/2001 má Soudní dvůr pravomoc kontrolovat přístup k dokumentům předloženým kterýmkoli z účastníků řízení a je zcela jistě schopen určit podmínky přístupu, které nebudou podstatně znevýhodňovat některého z účastníků řízení. Mám tedy za to, že v projednávané věci by bylo nejvhodnější určit, že veškeré dokumenty předložené účastníky probíhajícího řízení spadají mimo oblast působnosti nařízení č. 1049/2001. Jakmile jsou takové dokumenty předloženy Soudnímu dvoru, stávají se součástí soudního řízení, jehož vedení spadá do výlučné pravomoci Soudního dvora. To neznamená, že by Soudní dvůr sám nepodléhal omezením při rozhodování o poskytnutí přístupu. Naopak může mít povinnost posuzovat žádosti o přístup ve světle zásad spravedlnosti a transparentnosti, s pečlivým přihlédnutím ke všem dotčeným zájmům. Jinými slovy, spravedlnost je třeba vykonávat spravedlivým a transparentním způsobem a Soudnímu dvoru přísluší, aby zajistil, že tento požadavek bude ve všech případech splněn.

16. Můj názor není zcela v souladu s usnesením Soudního dvora ve věci Německo v. Parlament a Rada [9]. Pokud by byla pravda, jak konstatoval Soudní dvůr v uvedeném usnesení, že účastníci řízení mohou v zásadě volně zpřístupňovat své vlastní spisy [10], Soudní dvůr by neměl možnost kontrolovat přístup k dokumentům v soudním spisu. Pokud by navíc, jak naznačuje uvedené usnesení, nebylo dobrovolné zpřístupnění vlastních spisů účastníkem řízení vnímáno jako porušení integrity soudního řízení, neexistoval by žádný základ pro paušální odmítnutí Komise zpřístupnit spisy v probíhajících věcech. Bez ohledu na to, zda jsou dokumenty zpřístupňovány dobrovolně nebo na základě požadavku právního předpisu, zůstává možnost, že takové zpřístupnění povede ke vzniku veřejného nátlaku ovlivňujícího integritu soudního řízení nebo

9 — Usnesení ze dne 3. dubna 2000, Německo v. Parlament a Rada (C-376/98, Recueil, s. I-2247).

10 — Tamtéž, bod 10.

znevýhodňujícího jednoho z účastníků řízení, v obou případech stejná. Usnesení Německo v. Parlament a Rada je ve skutečnosti poněkud rozporné v tomto smyslu: uznává sice, že účastníci řízení mohou v zásadě volně zpřístupňovat své vlastní spisy, Soudní dvůr ale zároveň konstatuje, že ve výjimečných případech by zpřístupnění dokumentu mohlo ohrozit řádný výkon spravedlnosti. Z toho logicky vyplývá, že otázku zpřístupnění nelze v takových výjimečných případech, kdy je ohrožen řádný výkon spravedlnosti, ponechat na účastnících řízení a měl by o ní rozhodnout Soudní dvůr. Kdo však posoudí, zda je určitý případ natolik výjimečný, aby si zasloužil pozornost Soudního dvora? Odpověď je zjevná: takové posouzení přísluší pouze Soudnímu dvoru samotnému. Stejně tak je zjevné, že zásah Soudního dvora má smysl pouze tehdy, dojde-li k němu *před* jakýmkoli zpřístupněním dokumentů jedním z účastníků řízení. Jestliže účastník řízení zpřístupní dokument, který měl zůstat utajen, a v důsledku této skutečnosti je ohrožena integrita soudního řízení, nemůže Soudní dvůr způsobenou újmu žádným pozdějším opatřením napravit.

17. Další problém, který by nastal v případě, že by otázka přístupu k soudním podáním byla ponechána na iniciativě účastníků řízení nebo v plném rozsahu upravena nařízením č. 1049/2001, je spojen s rovností zbraní. Soudní dvůr by těžko mohl ponechat tuto věc v rukách účastníků řízení anebo na základě dotčeného nařízení uložit některým účastníkům řízení (například orgánům Společenství) povinnost zpřístupnit dokumenty, aniž by současně uložil ostatním účastníkům řízení (včetně členských států) stejnou povinnost zpřístupnit jejich vlastní podání. Předpokládejme například, že by Komise – buď ze své vlastní vůle, nebo proto, že je nucena řídit se nařízením – umožnila přístup ke svým písemným podáním v určité věci: je přiměřené očekávat, že by stejnou povinností museli být vázáni i všichni ostatní účastníci řízení, neboť by bylo velice zvláštní, kdyby Soudní dvůr odmítl přístup k jejich podáním z důvodu, že takové zpřístupnění by ovlivnilo integritu soudního řízení. Politikou jiných orgánů ohledně zpřístupňování dokumentů, či kritérii stanovenými nařízením – jež však nemá být použitelné pro Soudní dvůr – by tak bylo významným způsobem dotčeno (ne-li předurčeno) vlastní rozhodování Soudního dvora o přístupu k dokumentům.

18. Nastal tak čas, aby Soudní dvůr znovu zvážil své závěry ve věci Německo v. Parlament a Rada a vyjasnil, že přístup k dokumentům v probíhajících věcech musí kontrolovat Soudní dvůr, a nikoli účastníci řízení. Ačkoli se Soudní dvůr „vždy projevoval zdrženlivě, jednalo-li se o obrat ve výkladu práva obsaženém v dřívějších rozsudcích“ s cílem chránit

takové hodnoty, jakými jsou soudržnost, jednota a právní jistota [11], v některých výjimečných případech projevil ochotu znovu zvážit svá dřívější rozhodnutí. Mám za to, že projednávaná věc je jedním z takových případů, kdy je opětovné zvážení dřívějšího rozhodnutí odůvodněné. V době, kdy bylo předmětné usnesení vydáno, nebyly známy veškeré jeho účinky na přístup k soudním dokumentům. V důsledku žádostí o přístup podaných podle nařízení č. 1049/2001 jsou dnes dopady širokého závěru Soudního dvora v uvedeném usnesení zřejmější [12].

19. Bude-li Soudní dvůr souhlasit s mými závěry k tomuto bodu, budou otázky vznesené v kasačním opravném prostředku u probíhajících věcí čistě akademické. Kdyby se však Soudní dvůr rozhodl, že znovu neposoudí své závěry uvedené v usnesení Německo v. Parlament a Rada, budu se dále zabývat okolnostmi, za nichž by Komise měla být povinna zpřístupnit dokumenty. V každém případě je otázka, již je třeba zodpovědět, totožná s otázkou, na niž by Soudní dvůr musel odpovědět při rozhodování o vlastním zpřístupnění dokumentů: ovlivnilo by zpřístupnění dokumentů integritu soudního řízení?

20. V takovém kontextu se tedy budu zabývat právními důvody napadení výkladu poskytnutého v prvním stupni řízení u požadavků na zpřístupnění podání vyplývající z nařízení. Zaměřím se přitom na rovnováhu mezi nutností nenarušovat soudní řízení a zájmy vyplývajícími z práva na veřejné jednání. Budu rovněž rozlišovat mezi věcmi, které jsou projednávány před Soudním dvorem, a věcmi, které již byly ukončeny pravomocným rozsudkem.

B – *Probíhající věci*

21. Při určení, zda ochrana integrity soudního řízení vyžaduje důvěrnost podání účastníků řízení, je namístě přezkoumat společné tradice členských států a praxi Evropského soudu pro lidská práva.

11 — Viz mé stanovisko k věci Cipolla a další (rozsudek ze dne 5. prosince 2006, C-94/04 a C-202/04, Sb. rozh. s. I-11421, bod 28).

12 — Viz rozsudek ze dne 24. listopadu 1993, Keck a Mithouard (C-267/91 a C-268/91, Recueil, s. I-6097, bod 14).

22. V případě štrasburského soudu je relevantním ustanovením článek 33 jednacího řádu [13], který stanoví:

„*Článek 33*

(Veřejnost dokumentů)

1. Všechny dokumenty předložené kanceláři účastníky řízení nebo jakoukoli třetí osobou v souvislosti s podanou stížností, s výjimkou dokumentů týkajících se jednání o dosažení smíru ve smyslu článku 62 tohoto jednacího řádu, jsou přístupné veřejnosti na základě pravidel stanovených vedoucím kanceláře, pokud předseda senátu nerozhodne jinak z důvodů uvedených v odstavci 2 tohoto článku, a to buď bez návrhu nebo na žádost jedné ze stran či jiné dotčené osoby.

2. Přístup veřejnosti k dokumentu nebo jeho části může být omezen v zájmu zachování morálky, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, kdy to zájmy nezletilých osob nebo ochrana soukromí stran v řízení vyžadují, nebo v míře, kdy to předseda senátu považuje za zcela nezbytné, jestliže by vzhledem ke zvláštním okolnostem zveřejnění dokumentu mohlo poškodit zájmy spravedlnosti.

3. Žádost o zachování důvěrnosti ve smyslu odstavce 1 tohoto článku musí být odůvodněna a musí upřesňovat, zda se týká všech dokumentů nebo jen některých z nich.

4. Rozhodnutí a rozsudky senátu jsou přístupné veřejnosti. [Tribunál] pravidelně zpřístupňuje veřejnosti obecné informace o rozhodnutích přijatých výbory ve smyslu článku 53 odst. 2 tohoto jednacího řádu.“

23. Zásadou zde je, že veškeré dokumenty předložené v souvislosti s podanou stížností účastníky řízení nebo třetí osobou (jako je vedlejší účastník) jsou veřejné, s výjimkou dokumentů týkajících se smíru; není rozlišováno mezi probíhajícími a ukončenými věcmi. Článek 33 současně stanoví omezení přístupu, je-li to nutné v zájmu zachování morálky, veřejného pořádku, národní bezpečnosti, ochrany nezletilých, soukromí a zájmů spravedlnosti. Takové ohledy fungují jako omezení práva veřejnosti na přístup k dokumentům, jež jsou součástí soudního spisu: dokumenty jsou zpravidla veřejné, ale je-li to v určité věci nezbytné, je zajištěno jejich utajení. Je rovněž namístě poznamenat, že kontrola přístupu k soudním dokumentům přísluší štrasburskému soudu. Tato skutečnost je vyjádřena

13 — Relevantní je rovněž článek 40 Evropské úmluvy o lidských právech: „Dokumenty uložené v kanceláři Soudu jsou přístupné veřejnosti, pokud předseda Soudu nerozhodne jinak“.

v čl. 33 odst. 1, který stanoví, že předseda senátu může omezit přístup nejen na žádost účastníků řízení nebo třetí osoby, ale rovněž bez návrhu, má-li za to, že takové omezení je nutné z jakéhokoli důvodu uvedeného v odstavci 2 stejného článku.

24. Ve vnitrostátních právních předpisech členských států nelze nalézt žádný obecný požadavek důvěrnosti, který by bránil zpřístupnění spisů účastníků řízení. Většina vnitrostátních právních systémů již totiž patrně opustila režim velmi omezeného přístupu a zaručuje určitou formu veřejnosti dokumentů. Velká většina členských států tak v současné době umožňuje za určitých okolností přístup k soudním dokumentům [14].

25. Ačkoli se Soudní dvůr touto otázkou výslovně nezabýval, z jeho judikatury nevyplývá potřeba obecného požadavku důvěrnosti dokumentů. To platí i pro výše zmíněné usnesení Německo v. Parlament a Rada, kde je uvedeno, že „zpřístupnění dokumentu [by] mohlo ohrozit řádný výkon spravedlnosti" pouze ve „výjimečných případech" [15]. Judikatura Soudního dvora k této otázce se však neomezuje jen na uvedené usnesení. Při posuzování otázky přístupu ke stanoviskům právní služby Rady se Soudní dvůr zabýval i obavami týkajícími se možného veřejného nátlaku v tomto kontextu a tyto obavy odmítl. Soudní dvůr ve skutečnosti šel nad rámec obezřetnějšího přístupu, který jsem navrhoval ve svém stanovisku k této konkrétní otázce [16]. Došel k závěru, že „i za předpokladu, že by členové této právní služby z takového důvodu čelili nelegitimním tlakům, zájem tohoto orgánu […] by byl zpochybněn tímto nátlakem, a nikoli možností zpřístupnění právních stanovisek, a Radě by jednoznačně příslušelo učinit opatření nezbytná k ukončení tohoto nátlaku" [17]. Uvedený závěr platí neméně v kontextu nelegitimního nátlaku na soudní orgány a účastníky soudních řízení.

26. Praxe mezinárodních tribunálů navíc naznačuje, že neexistuje žádný důvod k obavám, že by zpřístupněním takových dokumentů došlo k narušení soudního řízení. Mezinárodní trestní tribunál pro Rwandu například ze své zásady přednosti veřejného řízení dovozuje, a to i přes naléhavou potřebu zachování utajení za účelem ochrany svědků, že všechny

14 — .K jiným řešením přijatým členskými státy viz bod 29 tohoto stanoviska.

15 — Usnesení Soudního dvora ze dne 3. dubna 2000, Německo v. Parlament a Rada (C-376/98, Recueil, s. I-2247, bod 10).

16 — Viz bod 40 mého stanoviska ve spojených věcech Švédsko a Turco v Rada (rozsudek ze dne 1. července 2008, C-39/05 P a C-52/05 P, Sb. rozh. s. I-4723), kde vysvětluji, že všechna právní stanoviska právních služeb orgánů mohou být v zásadě důvěrná.

17 — Tamtéž, bod 64.

spisy mají být veřejné, neexistují-li výjimečné důvody pro jejich důvěrnost, přičemž v takovém případě jsou účastníci řízení povinni předložit veřejné, upravené verze jejich důvěrných podání [18]. Obdobný přístup uplatňuje Mezinárodní trestní soud, který zpřístupňuje spisy účastníků řízení na svých internetových stránkách, nenařídí-li sám tento soud jejich nezveřejnění nebo není-li jejich nezveřejnění nezbytné k ochraně citlivých osobních údajů [19]. V tomto ohledu je patrné, že čím vzdálenější je soudní orgán, tím větší je jeho zájem na transparentnosti soudního řízení [20].

27. Z praxe ve Spojených státech dále vyplývá, že spravedlivé soudní řízení se nevylučuje s veřejným přístupem k dokumentům [21]. Právo Spojených států navíc předpokládá možnost přístupu k dokumentům. Stanoví pouze několik omezení pro tento přístup s cílem zajistit ochranu důvěrných informací [22] a umožňuje, aby soudy případně utajily jiné dokumenty. Federal Rules of Civil Procedure [federální občanský soudní řád] například stanoví:

„Ze závažných důvodů může soud usnesením vydaným ve věci:

1) uložit provedení úpravy dalších informací; nebo

2) omezit či zakázat vzdálený elektronický přístup jiné osoby, než je účastník řízení, k dokumentu uloženému u takového soudu.“ [23]

28. Není-li takové usnesení přijato, jsou takové dokumenty snadno dostupné. Federální soudy zpřístupňují soudní spisy, včetně

18 — Nchamihigo, Decision on Prosecution Motion on the Filing of the Defence Notice of Appeal, 30. března 2009, ICTR-2001-63-A.

19 — Jednací a důkazní řád Mezinárodního trestního soudu ICC-ASP/1/3, článek 15; http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/Situations+and+Cases/Cases/.

20 — Je namístě poznamenat, že v rámci systému řešení sporů WTO jsou sice písemné spisy účastníků řízení důvěrné (čl. 18 odst. 2 ujednání o řešení sporů), ve zprávách senátů a odvolacích orgánů je však uveden velmi podrobný popis vyjádření účastníků řízení a tato vyjádření jsou často jednoduše přiložena či reprodukována. Účastníci řízení mohou dle svého uvážení zpřístupnit své spisy veřejnosti, pakliže si to přejí. Viz Davey, W, „Proposals for Improving the Working Procedures of WTO Dispute Settlement Panels“ in *The WTO Dispute Settlement system*, 1995-2003, F. Ortino & E.U. Petersmann (eds.), Vol. 18, *Studies in Transnational Economic Law*, Kluwer (2004), s. 20.

21 — Zesnulý předseda Nejvyššího soudu Spojených států Willliam H. Rehnquist navíc v *Constitutional Law and Public Opinion*, (1986) 20 Suffolk U.L. Rev. 751 argumentoval tím, že soudci sice jsou nevyhnutelně ovlivněni veřejným míněním, ale podle jeho názoru to může mít i pozitivní účinek a vést ke vzniku „velkých“ případů.

22 — Viz například čl. 5 odst. 2 federálního občanského soudního řádu (týkající se takových osobních údajů, jako jsou čísla sociálního pojištění a čísla bankovních účtů), či čl. 412 písm. c) bod 2 Federal Rules of Evidence (federální pravidla dokazování) (týkající se důkazů o dřívějším sexuálním chování obětí znásilnění).

23 — Článek 5 odst. 2 písm. e) federálního občanského soudního řádu.

podání účastníků řízení, na internetu [24]. Řada takových materiálů je rovněž dostupná veřejnosti v soudních databázích, jako je Westlaw, zejména u důležitých případů. Podání jsou ve Westlaw dostupná dokonce již několik pracovních dnů po jejich předložení soudu.

29. Ze společných tradic členských států sice nevyplývá požadavek na důvěrnost dokumentů a není zřejmý ani žádný důvod, proč by tak mělo být činěno, nepodporují však ani opačné stanovisko, tedy že právo na spravedlivý proces obecně *vyžaduje*, aby veřejnost měla přístup k dokumentům účastníků řízení [25]. Pouze dva členské státy – Švédsko a Finsko – uznávají právo na přístup k dokumentům v probíhajících věcech. Zdaleka nejběžnějším stanoviskem členských států (včetně Španělska, Německa, Estonska, Polska, Portugalska, Irska, České republiky a Slovinska) je, že soudy mají pravomoc poskytnout přístup, ale takové rozhodnutí závisí na jejich uvážení nebo na rovnováze mezi různými zájmy v dané věci. V některých členských státech, které poskytují určitou formu přístupu k soudním dokumentům, se relevantní předpisy a praxe liší v závislosti na druhu věci či na soudu, který věc projednává (například v Dánsku, Spojeném království, Řecku, Rakousku, Francii a Kypru). Je namístě znovu připomenout rozhodující úlohu, již ve všech těchto vnitrostátních systémech hrají soudy při rozhodování o odůvodněnosti zpřístupnění dokumentů. Konečně, menšina členských států (Maďarsko, Lucembursko a Nizozemsko) uplatňuje v praxi zákaz zpřístupňování dokumentů obsažených v soudním spisu.

30. Vzhledem k protichůdným dotčeným zájmům a neexistenci aktuálního konsenzu mezi členskými státy v této otázce mám za to, že by Soudní dvůr měl v této oblasti postupovat obezřetně. Jelikož v každé věci vznikají rozdílné obavy, je třeba pečlivě vážit protichůdné důvody relevantní v dané věci a rozhodovat vždy případ od případu. Domnívám se, že přinejmenším prozatím je žádoucí vyhnout se vymezení příliš širokého či striktního pravidla a na jedné straně tak buď vyžadovat zpřístupnění dokumentů ve všech případech, nebo naopak na straně druhé existenci takového práva popírat. Jedná se o oblast, kde by se právo mělo vyvíjet postupně a případ od případu. Hledání rovnováhy mezi protichůdnými ohledy v každém případě nejlépe přísluší Soudnímu dvoru po projednání s účastníky řízení. Kdyby členské státy postupně přecházely k uplatňování širokého přístupu k dokumentům, může se tímto směrem vyvíjet i stanovisko Soudního dvora. Jestliže veřejnost v současné době požádá o zpřístupnění složky v probíhající věci, mám za to, že přísluší Soudnímu dvoru, aby pečlivě

24 — Více informací lze získat na http://pacer.psc.uscourts.gov/pacerdesc.html.

25 — Poznámka analýzy 2/126.

posoudil dotčené zájmy a zvážil, zda je namístě takový přístup poskytnout.

C – *Věci, které již byly ukončeny pravomocným rozsudkem*

31. Jakmile je však věc ukončena, je otázka mnohem snazší. Odpověď na základní otázku – zda zpřístupnění dokumentů narušuje integritu soudního řízení – zní jednoznačně „ne". Soudní dvůr už totiž měl příležitost přezkoumat vyjádření účastníků řízení a zvážit a přijmout své rozhodnutí; soudní řízení je uzavřeno a nemůže již být ovlivněno zveřejněním podání účastníků řízení.

32. Ve prospěch zpřístupnění takových dokumentů navíc hovoří další aspekty týkající se veřejnosti řízení a práva na odůvodněný rozsudek. Primárním účelem práva na odůvodněný rozsudek je umožnit veřejnosti seznámit se s důvody, které Soudní dvůr vedly k jeho rozhodnutí, a s postupem, jímž bylo jeho rozhodnutí dosaženo. Neil MacCormick vysvětluje, že právní argumentace plní funkci odůvodnění: nejen, že právník předkládá argumenty, proč je za daných okolností spravedlivé, aby jeho klient měl ve sporu úspěch, ale rovněž i soudce při vydávání odůvodněného rozsudku prokazuje opodstatněnost způsobu, jímž ve sporu rozhodl [26]. Právě tato funkce charakterizuje odlišnou formu odpovědnosti soudů, jež souvisí s kvalitou jejich procesu rozhodování a argumenty z něho vyplývajícími. Přístup ke spisům účastníků řízení má pro tento proces zásadní význam, neboť veřejnosti umožňuje seznámit se jednak s argumenty, o jejichž zvážení byl Soudní dvůr požádán, a jednak s důvody, proč je přijal, či odmítl. Bez přístupu k soudnímu spisu by se možnost sledování a porozumění věci mohla stát čistě teoretickou, bez jakéhokoli praktického významu, neboť jen s přístupem ke spisu může veřejnost zjistit, čeho se daná věc týkala a jak soudní řízení dopadlo. Napomáhá rovněž zajistit symetrii mezi skutečným rozhodovacím procesem v rámci Soudního dvora a důvody uvedenými v jeho stanovisku.

33. Dalším relevantním aspektem z hlediska tohoto specifického požadavku na odpovědnost soudů je skutečnost, že možnost

26 — *MacCormick, N., Legal Reasoning and Legal Theory*, Clarendon Press Oxford, 1978, s. 14.

přístupu k soudnímu spisu může zvýšit celkovou důvěru evropské veřejnosti v soudní systém Unie a vyslat zprávu, že soudní řízení neprobíhá v absolutním utajení, nýbrž podléhá veřejné kontrole [27], a to nikoli kontrole politické povahy, ale takové, která vychází z informací o právních argumentech uplatněných ve věci a o důvodech určujících odpověď Soudního dvora na tyto argumenty. Jedná se o zvláště důležitý aspekt z hlediska Soudního dvora, který ze své povahy není tak blízko občanům Evropy jako jejich vnitrostátní soudy, a to jednak z hlediska zeměpisné vzdálenosti a jednak s ohledem na méně známou povahu jeho řízení. Zpřístupnění dokumentů v soudních spisech pomůže zmenšit odstup mezi evropskými občany a Soudním dvorem, neboť zajistí větší přístupnost a transparentnost jeho řízení.

34. Soudní rozhodnutí navíc sice určují (ať už jednomyslně či nikoli) správnou právní odpověď, musí však současně zohledňovat skutečnost, že taková odpověď je výsledkem plurality protichůdných stanovisek při určení správné odpovědi. Autorita, s níž soud tvoří právo, má paradoxně svůj původ v často intenzivní debatě mezi účastníky řízení. Právě zohlednění všech různých a protichůdných názorů na dotčené právo legitimizuje autoritativní určení práva ze strany Soudního dvora. V tomto ohledu přístup k vyjádřením účastníků řízení a možnost zasadit rozhodnutí Soudního dvora do kontextu ve světle takových vyjádření zaručuje, že argumenty těch, kteří měli odlišný názor ohledně daného práva, budou náležitě vzaty v potaz v procesu rozhodování Soudního dvora, a to i v případě jejich neúspěchu ve věci. To je zvláště důležité s ohledem na neexistenci separátního vota [28]. Je rovněž důležité umožnit další diskuzi, nejen o tom, co je právo, ale také o tom, jaké právo má být.

35. Historicky plnila tuto funkci zpráva z jednání zveřejňovaná Soudním dvorem, jež obsahovala shrnutí argumentů účastníků řízení a umožňovala tak laické i právní veřejnosti přístup k většině potřebných informací [29]. To, že Soudní dvůr z pochopitelných důvodů praxi zveřejňování těchto zpráv opustil, představuje další důvod pro zpřístupnění spisů účastníků řízení.

27 — K souvisejícímu argumentu týkajícímu se významu otevřenosti legislativního procesu viz výše uvedený rozsudek Turco, bod 46.

28 — I když v některých případech mohou stanoviska generálních advokátů představovat odlišné stanovisko v rámci Soudního dvora.

29 — Stanoviska generálních advokátů sice v některých případech obsahují další informace, ale není to jejich účelem (a ani by tuto funkci neměly plnit).

36. Budou samozřejmě existovat případy, kdy je namístě přístup odmítnout z důvodu vážnějších opačných zájmů, a zjevným (ale nikoli jediným) příkladem je přitom v tomto ohledu ochrana citlivých osobních údajů a zájmů nezletilých osob. V některých případech mohou být omezení přístupu k soudnímu spisu po určitou dobu po ukončení věci rovněž odůvodněna úvahami týkajícími se probíhajících jednání s členskými státy. Zpřístupnění dokumentů po vydání rozsudku by sice v zásadě mělo být pravidlem, v podobných případech je však třeba výjimečně zajistit jejich utajení. Opět by mělo příslušet Soudnímu dvoru, aby ze svého vlastního podnětu nebo na žádost dotčené osoby rozhodl, že některé dokumenty nebo jejich části, nebo dokonce všechny dokumenty v určitém soudním spisu, mají zůstat utajeny i po ukončení věci.

37. Jakmile je tedy vydán pravomocný rozsudek, spisy účastníků řízení by měly být zpřístupněny veřejnosti, nevyžadují-li v určité věci výjimečné důvody zachování utajení. Existenci takových důvodů však nelze ve všech případech presumovat. S ohledem na důležité důvody, jež hovoří ve prospěch zveřejnění takových informací, je třeba rozsah takových výjimek omezit.

38. Nyní, když je zjevné, že zpřístupnění dokumentů by mělo být v ukončených věcech pravidlem, lze dovodit, že v takových případech by účastníci řízení měli mít rovněž možnost zveřejnit svá vlastní písemná podání, nebo případně podání jiného účastníka řízení, jestliže si tak přejí učinit. Důvody související s integritou soudního řízení nebo rovností zbraní, které svědčí ve prospěch utajení po dobu projednávání věci, a především vyžadují, aby o této otázce rozhodoval výhradně Soudní dvůr, s vydáním rozsudku odpadají. Opět je třeba zmínit, že mohou existovat případy, kdy je třeba zachovat utajení i po vydání rozsudku. Je odpovědností a povinností Soudního dvora, aby buď z vlastního podnětu, nebo na návrh dotčeného účastníka takové případy určil a uložil účastníkům řízení konkrétní povinnosti k omezení zpřístupnění, nebo jim takové zpřístupnění spisů zcela zakázal i po ukončení věci.

39. Výše uvedené úvahy lze shrnout takto: žádosti veřejnosti o zpřístupnění písemných podání účastníků řízení v době, kdy takové řízení dosud probíhá, je třeba předkládat samotnému Soudnímu dvoru. Taková podání jsou součástí soudního řízení a Soudní dvůr má nejlepší postavení k tomu, aby nestranně posoudil, zda jejich zpřístupnění naruší integritu soudního řízení či jiné legitimní zájmy. I kdyby Soudní dvůr došel k závěru, že písemná podání účastníků řízení spadají do oblasti působnosti nařízení č. 1049/2001

a rozhodl v projednávané věci s odkazem na uvedené nařízení, věcná otázka zůstává nezměněna, tedy za jakých okolností je třeba taková podání zpřístupnit. Mám za to, že v probíhajících věcech je za současného stavu vývoje právní úpravy nezbytné vyhnout se přijetí striktního pravidla, a namísto toho uplatňovat obezřetný přístup vždy případ od případu. Naopak, v ukončených věcech je přiměřené přijmout obecnou zásadu svědčící ve prospěch zpřístupnění. To rovněž znamená, že v ukončených věcech by účastník řízení měl být oprávněn zveřejnit z vlastní iniciativy své spisy nebo spisy jiného účastníka; po vydání rozsudku již není nutné, aby zůstávaly pod výhradní kontrolou Soudního dvora. V tomto případě se použije nařízení č. 1049/2001 a Komise by měla posoudit každou otázku, případ od případu, ve světle zásad uvedených výše v tomto stanovisku. Soudní dvůr by však měl vždy mít možnost uložit účastníkům řízení povinnost zachovávat důvěrnost dokumentů, má-li za to, že je to spravedlivé a odůvodněné.

III – Závěry

40. Ve světle výše uvedených úvah navrhuji, aby Soudní dvůr:

„– zrušil rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 12. září 2007 ve věci T-36/04;

– zrušil rozhodnutí Komise ze dne 20. listopadu 2003 a

– uložil Komisi, aby přezkoumala žádost API ze dne 1. srpna 2003 ve světle rozsudku, který bude vydán v projednávané věci."