OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
M. POIARESA MADURA
przedstawiona w dniu 1 października 2009 r. [1]

1. W jakim zakresie z zasad przejrzystości postępowania sądowego i jawności procesu wynika wymóg umożliwienia członkom społeczeństwa dostępu do pism procesowych przedstawionych Trybunałowi przez jedną ze stron postępowania w danej sprawie? Takie jest sedno kwestii podniesionej w niniejszych odwołaniach, wniesionych odpowiednio przez Królestwo Szwecji, stowarzyszenie dziennikarzy i Komisję Europejską przeciwko wyrokowi Sądu Pierwszej Instancji.

I — Okoliczności faktyczne sprawy i wyrok Sądu Pierwszej Instancji

2. Odwołania dotyczą sporu powstałego pomiędzy Association de la presse internationale ASBL (zwaną dalej „API") a Komisją Wspólnot Europejskich w przedmiocie dostępu do pewnych pism procesowych przedstawionych przez tę instytucję w ramach postępowania przed Sądem Pierwszej Instancji i Trybunałem Sprawiedliwości.

3. API, zrzeszająca dziennikarzy organizacja o celu niezarobkowym, której przedmiotem działania jest pomoc jej członkom w przekazywaniu informacji na temat Unii Europejskiej do ich krajów pochodzenia, pismem z dnia 1 sierpnia 2003 r. zwróciła się do Komisji o uzyskanie, zgodnie z art. 6 rozporządzenia nr 1049/2001 [2], dostępu do wspomnianych pism procesowych. Decyzją z dnia 20 listopada 2003 r. Komisja oddaliła ten wniosek.

4. W opinii Komisji dokumenty, których dotyczył wniosek, należą do różnych kategorii. W odniesieniu do dokumentów przedstawionych w ramach trzech sporów w toku w tamtym momencie [3] Komisja stała na stanowisku, że ich ujawnienie wpłynęłoby negatywnie na jej pozycję procesową jako strony pozwanej ze względu na poddanie jej presji zewnętrznej, w szczególności ze strony opinii społecznej. Zdaniem tej instytucji w odniesieniu do tych dokumentów ma zatem zastosowanie ustanowiony w rozporządzeniu nr 1049/2001 wyjątek dotyczący „ujawnieni[a] […], [które] naruszyłoby ochronę postępowania sądowego lub porady prawnej" [4]. Z tych samych

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. L 145, s. 43).

3 — Wyroki z dnia 14 grudnia 2005 r.: w sprawie T-209/01 Honeywell przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-5527; w sprawie T-210/01 General Electric przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-5575; z dnia 1 lutego 2005 r. w sprawie C-203/03 Komisja przeciwko Austrii, Zb.Orz. s. I-935.

4 — Artykuł 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001.

przyczyn Komisja odmówiła dostępu do pism procesowych dotyczących czwartej sprawy, która, choć już zakończona, była blisko związana z innym, jeszcze w toku sporem [5].

5. Jeśli chodzi o postępowania w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, Komisja również stanęła na stanowisku, że ujawnienie jej pism procesowych „naruszyłoby ochronę […] celu […] śledztwa" w rozumieniu art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001, którym to celem jest rozwiązanie sporu poprzez ugodę. Komisja zastosowała to samo rozumowanie do zarówno do spraw, w których prowadziła ona jeszcze postępowanie w sprawie uchybienia [6], jak i do spraw, w których postępowanie było już zakończone, lecz państwa członkowskie nie zastosowały się jeszcze do wyroku [7].

6. Komisja przyznaje, że zgodnie z rozporządzeniem nr 1049/2001 nadrzędny publiczny interes w ujawnieniu dokumentów może przeważyć nad jej interesem w zachowaniu poufności pism procesowych. Jednak zdaniem tej instytucji API nie przedstawiła żadnego argumentu przemawiającego za istnieniem takiego interesu. Wreszcie zbadała ona i odrzuciła możliwość częściowego udostępnienia dokumentów.

7. API wniosła przeciwko decyzji Komisji skargę pismem wniesionym do sekretariatu Sądu Pierwszej Instancji w dniu 2 lutego 2004 r. Sąd Pierwszej Instancji przekazał sprawę do rozstrzygnięcia przez wielką izbę, która w dniu 12 września 2007 r. wydała wyrok będący przedmiotem niniejszych odwołań.

8. W wyroku tym Sąd Pierwszej Instancji podkreślił, że celem rozporządzenia nr 1049/2001 jest zapewnienie swobodnego dostępu do dokumentów, a wykładni wyjątków od tej zasady należy dokonywać w sposób ścisły. Uznał on jednak, że Komisja może odmówić dostępu do pism procesowych dotyczących wszystkich spraw, w których nie wysłuchano jeszcze wystąpień stron, ponieważ jej interes w działaniu wolnym od zewnętrznego wpływu jest wystarczająco istotny, aby znaleźć zastosowanie wobec wszystkich akt danej sprawy aż do momentu rozprawy. Jednak w przypadku gdy Komisja odmawia dostępu do akt ze względu na związek zamkniętej sprawy z inną, jeszcze w toku, nie może ona uczynić tego, nie podając szczególnych przyczyn, dla których ujawnienie naruszyłoby ochronę postępowania w sprawie w toku. W odniesieniu do postępowań w przedmiocie uchybienia Sąd uznał, że interes w osiągnięciu ugody z państwem członkowskim może uzasadniać mającą ogólny

5 — Wyrok z dnia 6 czerwca 2002 r. w sprawie T-342/99 Airtours przeciwko Komisji, Rec. s. II-2585.

6 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie C-203/03 Komisja przeciwko Austrii.

7 — Wyroki: z dnia 5 listopada 2002 r. w sprawie C-466/98 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Rec. s. I-9427; w sprawie C-467/98 Komisja przeciwko Danii, Rec. s. I-9519; w sprawie C-468/98 Komisja przeciwko Szwecji, Rec. s. I-9575; w sprawie C-469/98 Komisja przeciwko Finlandii, Rec. s. I-9627; w sprawie C-471/98 Komisja przeciwko Belgii, Rec. s. I-9681; w sprawie C-472/98 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Rec. s. I-9741; w sprawie C-475/98 Komisja przeciwko Austrii, Rec. s. I-9797; w sprawie C-476/98 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. s. I-9855.

charakter odmowę ujawnienia dokumentów tylko dopóty, dopóki nie zostanie wydane rozstrzygnięcie w danej sprawie. Po wydaniu wyroku państwa członkowskie są zobowiązane do zastosowania się doń, a przedmiot sporu nie podlega już dalszej dyskusji.

9. Wyrok Sądu Pierwszej Instancji stał się przedmiotem odwołań wniesionych przez Komisję (sprawa C-532/07), API (sprawa C-528/07) i Królestwo Szwecji (sprawa C-514/07). Zjednoczone Królestwo, Królestwo Danii i Republika Finlandii dołączyły do spraw w charakterze interwenientów.

10. Komisja w swym odwołaniu podnosi, że Sąd Pierwszej Instancji naruszył prawo, twierdząc, że w sytuacji gdy wniosek o dostęp do pism stron jest składany po rozprawie, jego oceny należy dokonywać każdorazowo dla potrzeb indywidualnego przypadku. W opinii Komisji rozumowanie Sądu Pierwszej Instancji było niespójne i popełnił on błąd, nie biorąc pod uwagę interesu wymiaru sprawiedliwości, interesu innych podmiotów, których postępowanie dotyczy, a także uprawnień Komisji. Instytucja ta twierdzi także, że Sąd Pierwszej Instancji popełnił błąd, stawiając wymóg indywidualnego badania wniosków o dostęp do pism procesowych przedstawionych w postępowaniu o uchybienie na podstawie art. 226 WE, w przypadku gdy wyrok już został ogłoszony oraz w przypadku gdy postępowanie zostało już zakończone, lecz dana sprawa jest związana z inną, jeszcze w toku. Komisja stoi na stanowisku, że zaskarżany przez nią wyrok wpływa negatywnie na jej zdolność do zapewnienia poszanowania prawa wspólnotowego oraz poszanowania przez państwa członkowskie ciążących na nich zobowiązań. Komisja zwraca się zatem do Trybunału o uchylenie zaskarżonego wyroku w zakresie, w jakim Sąd stwierdził w nim nieważność jej decyzji odmawiającej dostępu do dokumentów.

11. API zwraca się natomiast do Trybunału o uchylenie zaskarżonego wyroku w zakresie, w jakim Sąd potwierdza w nim przysługujące Komisji prawo do nieujawniania jej pism procesowych przed rozprawą, a także o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji z dnia 20 listopada 2003 r. lub odesłanie sprawy z powrotem do Sądu Pierwszej Instancji w celu wydania przezeń nowego rozstrzygnięcia. API twierdzi, że z ustanowionego w rozporządzeniu nr 1049/2001 wyjątku dotyczącego postępowania sądowego wynika wymóg dokonywania każdorazowo oceny dla potrzeb indywidualnego przypadku i kwestionuje wyciągnięty przez Sąd Pierwszej Instancji wniosek przeciwny z następujących powodów: (i) jest on sprzeczny z ustalonymi zasadami wykładni tego wyjątku; (ii) jest on oparty na nieprzysługującym Komisji prawie do obrony swych interesów w sposób wolny od zewnętrznej presji; (iii) Sąd Pierwszej Instancji popełnił błąd przy stosowaniu zasady równości broni; (iv) sąd ten nie nadał należytej wagi orzecznictwu innych sądów oraz (v) błędnie powołał się on na konieczność ochrony postępowań toczących się z wyłączeniem jawności. API stoi także na stanowisku, że Sąd

Pierwszej Instancji dokonał błędnej wykładni art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001.

12. Podobnie jak API, Królestwo Szwecji zwraca się do Trybunału o uchylenie zaskarżonego wyroku w zakresie, w jakim nie uwzględnia on skargi wniesionej przez API, a także o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji z dnia 20 listopada 2003 r. Szwecja twierdzi, że wykładni wyjątków dotyczących ujawniania należy dokonywać w sposób ścisły, a w niniejszym przypadku nie ma podstaw do odmówienia udzielenia publicznego dostępu do dokumentów.

II — Analiza

A — *Uwagi wstępne*

13. Domagając się dostępu do rozpatrywanych w niniejszej sprawie dokumentów, API wysunęła na pierwszy plan pytania związane z przejrzystością postępowań w Unii Europejskiej. Problem API nie dotyczy uzyskania konkretnych odpowiedzi na te pytania, lecz postępowania, w związku z którym pytania te się nasunęły. Stosując ustanowione w rozporządzeniu nr 1049/2001 [8] zasady postępowania w celu uzyskania dostępu do pism procesowych, API skierowała do Komisji wniosek, który należało złożyć do Trybunału.

14. Jeśli postępowanie sądowe jest w toku, to do Trybunału, a nie do Komisji należy decyzja, czy społeczeństwo powinno w danym przypadku uzyskać dostęp do akt sprawy. Takie stanowisko zostało przyjęte w traktacie amsterdamskim, kiedy państwa członkowskie zadecydowały o pominięciu w jego art. 255 wspólnotowych instytucji sądowych. Decyzja taka należy do Trybunału nie ze względu na to, jak zdaje się sądzić Komisja, że zasady przejrzystości nie mają zastosowania do wymiaru sprawiedliwości, lecz raczej ze względu na to, że w okresie trwania przed nim sporu to właśnie Trybunał panuje nad nim niepodzielnie. Jedynie Trybunał może ocenić sprzeczne ze sobą interesy i zadecydować, czy ujawnienie dokumentów może pociągnąć za sobą wyrządzenie nieodwracalnych szkód stronom lub naruszenie zasad sprawiedliwego procesu. Gdyby decyzja o ujawnieniu dokumentów została pozostawiona stronom, mogłyby one działać zbyt ostrożnie w odniesieniu do ujawnienia dokumentów, co do których obawiałyby się, iż mogą one zaszkodzić własnym interesom – a zbyt pochopnie

8 — Rozporządzenie to ustanawia procedurę, do której zasad członek społeczeństwa musi się zastosować, żądając dostępu do dokumentów Unii Europejskiej, z wyjątkiem dokumentów Trybunału, „w taki sposób, by zapewnić możliwie najszerszy dostęp do dokumentów" [art. 1 lit. a)]. Istnieją jednak liczne wyjątki od ustanowionej w tym rozporządzeniu zasady dostępu. Wyjątki, które mają znaczenie dla niniejszej sprawy, zostały wylíczone w art. 4 ust. 2 tego rozporządzenia, zgodnie z którym:
„Instytucje odmówią dostępu do dokumentu, jeśli ujawnienie go naruszyłoby ochronę:
– interesów handlowych osoby fizycznej lub prawnej, w tym własności intelektualnej,
– postępowania sądowego lub porady prawnej,
– celu kontroli, śledztwa czy audytu,
chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny".

natomiast w odniesieniu do ujawnienia dokumentów, które mogłyby zaszkodzić interesom ich przeciwników procesowych.

15. Skoro zostało ustalone, że uzyskanie dostępu do dokumentów przedstawionych Trybunałowi zależy od decyzji tego ostatniego, bezprzedmiotowe stają się obawy, jakie żywią strony w ramach niniejszego sporu. Trybunał nie musi niepokoić się tym, że Komisja ujawni dane dokumenty, zakłócając w ten sposób tok jego postępowania. Zachowa on możliwość prowadzenia postępowań toczących się z wyłączeniem jawności ze względu na to, że to w jego gestii leży podjęcie decyzji, czy ujawnienie pewnych dokumentów nie jest sprzeczne z koniecznością zachowania poufności danej sprawy. Problemu nie przysparza także zasada równości broni, ponieważ to nie Komisja na podstawie procedury ustanowionej w rozporządzeniu nr 1049/2001, lecz Trybunał jest uprawniony do kontrolowania dostępu do przedstawionych przez strony postępowania dokumentów i jest on na pewno w stanie ustalić takie jego warunki, które rzeczywiście nie będą stawiać żadnej ze stron w bardziej korzystnej sytuacji. Stoję zatem na stanowisku, że najlepszym rozwiązaniem w niniejszej sprawie będzie uznanie, że rozporządzenie nr 1049/2001 nie ma zastosowania do dokumentów przedstawionych przez strony w sporach w toku. W momencie przedstawienia dokumentów Trybunałowi stają się one częścią postępowania sądowego, którym zarządzanie należy do wyłącznej właściwości Trybunału. Nie oznacza to, że Trybunał, gdy podejmuje decyzję o przyznaniu dostępu, nie podlega żadnym ograniczeniom. Przeciwnie, może na nim spoczywać obowiązek dokonania oceny wniosków o uzyskanie dostępu w świetle zasad słuszności i przejrzystości, przy czym musi on wziąć starannie pod uwagę wszystkie wchodzące w grę interesy. Innymi słowy, administracja wymiarem sprawiedliwości powinna być dokonywana w myśl zasad słuszności i przejrzystości, a zadaniem Trybunału jest zapewnienie, by wymóg ten został spełniony w przypadku wszystkich spraw.

16. Moje stanowisko jest sprzeczne z postanowieniem wydanym przez Trybunał w sprawie Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie [9]. Gdyby prawdą było, jak stwierdził Trybunał w tym postanowieniu, że strony mają w zasadzie swobodę ujawniania swych pism procesowych [10], Trybunał byłby pozbawiony kontroli nad dostępem do dołączonych do akt danej sprawy dokumentów. Ponadto jeśli, jak wynika z tego postanowienia, dobrowolne ujawnienie przez jedną ze stron jej własnych pism procesowych nie powinno być uznawane za szkodliwe dla niezawisłości postępowania sądowego, mająca ogólny charakter odmowa ujawnienia przez Komisję pism procesowych przedstawionych w ramach

9 — Postanowienie z dnia 3 kwietnia 2000 r. w sprawie C-376/98, Rec. s. I-2247.

10 — Ibidem, pkt 10.

toczących się jeszcze spraw także byłaby bezpodstawna. To, czy dokumenty ujawniane są dobrowolnie, czy też ze względu na to, że wymaga tego rozporządzenie, pozostaje bez wpływu na ewentualność wywierania wskutek tego ujawnienia presji społecznej, która to presja może mieć negatywny wpływ na niezawisłość postępowania sądowego lub też stawiać jedną ze stron w mniej korzystnej sytuacji. Postanowienie wydane w sprawie Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie jest w pewnym stopniu wewnętrznie sprzeczne: choć Trybunał uznał w nim, że strony mają co do zasady swobodę ujawniania swych pism procesowych, podkreśla on także, że w pewnych wyjątkowych okolicznościach ujawnienie to może wywrzeć negatywny wpływ na dobrą administrację wymiarem sprawiedliwości. Logicznie wynika z tego, że kwestia, czy w tych wyjątkowych przypadkach, gdy zagrożona jest dobra administracja wymiarem sprawiedliwości, dokumenty powinny zostać ujawnione, nie może zostać pozostawiona uznaniu stron, lecz winna być rozstrzygnięta przez sam Trybunał. Lecz kto ma oceniać, czy charakter danej sprawy jest wystarczająco wyjątkowy, aby zasłużyć na uwagę Trybunału? Odpowiedź nasuwa się sama: ocenić to może tylko sam Trybunał. Oczywiste jest także, że taka interwencja Trybunału ma sens o tyle, o ile ma ona miejsce *przed* ujawnieniem przez strony jakichkolwiek dokumentów. Jeśli strona ujawnia dokument, który powinien pozostać poufny, w efekcie czego zagrożona zostaje niezawisłość postępowania sądowego, nie jest w stanie temu zaradzić żadne późniejsze działanie Trybunału.

17. Kolejnym problemem, który zaistniałby, gdyby kwestia dostępu do pism procesowych została pozostawiona wyłącznej inicjatywie stron lub rozporządzeniu nr 1049/2001, jest kwestia równości broni. Jak Trybunał mógłby zostawić ją uznaniu stron lub nałożyć na podstawie tego rozporządzenia na niektóre z nich (na przykład na instytucje wspólnotowe) obowiązek ujawnienia dokumentów, bez jednoczesnego zobowiązania drugiej strony (w tym państw członkowskich) do takiego samego ujawnienia jej pism? Załóżmy przykładowo, że Komisja – czy to z własnej woli, czy ze względu na konieczność zastosowania się do rozporządzenia – zadecydowałaby o przyznaniu dostępu do swych przedstawionych w danej sprawie pism procesowych: rozsądnym jest oczekiwać, że ten sam obowiązek będzie również dotyczył wszystkich podmiotów znajdujących się po drugiej stronie, ponieważ niezwykle dziwne byłoby odmówienie przez Trybunał dostępu do ich pism procesowych ze względu na to, iż takie ujawnienie mogłoby wpłynąć negatywnie na niezawisłość postępowania sądowego. W takim przypadku podejmowane przez Trybunał decyzje w przedmiocie dostępu do dokumentów byłyby w znacznym stopniu dotknięte (jeśli nie zdeterminowane) przez stosowaną przez inne instytucje praktykę w tej dziedzinie lub też przez kryteria ustanowione w rozporządzeniu nr 1049/2001, które nie ma przecież w zamierzeniu zastosowania do Trybunału.

18. Naszedł zatem czas, aby ponownie rozważyć stanowisko przyjęte przez Trybunał w postanowieniu w sprawie Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie, i wyjaśnić, że to do Trybunału, a nie do stron, należy kontrola dostępu do dokumentów zawisłej przed nim sprawy. Choć Trybunał „zawsze wykazywał ostrożność w przedmiocie zmiany wykładni prawa potwierdzonej we wcześniejszych

wyrokach", aby chronić w ten sposób istotne wartości stabilności, spójności, jednolitości i pewności prawa [11], w wyjątkowych przypadkach uznawał on za stosowne ponownie rozważyć wydane w przeszłości rozstrzygnięcia. Moim zdaniem w niniejszym przypadku ma miejsce sytuacja, w którym ponowne rozważenie tej kwestii jest uzasadnione. W momencie wydawania wspomnianego postanowienia nie było do końca jasne, jakie skutki będzie ono miało dla kwestii dostępu do akt postępowania sądowego. Obecnie, gdy złożone już zostały wnioski o dostęp do dokumentów na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, skutki mającego bardzo szeroki zakres stwierdzenia Trybunału wydają się znacznie bardziej oczywiste [12].

19. Jeśli Trybunał zgodzi się z wyciągniętymi przeze mnie w tej kwestii wnioskami, podniesione w odwołaniach kwestie dotyczące będących w toku spraw nabiorą czysto teoretycznego charakteru. Na wypadek jednak, w którym Trybunał uzna za stosowne, by nie powracać do postanowienia wydanego w sprawie Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie, przeprowadzę analizę warunków, których spełnienie jest konieczne, aby można było domagać się od Komisji ujawnienia dokumentów. Kwestia, jaką należy przy tym rozstrzygnąć, jest w każdym wypadku identyczna jak ta, którą musi rozstrzygnąć Trybunał przy podejmowaniu decyzji o ujawnieniu przezeń dokumentów: czy ujawnienie to wpłynie negatywnie na niezawisłość postępowania sądowego?

20. W tym kontekście rozpocznę moje rozważania od podstaw prawnych mających posłużyć zakwestionowaniu dokonanej w pierwszej instancji wykładni ustanowionych w rozporządzeniu nr 1049/2001 przesłanek ujawniania pism procesowych. Będę musiał przy tym dotknąć kwestii równowagi pomiędzy potrzebą zapewnienia spokojnego przebiegu postępowania sądowego a interesami wynikającymi z prawa do przeprowadzenia publicznej rozprawy, jaka musi być osiągnięta. Będę musiał również wprowadzić rozróżnienie pomiędzy sprawami w toku przed Trybunałem a sprawami, w których wydano już ostateczne rozstrzygnięcie.

B — *Sprawy w toku*

21. Ustalając, czy ochrona niezawisłości postępowania sądowego wymaga tego, aby przedstawione pisma stron pozostały poufne, sprawdzić należy, jakie są wspólne tradycje państw członkowskich i praktyka Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w tej dziedzinie.

11 — Zobacz moja opinia do wyroku z dnia 5 grudnia 2006 r. w sprawach połączonych C-94/04 i C-202/04 Cipolla, Zb.Orz. s. I-11421, pkt 28.

12 — Wyrok z dnia 24 listopada 1993 r. w sprawach połączonych C-267/91 i C-268/91 Keck i Mithouard, Rec. s. I-6097, pkt 14.

22. W przypadku Trybunału w Strasburgu zastosowanie ma art. 33 tego regulaminu [13], zgodnie z którym:

„*Artykuł 33*

(Publiczny charakter postępowania)

1. Wszystkie dokumenty złożone w sekretariacie Trybunału przez strony postępowania lub przez osoby trzecie biorące w nim udział w związku z daną skargą, z wyjątkiem dokumentów przedstawionych w ramach negocjacji mających za cel osiągnięcie ugody na podstawie art. 62 niniejszego regulaminu, są publicznie dostępne zgodnie z ustanowionymi przez sekretarza praktycznymi zasadami, chyba że przewodniczący izby z urzędu lub na wniosek strony lub innej zainteresowanej osoby zadecyduje inaczej ze względów wskazanych w ust. 2 niniejszego artykułu.

2. Publiczny dostęp do danego dokumentu lub jego części może zostać ograniczony ze względów moralnych oraz ze względu na porządek publiczny lub bezpieczeństwo narodowe w demokratycznym społeczeństwie, jeśli wymaga tego interes nieletnich lub ochrona prywatnego życia stron lub innej osoby, której dokument taki dotyczy, a także w zakresie, który w opinii przewodniczącego izby jest ściśle niezbędny w specjalnych okolicznościach, gdy ujawnienie mogłoby zaszkodzić interesowi wymiaru sprawiedliwości.

3. Złożone na podstawie ust. 1 tego artykułu wnioski o zachowanie poufności muszą być uzasadnione i wskazywać, czy dotyczą one poufności całych dokumentów czy też ich części.

4. Wydane przez izbę postanowienia i wyroki są publicznie dostępne. Trybunał okresowo publikuje mające ogólny charakter informacje o decyzjach podjętych przez komitety na podstawie art. 53 § 2".

23. Zgodnie z ustanowioną w tym regulaminie zasadą wszystkie dokumenty przedstawione przez strony lub osoby trzecie (takie jak interwenienci) są publicznie dostępne, z wyjątkiem tych przedstawionych w ramach negocjacji mających za cel osiągnięcie ugody; nie zostało wprowadzone rozróżnienie między sprawami w toku i sprawami zamkniętymi. Jednocześnie art. 33 ustanawia ograniczenia w tym dostępie, w sytuacji gdy wymagają tego względy dotyczące moralności, porządku publicznego, bezpieczeństwa narodowego oraz ochrony nieletnich, prywatności i interesu wymiaru sprawiedliwości. Względy te ograniczają przysługujące członkom społeczeństwa prawo dostępu do zawartych w aktach sprawy dokumentów; podczas gdy publiczny dostęp jest zasadą ogólną, poufność zostaje zapewniona, jeśli jest to

13 — Na uwagę zasługuje także art. 40 europejskiej konwencji praw człowieka: „Dokumenty złożone u szefa kancelarii są publicznie dostępne, chyba że przewodniczący Trybunału zadecyduje inaczej".

konieczne w danym przypadku. Należy więc podkreślić, że kontrola dostępu do dokumentów sądowych należy do trybunału strasburskiego. Znajduje to wyraz w art. 33 ust. 1 jego regulaminu, zgodnie z którym przewodniczący izby może ograniczyć ten dostęp nie tylko na wniosek strony lub osoby trzeciej, lecz także z własnej inicjatywy, jeśli uzna, że takie ograniczenie jest konieczne z któregokolwiek z przedstawionych w ust. 2 względów.

24. Jeśli chodzi o państwa członkowskie, brak jest w ich ustawodawstwie zakazującego ujawniania pism procesowych stron ogólnego wymogu poufności. Większość krajowych systemów prawnych przeszła bowiem ewolucję od sytuacji, w których dostęp do dokumentów był bardzo ograniczony, do sytuacji, w której zapewniona jest jakaś forma publicznego dostępu. Większość państw członkowskich zezwala dzisiaj na dostęp do dokumentów sądowych pod pewnymi warunkami [14].

25. Choć Trybunał nigdy nie zajął się specjalnie tą kwestią, jego orzecznictwo nie sugeruje bynajmniej istnienia potrzeby mającego ogólny charakter wymogu poufności. Dotyczy to także ww. postanowienia w sprawie Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie, zgodnie z którym „ujawnienie dokumentu mogłoby naruszyć prawidłowe sprawowanie wymiaru sprawiedliwości" tylko „w wyjątkowych przypadkach" [15]. Jednak dotyczące tej kwestii orzecznictwo Trybunału nie ogranicza się do tego postanowienia. Badając kwestię dostępu do opinii służby prawnej Rady, Trybunał rozważył i odrzucił pewne wątpliwości dotyczące w tym kontekście presji publicznej. Trybunał poszedł bowiem dalej niż ja, który przyjąłem w tej kwestii w opinii bardzo ostrożne stanowisko [16]. Doszedł on do wniosku, iż „nawet przy założeniu, że na członków tej służby prawnej wywierane są w tym celu bezprawne naciski, to owe naciski, a nie możliwość ujawnienia opinii prawnych, narażałyby na szwank interes tej instytucji […] i oczywiście zadaniem Rady byłoby podjęcie środków niezbędnych do tego, by te naciski ustały" [17]. Wniosek taki należy również wyciągnąć w przypadku bezprawnej presji na wymiar sprawiedliwości i strony postępowania sądowego.

26. Ponadto z praktyki międzynarodowego wymiaru sprawiedliwości wynika, że nie należy się obawiać, iż ujawnienie takich dokumentów zaszkodziłoby postępowaniu sądowemu. Przykładowo Międzynarodowy Trybunał Karny dla Rwandy, pomimo istotnego względu zachowania poufności ze

14 — W odniesieniu do różnych stosowanych przez państwa członkowskie rozwiązań zob. pkt 29 poniżej.

15 — Wyżej wymienione postanowienie w sprawie Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 10.

16 — Zobacz pkt 40 mojej opinii do wyroku z dnia 1 lipca 2008 r. w sprawach połączonych C-39/05 P i C-52/05 P Szwecja i Turko przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-4723, gdzie wyjaśniam, że poufnością mogą zostać objęte wszystkie opinie służb prawnych.

17 — Ibidem, pkt 64.

względu na ochronę świadków, ustanowił na podstawie swego przewidującego publiczne postępowanie regulaminu wymóg ujawnienia wszystkich pism procesowych, chyba że wyjątkowe względy przemawiają za zachowaniem ich poufności, w którym to przypadku strony są zobowiązane do dołączenia do akt sprawy sporządzonych jawnych wersji ich poufnych dokumentów [18]. Międzynarodowy Trybunał Karny przyjął podobne stanowisko, udostępniając pisma procesowe stron na swej stronie internetowej, z wyjątkiem przypadków, w których Trybunał wydał postanowienie w przedmiocie nieujawniania lub jest to konieczne w celu ochrony wrażliwych danych osobowych [19]. Obecną tendencją w tym względzie wydaje się być zasada, że im większy jest dystans między danym sądem a jednostkami, tym większa troska o zapewnienie przejrzystości postępowań sądowych [20].

27. Stosowana w Stanach Zjednoczonych praktyka wskazuje na to, że sprawiedliwy proces sądowy jest do pogodzenia z publicznym dostępem do dokumentów [21]. Prawo Stanów Zjednoczonych wychodzi z założenia, że dokumenty są dostępne. Przewiduje ono od tej zasady tylko kilka wyjątków, których celem jest ochrona poufnych informacji [22], i umożliwia sądowi, jeśli jest to konieczne, opieczętowanie danych dokumentów. Przykładowo Federal Rules of Civil Procedure (federalny kodeks postępowania cywilnego) stanowi, że:

„W należycie uzasadnionych przypadkach sąd jest uprawniony do wydania w danej sprawie postanowienia w przedmiocie:

(1) zażądania sporządzenia dodatkowej informacji, lub

(2) ograniczenia lub całkowitego zakazania osobom trzecim elektronicznego dostępu do przedstawionych sądowi dokumentów [23]".

28. Jeśli postanowienie takie nie zostanie wydane, dokumenty te są dostępne ze skutkiem natychmiastowym. Sądy federalne przyznają dostęp do akt spraw, w tym pism procesowych

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

19 — ICC Rules of Procedure and Evidence ICC-ASP/1/3, art. 15; http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/Situations+and+Cases/Cases.

20 — Warto tutaj wspomnieć, że system rozwiązywania sporów w ramach Światowej Organizacji Handlu przewiduje, iż pisma procesowe stron są poufne (art. 18 ust. 2 Dispute Settlement Understanding – Uzgodnienia w sprawie zasad i procedur regulujących rozwiązywanie sporów), podczas gdy w sprawozdaniach z działalności Panel and Appellate Body (organu panelowego i odwoławczego) znaleźć można szczegółowy opis pism procesowych stron, a często także pisma te są tam załączone lub przedstawiona ich treść. Strony sporów mają jednak swobodę ujawniania swych pism procesowych. Zobacz W. Davey, Proposals for Improving the Working Procedures of WTO Dispute Settlement Panels, [w:] 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 — Dawny przewodniczący Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Willliam H. Rehnquist w Constitutional Law and Public Opinion (1986), 20 Suffolk U. L. Rev. 751, stwierdził ponadto, że wpływ opinii publicznej na sędziów jest nieunikniony, lecz jego zdaniem ma to pozytywny wpływ w przypadku „dużych" spraw.

22 — Zobacz przykładowo Federal Rules of Civil Procedure (federalny kodeks postępowania cywilnego), art. 5 ust. 2 (dotyczący informacji osobowych, takich jak numery ubezpieczenia społecznego i kont bankowych); Federal Rules of Evidence (federalny kodeks postępowania dowodowego), art. 412 lit. c) pkt 2 (dotyczący dowodów przeszłych seksualnych zachowań ofiar gwałtów).

23 — Federal Rule of Civil Procedure, 5.2(e).

stron, drogą internetową [24]. Wiele z tych materiałów jest także publicznie dostępnych poprzez takie jak Westlaw sądowe bazy danych, co dotyczy w szczególności spraw, które przyciągają dużą uwagę mediów. Pisma procesowe są często dostępne na Westlaw już w kilka dni roboczych po ich przedstawieniu sądowi.

29. Podczas gdy wspólne tradycje państw członkowskich nie przewidują wymogu poufności, co wydaje się uzasadnione, nie przemawiają one także za przyjęciem stanowiska przeciwnego, polegającego na tym, że prawo do sprawiedliwego procesu *zakłada* mający ogólny charakter dostęp społeczeństwa do dokumentów stron [25]. Tylko dwa państwa członkowskie – Szwecja i Finlandia – przyznają prawo dostępu do dokumentów przedstawionych w sprawach w toku. Najbardziej rozpowszechnionym wśród państw członkowskich (w tym w Hiszpanii, Niemczech, Estonii, Polsce, Portugalii, Irlandii, Republice Czeskiej i Słowenii) jest pozostawienie sądom uprawnienia do przyznania dostępu, lecz decyzja ta bądź wchodzi w zakres swobodnej oceny sądu, bądź jest uzależniona od wyważenia wchodzących w grę w danej sprawie poszczególnych interesów. W niektórych państwach członkowskich, które przewidują pewne formy dostępu do dokumentów sądowych, odpowiednie zasady i praktyka różnią się między sobą w zależności od rodzaju sprawy lub sądu, przed którym zawisła (na przykład w Danii, Zjednoczonym Królestwie, Grecji, Austrii, Francji i na Cyprze). Warto tu znów podkreślić rozstrzygającą rolę, jaką w decyzji o przyznaniu dostępu odgrywa w ramach tych wszystkich krajowych systemów sąd. Wreszcie do mniejszości należą te kraje członkowskie (Węgry, Luksemburg i Niderlandy), gdzie w praktyce dostęp do dokumentów znajdujących się w aktach sprawy jest zabroniony.

30. Biorąc pod uwagę wchodzące w grę sprzeczne ze sobą interesy i obecny brak zgodnego stanowiska państw członkowskich, wydaje mi się, że Trybunał powinien zachować w tej kwestii daleko posuniętą ostrożność. Ponieważ każda ze spraw dotyczy innej problematyki, należy brać pod uwagę potrzeby danego przypadku i ostrożnie ważyć mające zastosowanie do niego konkurujące ze sobą uzasadnienia. Myślę, że przynajmniej obecnie pożądane jest uniknięcie ustanowienia bardzo ogólnej lub przeciwnie, bardzo ścisłej, zasady, z której wynikałoby prawo dostępu do dokumentów we wszystkich sprawach lub też która negowałaby istnienie takiego prawa. Jest to dziedzina, w której prawo powinno rozwijać się małymi krokami, przy uwzględnieniu zajmowanych na potrzeby poszczególnych przypadków stanowisk. Wyważenie w każdej sprawie względów najlepiej pozostawić działającemu w porozumieniu ze stronami sądowi. Wraz z czasem, jeśli stanowiska państw członkowskich będą ewoluować w stronę przyznania szerokiego dostępu, ewolucja stanowiska Trybunału może również przebiegać w tym kierunku. Obecnie, gdy wniosek o uzyskanie dostępu do akt sprawy w toku składa członek społeczeństwa, moim zdaniem do Trybunału należy uważne zbadanie wchodzących w grę interesów

24 — Więcej informacji na stronie http://pacer.psc.uscourts.gov/pacerdesc.html.

25 — Dokument „Note de recherche" 2/126.

i zbadanie, czy dostęp ten powinien zostać przyznany.

C — *Sprawy, w których wydane zostało ostateczne rozstrzygnięcie*

31. Jeśli dana sprawa jest już zamknięta, kwestia staje się znacznie prostsza. Odpowiedź na podstawowe pytanie, czy ujawnienie dokumentów może zaszkodzić niezawisłości postępowania sądowego – brzmi oczywiście „nie". W przypadku takim Trybunał miał już możliwość zbadania przedstawionych przez strony dokumentów, przeprowadzenia rozważań i wydania rozstrzygnięcia; postępowanie sądowe zostało zakończone i opublikowanie pism procesowych stron pozostaje na nie bez wpływu.

32. Ponadto za ujawnieniem takich dokumentów przemawiają dodatkowe względy związane z jawnością postępowania i prawem do uzyskania uzasadnionego rozstrzygnięcia. Jednym z najważniejszych uzasadnień prawa do uzyskania uzasadnionego rozstrzygnięcia jest umożliwienie społeczeństwu zrozumienia przyczyn, dla których Trybunał wydał dane rozstrzygnięcie oraz poznanie jego toku rozumowania. Jak wyjaśnił Neil MacCormick, argumentacja prawna pełni funkcję uzasadniającą: to nie tylko broniący sprawy adwokat przedstawia argumenty na to, dlaczego w danych okolicznościach racja jego klienta winna wziąć górę, lecz także sędzia, przedstawiając uzasadnione rozstrzygnięcie, wyjaśnia, w jaki sposób to, jak rozstrzygnął spór, jest uzasadnione [26]. To właśnie ta funkcja uzasadniająca charakteryzuje szczególną postać spoczywającej na sądach odpowiedzialności, która pozostaje w związku z jakością procesu poszukiwania właściwego rozstrzygnięcia i wynikających zeń argumentów. Dostęp do pism procesowych stron jest dla tego procesu kluczowy, ponieważ umożliwia on społeczeństwu zrozumienie zarówno przedstawionych Trybunałowi argumentów, jak przyczyn, dla których ten ostatni przyjął je lub odrzucił. Bez dostępu do jej akt podążanie za tokiem sprawy i jej zrozumienie może stać się czysto teoretycznym i pozbawionym wszelkiej praktycznej wartości ćwiczeniem, podczas gdy społeczeństwo potrzebuje dostępu do dokumentów, aby ocenić, czego dotyczyła sprawa i w jaki sposób toczyło się postępowanie sądowe. Dostęp ten przyczynia się również do osiągnięcia symetrii pomiędzy procesem poszukiwania przez Trybunał właściwego rozstrzygnięcia jako takim a uzasadnieniem wyroku.

33. Kolejna kwestia mająca znaczenie dla tego szczególnego nałożonego na sądy wymogu odpowiedzialności: możliwość uzyskania

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

dostępu do akt sprawy może zwiększyć poziom ogólnego zaufania, jakie społeczeństwo europejskie pokłada w systemie sądowniczym Unii, ponieważ w ten sposób wysyłany jest klarowny komunikat, że postępowanie sądowe nie jest prowadzone w całkowitym sekrecie, lecz podlega kontroli społecznej [27], która nie ma charakteru politycznego, tylko opiera się na podniesionych w ramach danej sprawy argumentach prawnych i uzasadnieniu ustosunkowującego się do nich Trybunału. Ma to szczególne znaczenie w przypadku Trybunału Sprawiedliwości, który ze swej natury nie jest tak bliski obywatelom Europy jak ich sądy krajowe, tak ze względów geograficznych, jak i ze względu na gorszą znajomość stosowanych przezeń zasad postępowania. Udzielenie dostępu do dołączonych do akt sprawy dokumentów może pomóc w zmniejszeniu dystansu między obywatelami Europy a Trybunałem poprzez uprzystępnienie jego zasad postępowania i uczynienie ich bardziej przejrzystymi.

34. Ponadto podczas gdy rozstrzygnięcia sądowe określają (jednogłośnie lub nie) prawidłową z prawnego punktu widzenia odpowiedź, musi z nich jednocześnie wynikać, że udzielenie tej odpowiedzi jest efektem ścierania się ze sobą wielu konkurujących ze sobą poglądów na to, jaka powinna być jej treść. Paradoksalnie, władza, z jaką sąd rozstrzyga, co jest prawem, ma swe źródła w – często ożywionej – dyskusji między stronami sporu. To właśnie uwzględnienie wszystkich różnorodnych i przeciwstawnych punktów widzenia uprawomocnia dokonane autorytarnie przez Trybunał rozstrzygnięcie, co jest prawem. W tym względzie dostęp do pism procesowych stron i możliwość postrzegania rozstrzygnięcia Trybunału w ich kontekście gwarantuje tym, którzy mieli odmienny pogląd na to, co jest prawem, że ich opinia – choć nie przeważyła – została należycie wzięta pod uwagę w procesie poszukiwania przez Trybunał właściwego rozstrzygnięcia. Jest to szczególnie istotne, gdy rozstrzygnięcia nie zawierają votum separatum [28]. Jest to także ważne ze względu na możliwość trwania dalszej debaty nie tylko o tym, czym jest prawo, lecz także, czym powinno ono być.

35. Wcześniej cel ten był realizowany w drodze publikacji przez Trybunał przedstawiającego argumenty stron sprawozdania na rozprawę, dającej społeczeństwu i prawnikom dostęp do wielu niezbędnych informacji [29]. To, że ze zrozumiałych względów Trybunał zrezygnował z tego obyczaju, stanowi dodatkowe uzasadnienie dla ujawniania treści pism procesowych stron.

27 — W kwestii podobnych argumentów dotyczących znaczenia otwartości procesu ustawodawczego zob. ww. wyrok w sprawie Turco, pkt 46.

28 — Nawet jeśli czasami opinie rzeczników generalnych mogą reprezentować inny punkt widzenia niż ten przyjęty przez Trybunał.

29 — Czasami dodatkowym źródłem informacji są opinie rzeczników generalnych, które jednak nie mają takiego celu (i nie powinny go mieć).

36. Oczywiście Trybunał będzie rozpatrywał sprawy, w których należy zabronić dostępu do dokumentów z powodu mających nadrzędne znaczenie względów temu przeciwnych; najbardziej oczywistymi (choć nie jedynymi) z nich są ochrona wrażliwych danych osobowych i interesy nieletnich. W niektórych przypadkach ograniczenie dostępu do akt sprawy przez jakiś czas po jej zamknięciu może być uzasadnione ze względu na trwające jeszcze negocjacje z państwami członkowskimi. Podczas gdy, co do zasady, po ogłoszeniu wyroku w danej sprawie dostęp do jej akt powinien być regułą, w przypadkach takich należy zapewnić poufność jako wyjątek od zasady. Znów zadaniem Trybunału Sprawiedliwości jest rozstrzygnięcie, czy to z własnej inicjatywy, czy na wniosek strony, że pewne dokumenty, ich część czy nawet wszystkie dołączone do akt danej sprawy dokumenty powinny pozostać poufne nawet po jej zamknięciu.

37. Po wydaniu ostatecznego rozstrzygnięcia w danej sprawie przedstawione przez strony pisma procesowe powinny być dostępne dla członków społeczeństwa, chyba że szczególne względy przemawiają za tym, iż w danym przypadku należy zachować poufność. Nie można jednak zakładać istnienia takich względów w każdym przypadku. Z uwagi na ważkie argumenty przemawiające za ujawnianiem takich informacji liczba takich wyjątków powinna być ograniczona.

38. Tak więc, skoro zostało ustalone, że w zamkniętych sprawach dostęp do ich akt powinien być regułą, wynika z tego, iż w takich sprawach ich strony powinny mieć także prawo do uczynienia ze swej własnej inicjatywy publicznie dostępnymi zarówno własnych pism procesowych, jak i pism procesowych drugiej strony. Po wydaniu wyroku w danej sprawie przestają bowiem mieć znaczenie względy związane z niezawisłością postępowania sądowego i równością broni, które przemawiają za zachowaniem poufności akt sprawy w toku i, przede wszystkim, wymagają do Trybunału samodzielnego podjęcia decyzji w tej kwestii. Znów mogą tu zaistnieć przypadki, w których, choć wyrok został wydany, należy zachować poufność. Obowiązkiem i prawem Trybunału jest określenie, czy to z własnej inicjatywy, czy na wniosek strony, czy taki przypadek zachodzi w danej sprawie, i nałożenie na strony szczególnych obowiązków ograniczających możliwość ujawnienia lub go zakazujących, nawet po zamknięciu sprawy.

39. Reasumując: w momencie gdy dana sprawa pozostaje jeszcze w toku, sam Trybunał powinien rozpatrywać złożone przez członków społeczeństwa wnioski o uzyskanie dostępu do przedstawionych przez strony tej sprawy pism procesowych. Te pisma procesowe stanowią część postępowania sądowego i Trybunał jest najwłaściwszym podmiotem dla dokonania bezstronnej oceny tego, czy dostęp do nich nie zakłóci spokojnego przebiegu postępowania sądowego i nie będzie miał negatywnego wpływu na jego niezawisłość lub też nie naruszy to innych słusznych interesów. Nawet jeśli Trybunał musiałby uznać, że pisma procesowe stron są objęte zakresem stosowania rozporządzenia nr 1049/2001 i wydać rozstrzygnięcie

w niniejszej sprawie, opierając się na tym rozporządzeniu, zasadnicza kwestia tego, w jakich okolicznościach należy przyznać do nich dostęp, pozostaje niezmienna. Moim zdaniem na obecnym etapie rozwoju prawa w przypadku spraw w toku należy unikać ustanawiania ścisłych reguł i zamiast tego przyjąć bardziej ostrożne stanowisko, dokonując oceny dla potrzeb konkretnych przypadków. W przypadku natomiast spraw zamkniętych właściwe byłoby przyjęcie ogólnej zasady przemawiającej za dostępem do dokumentów. Oznacza to także, że w zamkniętych sprawach strona powinna mieć prawo do uczynienia ze swej własnej inicjatywy publicznie dostępnymi swych własnych pism procesowych lub pism procesowych drugiej strony; po wydaniu wyroku nie ma już konieczności zachowywania decyzji o ujawnieniu tych pism do wyłącznej właściwości Trybunału. W przypadku takim ma zastosowanie rozporządzenie nr 1049/2001, a Komisja winna dokonać oceny każdego wniosku z osobna, w świetle przedstawionych wcześniej w tej opinii zasad. Trybunał powinien jednak zawsze zachować możliwość zobowiązania stron do zachowania poufności, jeśli uzna on to za właściwe i sprawiedliwe.

III — Wnioski

40. Biorąc pod uwagę wszystkie powyższe rozważania, proponuję:

— uchylić wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 12 września 2007 r. w sprawie T-36/04;

— stwierdzić nieważność decyzji Komisji z dnia 20 listopada 2003 r.; oraz

— nakazać Komisji ponowne zbadanie złożonego przez API wniosku z dnia 1 sierpnia 2003 r. w świetle wydanego w niniejszej sprawie rozstrzygnięcia.