NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
M. POIARES MADURO
prednesené 1. októbra 2009 [1]

1. V akom rozsahu vyžadujú zásady transparentnosti súdneho konania a verejnosti procesu, aby mala verejnosť prístup k písomným podaniam predložených Súdnemu dvoru účastníkmi konania? Toto je podstata otázky, ktorá vznikla v prejednávaných odvolaniach podaných Švédskym kráľovstvom, organizáciou novinárov a Komisiou proti rozhodnutiu Súdu prvého stupňa.

I — Skutkový stav a rozsudok Súdu prvého stupňa

2. Odvolania sa týkajú sporu medzi Association de la presse internationale ASBL (ďalej len „API“) a Komisiou Európskych spoločenstiev, pokiaľ ide o prístup k niektorým písomným podaniam predloženým Komisiou v rámci konaní na Súde prvého stupňa a Súdnom dvore.

3. API, nezisková organizácia novinárov, cieľom ktorej je pomáhať svojim členom informovať svoje domovské krajiny o Európskej únii, požiadala listom z 1. augusta 2003 Komisiu v súlade s článkom 6 nariadenia č. 1049/2001 [2] o prístup k uvedeným podaniam. Rozhodnutím z 20. novembra 2003 Komisia túto žiadosť zamietla.

4. Podľa Komisie sporné dokumenty patria do niekoľkých kategórií. Pokiaľ ide o dokumenty predložené v troch veciach, v ktorých stále prebiehali konania, [3] Komisia usúdila, že ich zverejnenie by nepriaznivo ovplyvnilo jej postavenie ako žalovanej strany tým, že by ju to vystavilo možnosti vonkajšieho tlaku, najmä zo strany verejnosti. V dôsledku toho sa na dokumenty vzťahuje výnimka stanovená v nariadení č. 1049/2001, pokiaľ ide o zverejnenie, ktorým by sa „porušila ochrana… súdneho konania a právneho poradenstva“. [4]

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

2 — Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie (Ú. v. ES L 145, s. 43; Mim. vyd. 01/003, s. 331).

3 — Rozsudky zo 14. decembra 2005, Honeywell/Komisia, T-209/01, Zb. s. II-5527; General Electric/Komisia, T-210/01, Zb. s. II-5575, a z 1. februára 2005, Komisia/Rakúsko, C-203/03, Zb. s. I-935.

4 — Pozri článok 4 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001.

Z toho istého dôvodu Komisia taktiež zamietla prístup k podaniam vo štvrtej veci, ktorá, hoci už bola skončená, úzko súvisela s vecami, v ktorých prebiehali konania. [5]

5. Pokiaľ ide o konanie o nesplnení povinnosti, Komisia ďalej uviedla, že zverejnením jej podaní by sa „porušila ochrana… účelu… vyšetrovania“ v zmysle článku 4 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001, ktorého účelom je dosiahnuť vyriešenie sporu formou zmieru. Komisia uplatnila toto odôvodnenie jednak vo veciach, v ktorých sa konanie o nesplnení povinnosti ešte neskončilo, [6] a jednak v prípadoch, v ktorých sa síce konanie skončilo, ale členské štáty ešte nesplnili povinnosti, ktoré im vyplývajú z rozsudku. [7]

6. Komisia priznala, že podľa nariadenia č. 1049/2001 by prevažujúci verejný záujem na zverejnení prevážil jej záujem na zachovaní dôvernosti podaní. Uviedla však, že API nepredložila žiadne tvrdenia, ktoré by preukazovali takýto záujem. Nakoniec zvážila a zamietla možnosť čiastočného prístupu k dokumentom.

7. API napadla rozhodnutie Komisie žalobou podanou 2. februára 2004 do kancelárie Súdu prvého stupňa. V rámci Súdu prvého stupňa bola vec pridelená veľkej komore, ktorá vydala napadnutý rozsudok 12. septembra 2007.

8. Vo svojom rozsudku Súd prvého stupňa zdôraznil, že účelom nariadenia č. 1049/2001 bolo poskytnúť široký prístup a že výnimky by sa mali vykladať reštriktívne. Napriek tomu rozhodol, že Komisia môže zamietnuť prístup k písomným podaniam vo všetkých prípadoch, v ktorých ešte neboli vypočuté prednesy účastníkov konania, pretože jej právo brániť svoje záujmy nezávisle od všetkých vonkajších vplyvov sa týka všetkých spisov, až kým vec nedospeje do štádia pojednávania. Ak však bolo zamietnutie prístupu založené na existencii spojenia medzi skončeným konaním a inou vecou, v ktorej ešte prebieha konanie, Komisia nemôže odoprieť prístup bez udania konkrétnych dôvodov, pokiaľ ide o to, prečo by sa zverejnením porušila ochrana súdneho konania v ešte neskončenej veci. Pokiaľ ide o konanie o nesplnení povinnosti, Súd prvého stupňa rozhodol, že záujem na vyriešení sporu zmierom s členskými štátmi môže

5 — Rozsudok zo 6. júna 2002, Airtours/Komisia, T-342/99, Zb. s. II-2585.

6 — Rozsudok Komisia/Rakúsko, už citovaný.

7 — Rozsudky z 5. novembra 2002, Komisia/Spojené kráľovstvo, C-466/98, Zb. s. I-9427; Komisia/Dánsko, C-467/98, Zb. s. I-9519; Komisia/Švédsko, C-468/98, Zb. s. I-9575; Komisia/Fínsko, C-469/98, Zb. s. I-9627; Komisia/Belgicko, C-471/98, Zb. s. I-9681; Komisia/Luxembursko, C-472/98, Zb. s. I-9741; Komisia/Rakúsko, C-475/98, Zb. s. I-9797, a Komisia/Nemecko, C-476/98, Zb. s. I-9855.

odôvodňovať paušálne zamietnutie zverejnenia dokumentov iba dovtedy, kým nebol vydaný rozsudok. Akonáhle je rozsudok vydaný, členské štáty sú povinné ho vykonať a vo veci nie je možné konať ďalej.

9. Odvolania proti rozsudku Súdu prvého stupňa podala Komisia (C-532/07), API (C-528/07) a Švédske kráľovstvo (C-514/07). Spojené kráľovstvo, Dánske kráľovstvo a Fínska republika neskôr vstúpili do konania ako vedľajší účastníci konania.

10. Komisia vo svojom odvolaní podanom na Súdny dvor tvrdí, že sa Súd prvého stupňa dopustil nesprávneho právneho posúdenia tým, že rozhodol, že žiadosť o prístup k písomným podaniam musí byť posúdená individuálne, ak je takáto žiadosť podaná po skončení konania. Podľa Komisie Súd prvého stupňa postupoval na základe nekonzistentného odôvodnenia a opomenul zohľadniť záujmy spravodlivosti, záujmy ostatných účastníkov dotknutých konaním a práva Komisie. Komisia takisto tvrdí, že Súd prvého stupňa nesprávne rozhodol, že žiadosti o prístup k písomným podaniam vznesené po vydaní rozsudku v konaniach o nesplnení povinnosti podľa článku 226 ES a vo všetkých konaniach, v ktorých už bolo vydané rozhodnutie, ale súvisia s vecami, v ktorých prebiehajú konania, je potrebné posudzovať individuálne. Komisia tvrdí, že napadnutý rozsudok oslabí jej schopnosť presadzovať právo Spoločenstva a zaručiť to, aby členské štáty rešpektovali svoje povinnosti. V dôsledku toho sa Komisia domáha toho, aby Súdny dvor napadnutý rozsudok zrušil v rozsahu, v akom uvedený rozsudok ruší rozhodnutie Komisie o zamietnutí prístupu.

11. Naopak API navrhuje, aby Súdny dvor napadnutý rozsudok zrušil v rozsahu, v akom potvrdzuje právo Komisie nezverejniť svoje podania pred pojednávaním, a aby buď zrušil rozhodnutie Komisie z 20. novembra 2003, alebo aby vec vrátil Súdu prvého stupňa na opätovné prejednanie. API tvrdí, že výnimka stanovená v nariadení č. 1049/2001, pokiaľ ide o súdne konania, vyžaduje individuálne posúdenie a spochybňuje opačný záver Súdu prvého stupňa z týchto dôvodov: i) je v rozpore s ustálenými zásadami pre výklad tejto výnimky; ii) vychádza z neexistujúceho práva Komisie chrániť svoje záujmy nezávisle od všetkých vonkajších vplyvov; iii) Súd prvého stupňa nesprávne uplatnil zásadu rovnosti zbraní; iv) Súd prvého stupňa neprikladal dostatočnú váhu praxi iných súdov, a v) Súd prvého stupňa sa nesprávne dovoláva nutnosti chrániť *neverejné* konania. API taktiež tvrdí, že Súd prvého stupňa nesprávne vyložil

výraz „nepreváži verejný záujem“ v kontexte článku 4 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001.

12. Podobne ako API aj Švédske kráľovstvo navrhuje, aby Súdny dvor zrušil napadnutý rozsudok v rozsahu, v akom bola zamietnutá žaloba API a aby zrušil rozhodnutie Komisie z 20. novembra 2003. Švédsko ďalej tvrdí, že výnimky z požiadaviek na zverejnenie musia byť vykladané reštriktívne a že neexistuje žiadne odôvodnenie všeobecného zamietnutia prístupu verejnosti.

II — Posúdenie

A — *Predbežné poznámky*

13. V žiadosti o sporné dokumenty v prejednávanom prípade API nastolila dôležité otázky týkajúce sa transparentnosti v Európskej únii. Problém API nespočíval v odpovediach na tieto otázky, ale v postupe v rámci ktorého k tomu došlo. API uplatnila postup stanovený v nariadení č. 1049/2001 [8] pre získanie prístupu k podaniam predloženým vo veciach, v ktorých prebiehajú konania, a žiadosť, ktorú mala predložiť Súdnemu dvoru, predložila Komisii.

14. Kým prebieha súdne konanie, je záležitosťou Súdneho dvora, nie Komisie, aby rozhodol o tom, či v konkrétnom prípade má mať verejnosť prístup k dokumentom v určitej veci. Tento prístup vyplýva z Amsterdamskej zmluvy, v ktorej sa členské štáty rozhodli nespomenúť v článku 255 súdne orgány. Takéto rozhodnutie je záležitosťou Súdneho dvora nie preto, ako sa domnieva Komisia, lebo zásady transparentnosti sa nevzťahovali na súdne orgány, ale preto, lebo počas konania je vec v právomoci Súdneho dvora. Iba Súdny dvor je v takom postavení, aby mohol zvážiť protichodné záujmy a určiť to, či by sprístupnenie dokumentov spôsobilo niektorému z účastníkov nenapraviteľnú ujmu alebo či by narušilo spravodlivosť súdneho konania. Keby bolo rozhodnutie zverejniť dokumenty ponechané účastníkom konania, mohli by byť pri zverejňovaní dokumentov, keďže by sa obávali zásahu do svojich záujmov, príliš

8 — Nariadenie stanovuje postup, ktorý má verejnosť dodržať v prípade, keď požaduje dokumenty od inštitúcií Európskej únie, okrem Súdneho dvora „aby sa zaistil čo najširší prístup k dokumentom“ [článok 1 písm. a)]. Zo zásady prístupu k dokumentom Európskej únie, ktorá je stanovená v nariadení, existuje niekoľko výnimiek. Tie, ktoré sú pre prejednávaný prípad relevantné, sú stanovené v článku 4 ods. 2, ktorý stanovuje:
„Inštitúcie odmietnu prístup k dokumentu v prípade, keď by sa jeho zverejnením porušila ochrana:
– obchodných záujmov fyzickej alebo právnickej osoby, vrátane duševného vlastníctva,
– súdneho konania a právneho poradenstva,
– účelu inšpekcií, vyšetrovania a kontroly,
pokiaľ nepreváži verejný záujem na jeho zverejnení.“

opatrní, a naopak príliš ochotní zverejňovať dokumenty, ktoré by mohli spôsobiť ujmu ich protistranám.

15. Keď sa uzná, že rozhodovanie o otázkach prístupu k dokumentom predloženým Súdnemu dvoru je záležitosťou Súdneho dvora, rozplynú sa hlavné nebezpečenstvá uvádzané účastníkmi konania v prejednávanej veci. Súdny dvor sa nemusí obávať, že Komisia sprístupní dokumenty, ktoré ovplyvnia jeho rozhodovanie. Jeho schopnosť viesť *neverejné* konanie nie je ohrozená, keďže Súdny dvor je schopný rozhodnúť, či by poskytnutie určitých dokumentov nebolo v rozpore s nutnosťou zaistiť dôvernosť v predmetnej veci. Žiadne problémy by nemali vyplývať ani zo zásady rovnosti zbraní, keďže, na rozdiel od Komisie a režimu stanoveného nariadením č. 1049/2001, má Súdny dvor právomoc kontrolovať prístup k dokumentom predloženým ktorýmkoľvek z účastníkov konania a je určite schopný určiť podmienky prístupu, ktoré nebudú v podstate znevýhodňovať niektorého z účastníkov konania. V dôsledku toho si myslím, že v prejednávanej veci by bolo najvhodnejšie určiť to, že na žiadne z dokumentov predložených účastníkmi prebiehajúceho konania sa nevzťahuje nariadenie č. 1049/2001. Akonáhle sú takéto dokumenty predložené Súdnemu dvoru, stávajú sa súčasťou súdneho konania, priebeh ktorého patrí výlučne do právomoci Súdneho dvora. To neznamená, že by samotný Súdny dvor nepodliehal obmedzeniam pri rozhodovaní o poskytnutí prístupu. Naopak, môže mať povinnosť posudzovať žiadosti o prístup, pokiaľ ide o zásady spravodlivosti a transparentnosti, pri starostlivom zohľadnení všetkých dotknutých záujmov. Inými slovami, spravodlivosť je potrebné vykonávať spravodlivým a transparentným spôsobom a je záležitosťou Súdneho dvora zaručiť to, aby tieto požiadavky boli vo všetkých prípadoch splnené.

16. Moje stanovisko nie je úplne v súlade s uznesením Súdneho dvora vo veci Nemecko/Parlament a Rada [9]. Ak by bola pravda, ako Súdny dvor uviedol v tomto uznesení, že účastníci konania v zásade môžu slobodne zverejniť svoje vlastné písomné podania, [10] Súdny dvor by nemohol kontrolovať prístup k dokumentom v súdnom spise. Navyše, ako uvádza uznesenie, ak by sa dobrovoľné sprístupnenie svojich vlastných podaní nevnímalo ako porušenie integrity súdneho konania, neexistoval by žiaden základ paušálneho odmietnutia Komisie sprístupniť podania vo veciach, v ktorých prebiehajú konania. Bez ohľadu na to, či sú dokumenty sprístupnené dobrovoľne alebo preto, lebo to vyžaduje právny predpis, možnosť, že sprístupnenie spôsobí vznik verejného tlaku ovplyvňujúceho integritu súdneho konania

9 — Uznesenie z 3. apríla 2000, Nemecko/Parlament a Rada, C-376/98, Zb. s. I-2247.

10 — Tamže, bod 10.

alebo znevýhodňujúceho jedného z účastníkov konania, je stále rovnaká. Uznesenie vo veci Nemecko/Parlament a Rada je dokonca mierne rozporné v tomto zmysle: zatiaľ čo uznáva to, že účastníci konania môžu, v zásade, slobodne sprístupniť svoje písomné podania, Súdny dvor taktiež poznamenáva, že za mimoriadnych okolností by zverejnenie mohlo nepriaznivo ovplyvniť riadny výkon spravodlivosti. Z toho logicky vyplýva to, že by otázke sprístupnenia v týchto mimoriadnych prípadoch, kde riadny výkon spravodlivosti nemožno ponechať na účastníkoch konania, mal rozhodnúť Súdny dvor. Kto teda posúdi to, či konkrétny prípad je dostatočne mimoriadny, aby si zaslúžil pozornosť Súdneho dvora? Odpoveď je jasná: iba samotný Súdny dvor môže uskutočniť takéto posúdenie. Taktiež je zrejmé, že zásah Súdneho dvora má význam iba vtedy, ak sa uskutoční *pred* akýmkoľvek zverejnením zo strany jedného z účastníkov konania. Ak účastník konania zverejní dokument, ktorý mal ostať utajený, v dôsledku čoho je ohrozená integrita súdneho konania, žiadne ďalšie konanie Súdneho dvora už nemôže napraviť spôsobenú ujmu.

17. Ďalšia otázka, ktorá by vznikla, ak by otázka prístupu k súdnym podaniam bola na iniciatíve účastníkov konania alebo úplne upravená nariadením č. 1049/2001, je rovnosť zbraní. Ako by Súdny dvor mohol ponechať túto záležitosť v rukách účastníkov konania alebo na základe nariadenia uložiť niektorým účastníkom konania (napríklad inštitúciám Spoločenstva) povinnosť zverejniť podania bez toho, aby súčasne uložil ostatným účastníkom konania (vrátane členských štátov) rovnakú povinnosť zverejniť ich podania? Predpokladajme napríklad to, že Komisia – buď zo svojej vlastnej iniciatívy, alebo preto, lebo je nútená dodržiavať nariadenie – by umožnila v danom prípade prístup k svojim písomným podaniam: je rozumné predpokladať, že by sa mala uplatniť tá istá povinnosť na všetkých ostatných účastníkov konania, vzhľadom na to, že by bolo veľmi zvláštne, keby Súdny dvor odmietol prístup k ich podaniam z dôvodov, že takéto sprístupnenie by ovplyvnilo integritu súdneho konania. Vlastné rozhodnutia Súdneho dvora o prístupe k podaniam by teda boli významne ovplyvnené (ak nie rovno predurčené) politikou zverejňovania iných inštitúcií alebo kritériami stanovenými nariadením – ktorá sa však nemá uplatňovať v prípade Súdneho dvora.

18. Prišiel teda čas, aby Súdny dvor prehodnotil svoje závery v uznesení vo veci Nemecko/Parlament a Rada a ujasnil to, že nie účastníci konania, ale Súdny dvor musí kontrolovať prístup k dokumentom vo veciach, v ktorých prebiehajú konania. Hoci Súdny dvor „vždy konal s rozvahou, pokiaľ šlo o zvrat vo výklade práva podaného v skorších rozsudkoch“

s cieľom chrániť dôležité hodnoty, akými sú súdržnosť, jednota a právna istota, [11] bol za mimoriadnych okolností ochotný prehodnotiť svoje skoršie rozhodnutia. Myslím si, že toto je jedna z tých situácií, keď je prehodnotenie odôvodnené. V čase, keď bolo vydané uznesenie, nebol jasný jeho úplný účinok, pokiaľ ide o otázku prístupu k súdnym dokumentom. V dôsledku žiadostí o prístup podľa nariadenia č. 1049/2001 sú dopady širokých záverov Súdneho dvora v tomto uznesení zrejmejšie. [12]

19. Ak by Súdny dvor súhlasil s mojimi závermi k tejto záležitosti, otázky, ktoré vznikli v rámci odvolania, pokiaľ ide o veci, v ktorých prebiehajú konania, by boli čisto akademické. V prípade, že sa Súdny dvor rozhodne neprehodnotiť uznesenie vo veci Nemecko/Parlament a Rada, budem sa zaoberať okolnosťami, za ktorých Komisia môže byt povinná sprístupniť dokumenty. V každom prípade otázka, ktorá má byť zodpovedaná, je totožná s tou, ktorú by Súdny dvor musel zodpovedať pri rozhodovaní o tom, či sprístupní svoje vlastné dokumenty: ovplyvnilo by sprístupnenie dokumentov integritu súdneho konania?

20. V tomto kontexte sa teda budem zaoberať právnymi dôvodmi napadnutia výkladu poskytnutého v prvom stupni konania, pokiaľ ide o požiadavky nariadenia sprístupniť podania. Zameriam sa pritom na rovnováhu medzi nutnosťou nenarušovať súdne konanie a záujmami vyplývajúcimi z práva na verejné konanie. Budem taktiež rozlišovať medzi vecami, v ktorých prebiehajú konania pred Súdnym dvorom, a vecami, v ktorých už bol vydaný rozsudok.

B — *Veci, v ktorých prebiehajú konania*

21. Pri určení, či ochrana integrity súdneho konania vyžaduje, aby podania podané účastníkmi konania ostali utajené, je vhodné preskúmať spoločné tradície členských štátov a praxe Európskeho súdu pre ľudské práva.

11 — Pozri moje návrhy v spojených veciach Cipolla a i., C-94/04 a C-202/04 (rozsudok z 5. decembra 2006, Zb. s. I-11421), bod 28.

12 — Porovnaj s rozsudkom z 24. novembra 1993, Keck a Mithouard, C-267/91 a C-268/91, Zb. s. I-6097, bod 14.

22. V prípade štrasburského súdu je relevantným ustanovením Pravidlo 33 Rokovacieho poriadku Súdu [13], ktoré stanovuje:

„*Pravidlo 33*

(Verejný charakter listín)

1. Všetky dokumenty predložené Kancelárii stranami alebo treťou stranou v súvislosti so sťažnosťou, s výnimkou dokumentov predložených v rámci konania o zmieri podľa pravidla 62, sú prístupné verejnosti, pokiaľ predseda komory z dôvodov uvedených v ods. 2 tohto pravidla, z vlastného podnetu alebo na základe žiadosti niektorej zo strán alebo ktorejkoľvek dotknutej osoby, nerozhodne inak.

2. Prístup verejnosti k dokumentom alebo ich častiam sa môže obmedziť v záujme morálky, verejného poriadku alebo národnej bezpečnosti v demokratickej spoločnosti alebo ak je to v záujme maloletých alebo ochrany súkromného života strán, alebo v rozsahu nevyhnutnom podľa názoru predsedu v osobitných prípadoch, keď by zverejnenie mohlo byť na ujmu spravodlivosti.

3. Každá žiadosť o utajenie podľa odseku 1 tohto pravidla musí obsahovať dôvody a určenie, či všetky časti alebo len časť dokumentov majú byť neprístupné verejnosti.

4. Rozhodnutia a rozsudky vynesené komorou sú verejnosti prístupné. Súd pravidelne zverejňuje všeobecné informácie o rozhodnutiach prijatých výbormi podľa pravidla 53 ods. 2.“

23. Zásada stanovená v tomto dokumente je, že všetky dokumenty predložené v súvislosti s podaním sťažnosti účastníkmi konania alebo treťou osobou (akou je napríklad vedľajší účastník konania) sú verejné, okrem dokumentov týkajúcich sa zmieru; neexistuje žiaden rozdiel medzi vecami, v ktorých prebiehajú konania, a ukončenými vecami. Pravidlo 33 súčasne stanovuje obmedzenia prístupu, ak je to potrebné v záujme zachovania morálky, verejného poriadku, národnej bezpečnosti, ochrany mladistvých, súkromia a záujmu spravodlivosti. Tieto záujmy stanovujú hranice práva verejnosti na prístup k dokumentom obsiahnutých v súdnych spisoch: zatiaľ čo je verejnosť dokumentov všeobecným pravidlom, utajenosť je zaručená iba vtedy, ak je to v konkrétnom prípade potrebné.

13 — Článok 40 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd je taktiež relevantný: „Spisy uložené u tajomníka súdu sú prístupné verejnosti, ak predseda súdu nerozhodne inak“.

Stojí za to poznamenať, že kontrola prístupu k súdnym dokumentom je v právomoci Európskeho súdu pre ľudské práva. Táto skutočnosť je vyjadrená v pravidle 33 ods. 1, ktoré stanovuje, že predseda senátu môže obmedziť prístup nielen na žiadosť účastníkov konania alebo tretej osoby, ale taktiež z vlastného podnetu, ak on alebo ona zváži, že takéto obmedzenie je nevyhnutné z akéhokoľvek dôvodu stanoveného v odseku 2.

24. Pokiaľ ide o členské štáty, v ich právnych predpisoch sa nenašla žiadna všeobecná požiadavka dôvernosti, ktorá by zakazovala sprístupnenie podaní účastníkov konania. V skutočnosti sa zdá, že väčšina vnútroštátnych právnych predpisov prešla zo situácie veľmi obmedzeného prístupu na situáciu, kde je zaručená určitá forma verejnosti dokumentov. V súčasnosti väčšina členských štátov povoľuje za určitých okolností prístup k súdnym dokumentom. [14]

25. Hoci sa Súdny dvor touto otázkou výslovne nezaoberal, z jeho judikatúry nevyplýva potreba všeobecnej požiadavky dôvernosti dokumentov. Je to tak vo vyššie uvedenom uznesení Nemecko/Parlament a Rada, ktoré stanovuje, že „sprístupnenie dokumentov by mohlo nepriaznivo ovplyvniť riadny výkon spravodlivosti“ iba vo „výnimočných prípadoch“. [15] Judikatúra Súdneho dvora k tejto otázke sa však neobmedzuje na toto uznesenie. Pri posudzovaní otázky prístupu k stanovisku právnej služby Rady sa Súdny dvor zaoberal obavami týkajúcimi sa možnosti verejného nátlaku a v tomto kontexte ich zamietol. Súdny dvor v skutočnosti šiel nad rámec obozretného prístupu, ktorý som navrhoval vo svojich návrhoch, pokiaľ ide o túto konkrétnu otázku. [16] Dospel k záveru, že „za predpokladu, že by… členovia tohto právneho servisu [z takéhoto dôvodu] podliehali nezákonnému nátlaku, bol by to tento nátlak…, a nie možnosť zverejnenia právnych stanovísk, čo by spochybnilo záujem tejto inštitúcie… a bolo by jednoznačne úlohou Rady, aby prijala potrebné opatrenia, ktoré tento nátlak ukončia“. [17] Uvedený záver viac menej platí v kontexte nelegitímneho nátlaku na súdne orgány a účastníkov konania.

26. Navyše prax medzinárodných súdov naznačuje, že neexistuje žiaden dôvod na obavy, že by sprístupnenie takýchto dokumentov narušilo súdne konanie. Napríklad Medzinárodný trestný tribunál pre Rwandu napriek naliehavej potrebe zachovať utajenie z dôvodu ochrany svedka vyvodzuje zo svojho pravidla

14 — Pokiaľ ide o odlišné riešenia prijaté členskými štátmi, pozri bod 29 vyššie.

15 — Vec Nemecko/Parlament a Rada, C-376/98, bod 10.

16 — Pozri bod 40 mojich návrhov v spojených veciach, Švédsko a Turco/Rada, C-39/05 P a C-52/05 P (rozsudok z 1. júla 2008, Zb. s. I-4723), kde vysvetľujem, že všetky právne stanoviská právnych služieb inštitúcií môžu byť v zásade dôverné.

17 — Tamže, bod 64.

prednosti verejnosti procesu požiadavku, že všetky spisy sú verejné, pokiaľ neexistujú výnimočné dôvody ich dôvernosti, pričom v tomto prípade sú účastníci konania povinní verejne predložiť upravené verzie svojich dôverných podaní. [18] Obdobný prístup uplatňuje Medzinárodný trestný tribunál, ktorý na svojich internetových stránkach sprístupňuje podania účastníkov konania, pokiaľ tento súd sám nenariadi ich utajenie, alebo ak to nie je nevyhnutné na ochranu citlivých osobných údajov. [19] V tomto smere sa zdá byť tendencia taká, že čím vzdialenejší je súdny orgán, tým väčší je jeho záujem na transparentnosti súdneho konania na ňom. [20]

27. Ďalej z praxe Spojených štátov vyplýva, že spravodlivé súdne konanie môže koexistovať s prístupom verejnosti k dokumentom. [21] Právna úprava Spojených štátov predpokladá prístup k dokumentom. Stanovuje iba niekoľko obmedzení, pokiaľ ide o prístup k dokumentom, s cieľom chrániť dôverné informácie [22] a ak je to potrebné, umožňuje, aby súdy utajili aj iné dokumenty. Napríklad Federal Rules of Civil Procedure (federálne pravidlá občianskeho súdneho poriadku) stanovujú, že:

„Zo závažných dôvodov môže súd uznesením vydaným vo veci:

1. vyžadovať úpravu ďalších informácií; alebo

2. obmedziť alebo zakázať vzdialený elektronický prístup inej osoby, ako je účastník konania, k dokumentu predloženého súdu. [23]

28. V prípade absencie takéhoto uznesenia sú tieto dokumenty ľahko dostupné. Federálne súdy umožňujú prístup k súdnym spisom,

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

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

20 — Stojí za to poznamenať, že v rámci systému riešenia sporu WTO sú síce písomné podania účastníkov konania dôverné (článok 18 ods. 2 Dohovoru o ujednávaní sporov), ale správy poroty a odvolacieho orgánu obsahujú veľmi podrobný opis podaní účastníkov konania a často sú tieto podania jednoducho pripojené a reprodukované. Účastníci konania však môžu na základe vlastného rozhodnutia, ak si to prajú, sprístupniť svoje podania verejnosti. Pozri 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 — Willliam H. Rehnquist, zosnulý predseda Najvyššieho súdu Spojených štátov, tvrdil v „Constitutional Law and Public Opinion", (1986) 20 Suffolk U.L. Rev. 751, že sudcovia sú síce nevyhnutne ovplyvnení verejnou mienkou, ale podľa jeho názoru to môže mať aj pozitívny účinok a viesť k vzniku „veľkých" prípadov.

22 — Pozri napríklad federálne pravidlá občianskeho súdneho poriadku 5.2 (týkajúce sa takých osobných údajov, ako sú čísla sociálneho poistenia a čísla bankových účtov); federálne pravidlá občianskeho súdneho poriadku (c)(2) (týkajúce sa dôkazov o skoršom sexuálnom správaní obetí znásilnení).

23 — Federálne pravidlo občianskeho súdneho poriadku, 5.2(e)."

vrátane podaní účastníkov konania, prostredníctvom internetu. [24] Mnohé z týchto materiálov sú taktiež dostupné verejnosti v súdnych databázach, ako napríklad Westlaw, najmä ak ide o dôležité prípady. Podania sú dostupné na Westlaw dokonca niekoľko pracovných dní po tom, ako boli preložené súdu.

29. Spoločné tradície členských štátov nevyžadujú dôvernosť dokumentov a je zrejmé, že neexistuje nijaký dôvod, prečo by to tak nemalo byť, na druhej strane však nepodporujú ani opačné stanovisko, že právo na spravodlivé súdne konanie všeobecne *vyžaduje* prístup verejnosti k dokumentom účastníkov konania. [25] Iba dva členské štáty – Švédsko a Fínsko – uznávajú právo na prístup k dokumentom vo veciach, v ktorých prebiehajú konania. Zďaleka najbežnejším stanoviskom členských štátov (Španielska, Nemecka, Estónska, Poľska, Portugalska, Írska, Českej republiky a Slovinska) je, že súdy majú právomoc poskytnúť prístup, ale takéto rozhodnutie závisí na ich uvážení alebo na rovnováhe medzi rôznymi záujmami v konkrétnej veci. V niektorých členských štátoch, ktoré poskytujú určitú formu prístupu k súdnym dokumentom, sa relevantné pravidlá a prax líšia v závislosti od druhu veci alebo súdu, na ktorom sa vec prejednáva (napríklad v Dánsku, Spojenom kráľovstve, Grécku, Rakúsku, vo Francúzsku a na Cypre). Stojí za to znova poznamenať, že rozhodujúca úloha, ktorú zohráva súd vo všetkých týchto vnútroštátnych systémoch, je rozhodovanie o odôvodnenosti sprístupnenia dokumentov. Nakoniec menšina členských štátov (Maďarsko, Luxembursko, Holandsko) v praxi uplatňuje zákaz sprístupnenia dokumentov obsiahnutých v súdnom spise.

30. Vzhľadom na dotknuté protichodné záujmy a súčasnú absenciu konsenzu medzi členskými štátmi si myslím, že by Súdny dvor mal v tejto oblasti postupovať obozretne. Keďže v každej oblasti vznikajú rôzne obavy, je potrebné starostlivo zvážiť protichodné dôvody relevantné v konkrétnej veci a rozhodovať o nich jednotlivo. Myslím si, že aspoň doteraz je žiaduce vyhnúť sa vymedzeniu veľmi širokého alebo striktného pravidla, ktoré by buď vyžadovalo sprístupnenie dokumentov vo všetkých prípadoch, alebo existenciu takého práva popieralo. Toto je oblasť, kde by sa právo malo vyvíjať postupne a jednotlivo. Hľadanie rovnováhy medzi protichodnými úvahami v každom prípade najlepšie prináleží Súdnemu dvoru po pojednávaní s účastníkmi konania. Ak by členské štáty postupne presedlali na uplatňovanie širokého prístupu k dokumentom, môže sa týmto smerom vyvíjať aj stanovisko Súdneho dvora. Ak verejnosť súčasne požiada o sprístupnenie spisu vo veci, v ktorej prebieha konanie, myslím si, že je záležitosťou Súdneho dvora starostlivo

24 — Viac informácii možno nájsť na http://pacer.psc.uscourts.gov/pacerdesc.html.

25 — Poznámka analýzy 2/126.

preskúmať dotknuté záujmy a posúdiť to, či sa má prístup poskytnúť.

C — *Veci, v ktorých bol vydaný rozsudok*

31. Akonáhle je vec ukončená, otázka je omnoho jednoduchšia. Odpoveď na základnú otázku – či sprístupnenie dokumentov naruší integritu súdneho konania – znie jednoducho „nie“. Súdny dvor už totiž mal možnosť preskúmať podania účastníkov konania, zvážiť a prijať svoje rozhodnutia; súdne konanie je ukončené, a teda nemôže byť ovplyvnené zverejnením podaní účastníkov konania.

32. Navyše ďalšie aspekty týkajúce sa verejnosti konania a práva na odôvodnený rozsudok hovoria v prospech sprístupnenia takýchto dokumentov. Primárnym účelom práva na odôvodnený rozsudok je umožniť verejnosti oboznámiť sa s dôvodmi, ktoré viedli Súdny dvor k jeho rozhodnutiu, a s postupom, akým tento rozsudok dosiahol. Ako vysvetlil Neil MacCormick, právna argumentácia plní funkciu odôvodnenia: nielen právnik predkladá argumenty v konkrétnej veci, prečo je za daných okolností spravodlivé, aby jeho klient bol v spore úspešný, ale taktiež aj sudca pri vydávaní odôvodneného rozsudku preukazuje, že spôsob, akým v spore rozhodol, je opodstatnený. [26] Práve táto zdôvodňujúca funkcia charakterizuje odlišnú formu zodpovednosti súdov, ktorá súvisí s kvalitou ich procesu rozhodovania a argumentmi, ktoré v rámci neho vzniknú. Prístup k spisom účastníkov konania má pre tento proces zásadný význam, pretože umožňuje verejnosti oboznámiť sa s argumentmi, o zváženie ktorých bol Súdny dvor požiadaný, a dôvodmi prečo ich prijal alebo odmietol. Bez prístupu k súdnemu spisu by sa možnosť sledovania a porozumenia veci mohla stať čisto teoretickou a bez akéhokoľvek praktického významu, pretože verejnosť potrebuje prístup k dokumentom, aby mohla posúdiť to, čoho sa vec týkala a aký bol výsledok súdneho konania. Taktiež napomáha zaistiť symetriu medzi skutočným rozhodovacím procesom v rámci Súdneho dvora a dôvodmi uvedenými v návrhoch.

33. Ďalším relevantným aspektom, pokiaľ ide o túto špecifickú požiadavku zodpovednosti súdov, je skutočnosť, že možnosť prístupu

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

k súdnemu spisu môže zvýšiť celkovú dôveru európskej verejnosti v súdny systém Únie a vyslať správu, že súdne konanie neprebieha v absolútnom utajení, ale podlieha verejnej kontrole, [27] ale nie kontrole politickej povahy, ale takej kontrole, ktorá vychádza z informácií o právnych argumentoch uplatnených vo veci a o dôvodoch určujúcich odpoveď Súdneho dvora na tieto argumenty. Je to obzvlášť dôležitý aspekt z hľadiska Súdneho dvora, ktorý vo svojej podstate nie je občanom Európy tak blízko ako ich vnútroštátne súdy, či už z hľadiska zemepisnej vzdialenosti alebo z dôvodu menej známej povahy jeho konania. Zaručenie prístupu k dokumentom v súdnych veciach pomôže zredukovať odstup medzi občanmi Európskej únie a Súdnym dvorom, pretože zaistí väčšiu prístupnosť a transparentnosť jeho konania.

34. Navyše, kým súdne rozhodnutia určujú (či už jednomyseľne alebo nie), správnu právnu odpoveď, musia v rovnakom čase zohľadniť skutočnosť, že táto odpoveď je výsledkom plurality protichodných záujmov, pokiaľ ide o to, ktorá odpoveď je správna. Paradoxne autorita, prostredníctvom ktorej súd tvorí právo, má svoj pôvod v – často intenzívnej – diskusii medzi účastníkmi konania. Práve zohľadnenie všetkých rôznych a protichodných názorov na právo odôvodňuje autoritatívne určenie Súdneho dvora, čo je právo. V tomto smere prístup k podaniam účastníkov konania a možnosť zasadiť rozhodnutie Súdneho dvora do kontextu vzhľadom na takéto podania zaručuje, že tí, ktorí mali odlišný názor na toto právo, budú zohľadnení v procese rozhodovania Súdneho dvora, a to aj vtedy, ak ich názor neprevážil. Je to zvlášť dôležité vzhľadom na absenciu nesúhlasných stanovísk. [28] Taktiež je dôležité umožniť ďalšiu diskusiu, a to nielen o tom, čo je právo, ale taktiež aj o tom, aké by malo právo byť.

35. Túto funkciu historicky plnila správa pre pojednávanie zverejňovaná Súdnym dvorom, ktorá obsahovala zhrnutia argumentov účastníkov konania a umožňovala tak prístup tak laickej, ako aj právnej verejnosti k väčšine potrebných informácií. [29] To, že Súdny dvor z pochopiteľných dôvodov prestal prax zverejňovania týchto informácií vykonávať, predstavuje ďalšie odôvodnenie sprístupniť podania účastníkom konania.

27 — Pokiaľ ide o súvisiaci argument týkajúci sa dôležitosti otvorenosti legislatívneho procesu, pozri rozsudok Turco, už citovaný, bod 46.

28 — Hoci návrhy generálnych advokátov môžu v niektorých prípadoch predstavovať odlišné stanovisko v rámci Súdneho dvora.

29 — Aj keď návrhy generálneho advokáta niekedy poskytujú aj ďalšiu informáciu, nie je to ich účelom (a ani by nemali) plniť túto funkciu.

36. Samozrejme, budú existovať prípady, kde by mal byť prístup k dokumentom zamietnutý, pretože existujú vážnejšie opačné záujmy a zjavnými (nie jedinými) prípadmi je ochrana citlivých osobných údajov a záujmov neplnoletých. Taktiež v niektorých prípadoch, ktoré sa týkajú prebiehajúcich rokovaní s členskými štátmi, môže byť obmedzenie prístupu k súdnemu spisu na určitý čas po ukončení veci odôvodnené. V zásade by malo byť sprístupnenie dokumentov po vydaní rozsudku pravidlom, ale v niektorých výnimočných prípadoch je potrebné zaručiť ich utajenie, čo možno vnímať ako výnimku, ktorá potvrdzuje toto pravidlo. Znova je záležitosťou Súdneho dvora, aby z vlastného podnetu alebo na základe žiadosti dotknutej osoby rozhodol, či by konkrétne dokumenty, ich časti alebo dokonca všetky dokumenty, ktoré sú súčasťou konkrétneho súdneho spisu, mali ostať utajené aj po ukončení veci.

37. Akonáhle je vydaný právoplatný rozsudok, podania účastníkov konania by mali byť sprístupnené verejnosti, pokiaľ výnimočné dôvody v konkrétnom prípade nevyžadujú ich utajenie. Existenciu takýchto dôvodov však nemožno predpokladať vo všetkých prípadoch. S prihliadnutím na dôležité dôvody, ktoré pôsobia v prospech zverejnenia takýchto informácií, je potrebné si uvedomiť, že takéto výnimky by mali byť vymedzené.

38. Keďže je už zrejmé to, že sprístupnenie dokumentov by malo byť v ukončených veciach pravidlom, potom z toho vyplýva, že v takýchto prípadoch by mali mať účastníci konania možnosť zverejniť svoje vlastné písomné podanie alebo prípadne aj podanie iného účastníka konania, pokiaľ to tak chcú urobiť. Dôvody týkajúce sa integrity súdneho konania alebo rovnosti zbraní, ktoré svedčia v prospech utajenia, pokiaľ ide o veci, v ktorých prebiehajú konania, a ktoré predovšetkým vyžadujú, aby o tejto otázke rozhodoval výhradne Súdny dvor, vydaním rozsudku odpadajú. V tomto smere môžu opäť existovať prípady, ktoré je potrebné zachovať v utajení aj po vydaní rozsudku. Je zodpovednosťou a povinnosťou Súdneho dvora, aby či už z vlastného podnetu alebo na návrh účastníka konania takéto prípady určil a uložil účastníkom konania konkrétne povinnosti obmedzujúce sprístupnenie alebo ho úplne zakázal aj po ukončení veci.

39. Napokon, aby som to zhrnul: žiadosti verejnosti o sprístupnenie písomných podaní účastníkov konania v čase, keď vo veci prebieha konanie, je potrebné predkladať Súdnemu dvoru. Takéto podania sú súčasťou súdneho konania a Súdny dvor je v najlepšom postavení, aby nestranne posúdil to, či sprístupnenie naruší integritu súdneho konania alebo iné oprávnené záujmy. Dokonca aj vtedy, ak Súdny dvor dospel k záveru, že písomné podania účastníkov konania patria do oblasti pôsobnosti nariadenia č. 1049/2001 a rozhodol

v prejednávanej veci s odkazom na toto nariadenie, vecná otázka zostáva nezmenená, teda za akých okolností je potrebné takéto podania sprístupniť. Myslím si, že pokiaľ ide o veci, v ktorých prebiehajú konania, za súčasného stavu vývoja práva je nevyhnutné vyhnúť sa prijatiu striktného pravidla a namiesto toho v jednotlivých prípadoch uplatňovať obozretný prístup. Naopak, v ukončených veciach je rozumné prijať v prospech sprístupnenia všeobecnú zásadu. To taktiež znamená, že v ukončených veciach by účastník konania mal mať možnosť z vlastnej iniciatívy zverejniť svoje podania, alebo podanie iného účastníka konania; po vydaní rozsudku už nie je potrebné, aby dokumenty zostali pod kontrolou Súdneho dvora. V tomto prípade sa nariadenie č. 1049/2001 použije a Komisia by mala posúdiť každú otázku jednotlivo vzhľadom na zásady uvedené v týchto návrhoch. Súdny dvor by však mal mať vždy možnosť uložiť účastníkom konania povinnosť zachovať dôvernosť dokumentov, ak zváži, že je to v konkrétnom prípade spravodlivé a odôvodnené.

III — Návrh

40. Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor:

— zrušil rozsudok Súdu prvého stupňa z 12. septembra 2007 vo veci T-36/04,

— zrušil rozhodnutie Komisie z 20. novembra 2003 a

— uložil Komisii, aby vzhľadom na rozsudok Súdneho dvora v prejednávanej veci preskúmala žiadosť API z 1. augusta 2003.