SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA M. POIARESA MADURA, predstavljeni 1. oktobra 2009[1]

1. Do kolikšne mere načelo javnosti sodnih postopkov in obravnav zagotavljajo javnosti dostop do vlog, ki jih na Sodišče naslavljajo stranke v določenem primeru? To je bistvo zadevnih pritožb, ki so jih zoper sodbo Sodišča prve stopnje vložili Kraljevina Švedska, združenje novinarjev in Evropska komisija.

I – Dejanske okoliščine in sodba Sodišča prve stopnje

2. Pritožbe se nanašajo na spor med Association de la presse internationale ASBL (API) in Komisijo Evropskih skupnosti glede dostopa do določenih pisnih vlog, ki jih je Komisija vložila v postopkih pred Sodiščem prve stopnje in Sodiščem.

3. API, organizacija novinarjev, ki se ukvarja z nepridobitno dejavnostjo in katere cilj je pomoč njenim članom pri poročanju o Evropski uniji v njihovih matičnih državah, je z dopisom z dne 1. avgusta 2003 Komisijo zaprosila za dostop do vlog na podlagi člena 6 Uredbe št. 1049/2001.[2] Z odločbo z dne 20. novembra 2003 je Komisija to prošnjo zavrnila.

4. Po mnenju Komisije spadajo zadevni dokumenti v nekaj različnih kategorij. Komisija je glede dokumentov, ki so bili vloženi v treh še nedokončanih zadevah,[3] ugotovila, da bi njihovo razkritje škodovalo njenemu položaju kot toženi stranki, saj bi bila izpostavljena možnosti zunanjega pritiska, zlasti pritiska javnosti. V skladu s tem naj bi za dokumente veljala izjema iz Uredbe št. 1049/2001, če „bi razkritje oslabilo varstvo […] sodnih postopkov in pravnih nasvetov“[4]. Iz istega razloga je

1 – Jezik izvirnika: angleščina.

2 – Uredba Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL L 145, str. 43).

3 – Sodbi Sodišča prve stopnje z dne 14. decembra 2005 v zadevi Honeywell proti Komisiji (T-209/01, ZOdl., str. II-5527) in v zadevi General Electric proti Komisiji (T-210/01, ZOdl., str. II-5575) ter sodba Sodišča z dne 1. februarja 2005 v zadevi Komisija proti Avstriji (C-203/03, ZOdl., str. I-935).

4 – Glej člen 4(2) Uredbe št. 1049/2001.

Komisija zavrnila dostop do vlog v četrti zadevi, ki je bila, čeprav je bila končana, tesno povezana z nedokončano zadevo.[5]

5. Komisija je v zvezi s postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti dodatno sklenila, da bi razkritje njenih vlog „oslabilo varstvo […] namena […] preiskav“ v smislu člena 4(2) Uredbe št. 1049/2001, pri čemer je ta namen doseči sporazumno rešitev spora. Komisija je te razloge navajala tako v zadevah, v katerih je postopek zaradi neizpolnitve obveznosti še potekal,[6] kot v zadevah, v katerih se je postopek že končal, vendar se države članice še niso uskladile s sodbo.[7]

6. Komisija je priznala, da bi na podlagi Uredbe št. 1049/2001 prevladujoč javni interes za razkritje prevladal nad interesom za tajnost vlog. Vendar pa je ugotovila, da API ni navajala nobenih argumentov, iz katerih bi bil tak interes razviden. Končno je preučila in zavrnila možnost delnega dostopa do dokumentov.

7. API je zoper odločbo Komisije 2. februarja 2004 v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje vložila tožbo. Sodišče prve stopnje je zadevo predložilo v odločanje velikemu senatu, ki je sodbo izrekel 12. septembra 2007.

8. Sodišče prve stopnje je v sodbi poudarilo, da je namen Uredbe št. 1049/2001 zagotoviti širok dostop in da je treba izjeme razlagati ozko. Kljub temu je štelo, da bi Komisija dostop do pisnih vlog lahko zavrnila v vseh primerih, v katerih ustne navedbe še niso bile predstavljene, saj je bil njen interes, da kot stranka v sporu nastopa brez vsakršnih zunanjih vplivov, zadosten, da je zajel vse vloge do takrat, ko pride zadeva v fazo obravnave. Vendar pa Komisija, če je zavrnitev dostopa temeljila na povezavi med končano zadevo in zadevo, ki je bila še vedno v postopku obravnave, ne bi mogla zavrniti dostopa, ne da bi pri tem navedla natančne razloge, zaradi katerih bi razkritje ogrozilo postopek v odprti zadevi. Glede postopka zaradi neizpolnitve obveznosti je Sodišče prve stopnje menilo, da

5 – Sodba z dne 6. junija 2002 v zadevi Airtours proti Komisiji (T-342/99, Recueil, str. II-2585).

6 – Zadeva Komisija proti Avstriji (C-203/03).

7 – Sodbe z dne 5. novembra 2002 v zadevi Komisija proti Združenemu kraljestvu (C-466/98, Recueil, str. I-9427); v zadevi Komisija proti Danski (C-467/98, Recueil, str. I-9519); v zadevi Komisija proti Švedski (C-468/98, Recueil, str. I-9575); v zadevi Komisija proti Finski (C-469/98, Recueil, str. I-9627); v zadevi Komisija proti Belgiji (C-471/98, Recueil, str. I-9681); v zadevi Komisija proti Luksemburgu (C-472/98, Recueil, str. I-9741); v zadevi Komisija proti Avstriji (C-475/98, Recueil, str. I-9797) in v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-476/98, Recueil, str. I-9855).

interes doseganja poravnave z državami članicami upravičuje neobrazloženo zavrnitev razkritja dokumentov le, dokler sodba ni bila izdana. Ko je bila sodba enkrat izdana, so države članice zavezane k njenemu spoštovanju in o zadevi se ni mogoče več pogajati.

9. Pritožbe zoper sodbo Sodišča prve stopnje so vložile Komisija (C-532/07), API (C-528/07) in Kraljevina Švedska (C-514/07). Združeno kraljestvo, Kraljevina Danska in Republika Finska so pozneje intervenirale.

10. Komisija v pritožbi navaja, da je Sodišče prve stopnje napačno uporabilo pravo s tem, ko je odločilo, da je treba, če se za dostop do pisnih vlog zaprosi po obravnavi, preučiti prošnje v vsakem posameznem primeru. Komisija meni, da se je Sodišče prve stopnje oprlo na protislovno sklepanje ter neupravičeno ni upoštevalo interesa pravičnosti, interesov drugih strank v postopku in pravic Komisije. Komisija prav tako navaja, da je Sodišče prve stopnje naredilo napako, ko je zahtevalo preučitev prošenj za dostop do pisnih vlog v vsakem posameznem primeru v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES, potem ko je bila sodba izrečena in v vseh dokončanih zadevah, ki so povezane z nedokončanimi zadevami. Komisija meni, da bo izpodbijana sodba oslabila njeno sposobnost izvrševanja prava Skupnosti in zagotavljanja, da države članice spoštujejo svoje obveznosti. V skladu s tem Komisija Sodišču predlaga, naj izpodbijano sodbo razveljavi, in sicer v delu, v katerem je bila odločba Komisije o zavrnitvi dostopa razglašena za nično.

11. API nasprotno predlaga, naj Sodišče razveljavi izpodbijano sodbo, in sicer v delu, v katerem je Komisiji priznana pravica, da ji ni treba razkriti svojih vlog pred ustno obravnavo, in odločbo Komisije z dne 20. novembra 2003 razglasi za nično ali pa zadevo vrne v ponovno odločanje Sodišču prve stopnje. API navaja, da izjema, določena v Uredbi št. 1049/2001, glede sodnih postopkov zahteva preučitev vsakega primera posebej in nasprotuje nasprotnim sklepom Sodišča prve stopnje, ker: (i) je v nasprotju z uveljavljenimi načeli razlage te izjeme; (ii) temelji na neobstoječi pravici Komisije, da zastopa svoje interese brez vsakršnih zunanjih vplivov; (iii) je Sodišče prve stopnje napačno uporabilo načelo enakosti orožij; (iv) Sodišče prve stopnje ni v zadostni meri upoštevalo pomena praks drugih sodišč, in (v) se je Sodišče prve stopnje napačno oprlo na potrebo po varovanju postopkov *in camera*. Poleg tega API navaja, da je Sodišče prve stopnje napačno razlagalo

besedno zvezo „prevlada javni interes“ v zvezi s členom 4(2) Uredbe št. 1049/2001.

12. Kraljevina Švedska, podobno kot API, Sodišču predlaga, naj razveljavi izpodbijano sodbo, in sicer v delu, v katerem je bila zavrnjena tožba API, in odločbo Komisije z dne 20. novembra 2003 razglasi za nično. Kraljevina Švedska navaja, da je treba izjeme od obveznosti razkritja razlagati ozko in da za splošno zavrnitev dostopa javnosti ni utemeljitve.

II – Analiza

A – *Uvodne ugotovitve*

13. S prošnjo za dokumente v tej zadevi je API sprožila pomembno vprašanje preglednosti v Evropski uniji. Problem API ni nujno v odgovorih na ta vprašanja, ampak v postopku, v katerem je ta vprašanja postavila. S tem, ko je sledila postopku iz Uredbe št. 1049/2001[8] za dostop do vlog, vloženih v nedokončanih zadevah, je API na Komisijo naslovila prošnjo, ki bi jo morala nasloviti na Sodišče.

14. Med potekom postopka bi moralo Sodišče, in ne Komisija, odločati, ali je javnosti dovoljen dostop do dokumentov v posamezni zadevi. Tak je pristop Amsterdamske pogodbe, v kateri so se države članice odločile, da v členu 255 ne bodo omenile pravosodja. To mora biti odločitev Sodišča zato, ker je Sodišče gospodar postopka med njegovim potekom, in ne – kot se zdi, da misli Komisija – zato, ker vrednote preglednosti ne veljajo za pravosodje. Samo Sodišče lahko presodi o nasprotujočih si interesih in odloči, ali bi razkritje dokumenta povzročilo nepopravljivo škodo kateri izmed strank ali ogrozilo poštenost sodnega postopka. Če je odločitev za razkritje dokumentov prepuščena strankam, so lahko pri razkritju dokumentov preveč previdne, kadar se bojijo, da bi s tem

8 – Uredba določa postopek, na podlagi katerega lahko javnost zaprosi institucije Evropske unije, razen Sodišča, za dokumente, tako „da bi zagotovili čim širši dostop do dokumentov“. Načelo dostopa, ki ga določa ta uredba, pozna nekaj izjem. Tiste, ki so upoštevne za to zadevo, določa člen 4(2): „Institucije zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi razkritje oslabilo varstvo:
– poslovnih interesov fizičnih in pravnih oseb, vključno z intelektualno lastnino;
– sodnih postopkov in pravnih nasvetov;
– namena inšpekcij, preiskav in revizij,
razen če ne prevlada javni interes za razkritje.“

oškodovale svoje interese, in še preveč pripravljene razkriti dokumente, ki bi lahko škodovali nasprotni stranki.

15. Ko je jasno, da mora o dostopu do dokumentov, ki jih stranke predložijo Sodišču, odločiti Sodišče, v tej zadevi odpadejo vse glavne nevarnosti, v katerih obstoj verjamejo stranke. Sodišču ni treba skrbeti, da bo Komisija razkrila dokumente, ki bi ovirali njegovo odločanje. Možnost, da postopek vodi *in camera,* ne bo ogrožen, saj lahko Sodišče odloči, ali je razkritje določenih dokumentov v posameznem primeru v nasprotju s tajnostjo. Načelo enakosti orožij prav tako ne bi smelo biti razlog za skrb, saj ima Sodišče – drugače kot Komisija in ureditev, določena v Uredbi št. 1049/2001 – pooblastilo, da nadzira dostop do dokumentov, vloženih s strani katere koli stranke, in je gotovo sposobno določiti pogoje dostopnosti, ki posamezne stranke ne postavijo v bistveno slabši položaj. V skladu s tem verjamem, da bi bil najboljši sklep v tej zadevi, da se Uredba št. 1049/2001 ne nanaša na dokumente, ki jih stranke predložijo v nedokončanih zadevah. Ko so dokumenti predloženi Sodišču, postanejo del sodnega postopka, ki ga vodi izključno Sodišče. To ne pomeni, da je Sodišče pri odločanju o dostopu brez omejitev. Nasprotno, podrejeno je lahko dolžnosti presoje prošenj za dostop glede na skladnost z načeloma poštenosti in preglednosti, pri čemer mora skrbno upoštevati vse zadevne interese. Drugače povedano, pravosodje mora delovati pošteno in pregledno, Sodišče pa mora skrbeti, da je tej zahtevi vedno zadoščeno.

16. Moje stališče je v nasprotju s sklepom Sodišča v zadevi Nemčija proti Parlamentu in Svetu.[9] Če bi bilo res – kot je Sodišče odločilo v tem sklepu –, da so stranke načeloma proste pri razkritju svojih pisnih vlog,[10] Sodišče ne bi moglo nadzorovati dostopa do dokumentov v spisu zadeve. Poleg tega, če – kot izhaja iz tega sklepa – strankinega prostovoljnega razkritja njenih vlog ne štejemo za oviro poštenosti sodnega postopka, ne bi bilo nobene podlage za Komisijino neobrazloženo zavrnitev razkritja vlog v nedokončanih zadevah. Ne glede na to, ali so dokumenti razkriti prostovoljno ali pa zato, ker to zahtevajo predpisi, bi bila možnost, da bi razkritje povzročilo pritisk javnosti, ki bi vplival na poštenost

9 – Sklep z dne 3. aprila 2000 v zadevi Nemčija proti Parlamentu in Svetu (C-376/98, Recueil, str. I-2247).

10 – *Ibidem*, točka 10.

sodnega postopka, ali postavilo eno izmed strank v slabši položaj, enaka. Pravzaprav je sklep v zadevi Nemčija proti Parlamentu in Svetu nekoliko protisloven, saj po priznava, da lahko stranke načeloma razkrijejo svoje pisne vloge, Sodišče pa hkrati opaža, da bi v izjemnih primerih razkritje lahko škodovalo dobremu delovanju sodnega organa. Iz tega logično izhaja, da vprašanje razkritja v teh izjemnih primerih, v katerih je ogroženo dobro delovanje sodnega organa, ne bi smelo biti prepuščeno eni izmed strank, ampak bi moralo o tem odločiti Sodišče. Vendar pa, kdo bo ocenjeval, ali je posamičen primer dovolj izjemen, da si zasluži pozornost Sodišča? Odgovor je jasen: le Sodišče lahko opravi to presojo. Prav tako je očitno, da je poseg Sodišča smiseln samo *pred* kakršnim koli razkritjem s strani katere koli izmed strank. Če stranka razkrije dokument, ki bi moral ostati tajen, in je zaradi tega ogrožena poštenost sodnega postopka, tega ne more popraviti nobeno poznejše ukrepanje Sodišča.

17. Nadaljnje vprašanje, ki bi se postavilo, če bi bilo vprašanje dostopa do sodnih dokumentov prepuščeno strankam ali pa v celoti urejeno z Uredbo št. 1049/2001, je enakost orožja. Kako bi lahko Sodišče zaupalo zadevo strankam ali pa določenim strankam (na primer institucijam Skupnosti) na podlagi Uredbe naložilo obveznost razkritja, ne da bi hkrati drugim strankam (vključno z državami članicami) naložilo enako obveznost, da razkrijejo svoje vloge? Domnevajmo na primer, da bi Komisija ali na podlagi svoje volje ali zaradi dolžnosti ravnanja v skladu z uredbo dovolila dostop do pisnih vlog v posamezni zadevi: razumno bi bilo pričakovati, da bi morala veljati enaka obveznost tudi za ostale stranke, saj ne bi bilo običajno, če bi Sodišče zavrnilo dostop do njihovih vlog, ker bi tako razkritje vplivalo na poštenost sodnega postopka. Odločitve Sodišča glede dostopa bi bile torej pod resnim vplivom (če ne celo določene) politike o razkritju drugih institucij ali meril, vzpostavljenih z uredbo, ki pa naj pravzaprav ne bi veljala za odločitve Sodišča.

18. Prišel je torej čas, da Sodišče ponovno pretehta svoje stališče v zadevi Nemčija proti Parlamentu in Svetu ter pojasni, da mora Sodišče, in ne stranke, nadzirati dostop do dokumentov v nedokončanih zadevah. Čeprav je bilo Sodišče „vedno previdno pri

spreminjanju razlage prava v prejšnjih odločbah“, da bi zaščitilo pomembne vrednote stalnosti, enotnosti, doslednosti in pravne varnosti,[11] je bilo v izjemnih primerih pripravljeno ponovno pretehtati svoje pretekle odločitve. Ta zadeva se mi zdi ena izmed tistih, pri katerih je ponovni razmislek upravičen. Ko je bil sklep izdan, njegov polni učinek na vprašanje dostopa do sodnih dokumentov ni bil jasen. Zaradi prošenj za dostop na podlagi Uredbe št. 1049/2001 so posledice široke ugotovitve Sodišča v tem sklepu danes očitnejše.[12]

19. Če se bo Sodišče z mojimi stališči glede te točke strinjalo, bodo postala vprašanja v pritožbi glede nedokončanih primerov samo akademska. Če pa se Sodišče vendarle odloči, da sklepa v zadevi Nemčija proti Parlamentu in Svetu ne bo ponovno presojalo, bom preučil okoliščine, v katerih se lahko od Komisije zahteva, naj razkrije dokumente. V vsakem primeru je vprašanje, na katero je treba odgovoriti, enako vprašanju, na katero bi moralo odgovoriti Sodišče, kadar odloča, ali bo samo razkrilo dokumente: ali bi razkritje dokumentov ogrozilo poštenost sodnega postopka.

20. S tega vidika bom torej preučil pravne razloge za izpodbijanje razlage določb uredbe o razkritju vlog, ki je bila podana na prvi stopnji. Pri tem bom preučil ravnovesje med jasnostjo sodnega postopka in interesi, povezanimi s pravico do javne obravnave. Različno bom obravnaval tudi zadeve, ki še potekajo pred Sodiščem, ter zadeve, v katerih je bila že izdana končna sodba.

B – *Nedokončane zadeve*

21. Pri opredelitvi, ali varstvo poštenosti sodnega postopka zahteva, da vloge strank ostanejo tajne, je treba preučiti skupne tradicije držav članic in prakso Evropskega sodišča za človekove pravice.

11 – Glej moje sklepne predloge v združenih zadevah Cipolla (sodba Sodišča z dne 5. decembra 2006 v združenih zadevah Cipolla in drugi, C-202/04 in C-94/04, ZOdl., str. I-11421, točka 28).

12 – Sodba z dne 24. novembra 1993 v združenih zadevah Keck in Mithouard (C-267/91 in C-268/91, Recueil, str. I-6097, točka 14).

22. Glede strasbourškega sodišča je pomembno pravilo 33 poslovnika sodišča, ki določa:[13]

„*Pravilo 33*

(Javnost dokumentov)

1. Vsi dokumenti, ki se v zvezi s pritožbo hranijo v sodni pisarni, razen tistih, ki so bili predloženi v okviru pogajanj za prijateljsko poravnavo, kot je predvidena v pravilu 62 tega poslovnika, so dostopni javnosti v skladu s pogoji, ki jih določi sodni tajnik, če predsednik senata iz razlogov, navedenih v drugem odstavku tega pravila, na svojo pobudo ali na zahtevo ene od strank ali katere koli druge prizadete osebe ne odloči drugače.

2. Dostop javnosti do nekega dokumenta ali njegovega dela se lahko omeji v interesu morale, javnega reda ali državne varnosti v demokratični družbi, kadar je to v interesu mladoletnikov ali je potrebno zaradi varstva zasebnosti strank ali drugih oseb oziroma če je to po mnenju predsednika senata nujno potrebno v posebnih okoliščinah, v katerih bi javnost škodovala interesom pravičnosti.

3. Zahteva za zaupno obravnavanje po prvem odstavku tega pravila mora biti obrazložena in v njej mora biti navedeno, ali se nedostopnost za javnost zahteva za vse dokumente ali le za del dokumentov.

4. Odločbe in sodbe senata so dostopne javnosti. Sodišče redno seznanja javnost s splošnimi informacijami o odločitvah senatov treh sodnikov, sprejetih na podlagi pravila 53(2).“

23. Načelo, ki je tukaj vzpostavljeno, je, da so vsi dokumenti, vloženi v zvezi z vlogo strank ali tretje osebe (na primer intervenienta), javni, razen dokumentov, ki se nanašajo na prijateljsko poravnavo; med nedokončanimi in dokončanimi zadevami ni nobene razlike. Hkrati pravilo 33 določa omejitve dostopa v interesu morale, javnega reda, državne varnosti, varstva mladoletnikov, zasebnosti in pravičnosti. Ti interesi omejujejo pravico javnosti do dostopa do dokumentov v spisu

13 – Pomemben je tudi člen 40 Evropske konvencije o človekovih pravicah: „Dokumenti, deponirani pri tajniku, so dostopni javnosti, razen če predsednik Sodišča ne odloči drugače.“

zadeve: medtem ko je načelo javnosti splošno načelo, je tajnost zagotovljena, če je to potrebno za posamezno zadevo. Poleg tega je treba opozoriti, da je nadzor nad dostopom do sodnih dokumentov zaupan strasbourškemu sodišču. To se je izraženo v pravilu 33(1), ki določa, da lahko predsednik senata omeji dostop ne samo na podlagi prošnje strank ali drugih oseb, temveč tudi na svojo pobudo, če meni, da je to potrebno zaradi katerega koli razloga iz pravila 33(2).

24. V zakonodaji držav članic ni mogoče najti splošne zahteve tajnosti, ki bi prepovedovala razkritje vlog strank. Večina nacionalnih pravnih sistemov je namreč, kot se zdi, prešla z močnega omejevanja dostopa na zagotavljanje določene stopnje javnosti. Večina držav članic tako danes dovoljuje dostop do sodnih dokumentov v določenih okoliščinah.[14]

25. Čeprav Sodišče tega vprašanja ni izrecno preučilo, iz sodne prakse ni mogoče razbrati, da bi bila potrebna splošna zahteva po zaupnosti. To drži za sklep v zadevi Nemčija proti Parlamentu in Svetu, o kateri sem govoril zgoraj, v kateri je navedeno, da „bi lahko razkritje dokumenta ogrozilo dobro delovanje sodnega organa“ le v „izjemnih primerih“.[15] Vendar pa se Sodišče glede tega vprašanja ni izreklo le v tem sklepu. Pri obravnavi vprašanja dostopa do mnenj pravne službe Sveta je Sodišče razpravljalo o pomislekih glede pritiska javnosti v tistih okoliščinah in jih zavrglo. Sodišče namreč ni upoštevalo mojega previdnejšega pristopa, ki sem ga zagovarjal v sklepnih predlogih v tisti zadevi.[16] Sklenilo je, da „tudi če se na člane te pravne službe izvajajo nelegitimni pritiski, bi ti pritiski, ne pa možnost razkritja pravnih mnenj, ogrožali interes te institucije […] in bi seveda Svet moral sprejeti potrebne ukrepe, da bi se to končalo“.[17] Ta sklep je enako veljaven pri neupravičenih pritiskih na sodišče in stranke v sodnih postopkih.

26. Poleg tega praksa mednarodnih sodišč navaja na sklep, da ni bojazni, da bi razkritje takih dokumentov ogrozilo sodni proces. Mednarodno kazensko sodišče za Ruando je,

14 – Za različne rešitve držav članic glej točko 29 spodaj.

15 – Sklep z dne 3. aprila 2000 v zadevi Nemčija proti Parlamentu in Svetu (C-376/98, Recueil, str. I-2247, točka 10).

16 – Glej točko 40 mojih sklepnih predlogov v zadevi Švedska in Turco proti Svetu (sodba z dne 1. julija 2008 v združenih zadevah, C-39/05 P in C-52/05 P, ZOdl., str. I-4723), v kateri navajam, da so lahko vsa pravna mnenja pravnih služb institucij načeloma tajna.

17 – *Ibidem*, točka 64.

na primer, kljub močni potrebi po zagotovitvi tajnosti v postopku zaščite prič, iz svojih pravil, ki so naklonjena javnim obravnavam, izvedlo zahtevo, da so vse vloge javne, če ni izjemnih razlogov, zaradi katerih bi morale ostati tajne – v tem primeru morajo stranke izdelati in sodišču predložiti javno različico svojih tajnih dokumentov.[18] Mednarodno kazensko sodišče je sprejelo podoben pristop, in sicer so vloge strank objavljene na spletni strani sodišča, razen če sodišče odredi, da se jih ne sme razkriti, ali pa je nerazkritje nujno za zaščito občutljivih osebnih podatkov.[19] Glede tega je očitno, da sodišča, ki so od državljanov bolj oddaljena, posvečajo večjo pozornost preglednosti svojih sodnih postopkov.[20]

27. Iz prakse v Združenih državah Amerike je razvidno, da pošten sodni postopek ne izključuje dostopa javnosti do dokumentov.[21] Pravo Združenih držav Amerike predvideva pravico do dostopa do dokumentov. Določa le nekaj omejitev dostopa do dokumentov zaradi varstva tajnih podatkov[22] in sodiščem dopušča, da ostale dokumente zapečatijo, če je to potrebno. V Federal Rules of Civil Procedure je tako na primer določeno:

„Sodišče lahko s sklepom na podlagi primernega razloga v zadevi:

1. zahteva dodatne informacije oziroma

2. omeji ali prepove tretjim osebam oddaljen elektronski dostop do dokumentov, vloženih pri sodišču.“[23]

28. Če takega sklepa ni, so ti dokumenti takoj na voljo. Zvezna sodišča zagotavljajo dostop do spisov prek spleta, vključno z vlogami, ki so jih

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

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

20 – Ob tem je smiselno opozoriti, da so v sistemu reševanja sporov STO pisne vloge strank sicer tajne (člen 18(2) dogovora o reševanju sporov), vendar pa poročila senata in pritožbenega telesa vsebujejo natančen opis vlog strank in so jim te velikokrat priložene v izvirniku ali kopiji. Stranke lahko svoje vloge razkrijejo javnosti, če to želijo. Glej Davey, W., „Proposals for Improving the Working Procedures of WTO Dispute Settlement Panels“, v: *The WTO Dispute Settlement System 1995–2003*, F. Ortino in E. U., Petersmann (ur.), zvezek 18, Studies in Transnational Economic Law, Kluwer (2004), str. 20.

21 – Nekdanji predsednik vrhovnega sodišča ZDA Willliam H. Rehnquist, Constitutional Law and Public Opinion, (1986) 20 Suffolk, U.L. Rev. 751 je poleg tega menil, da so sodniki nujno izpostavljeni javnemu mnenju , vendar pa ima lahko to po njegovem mnenju pozitiven učinek in ustvarja „velike“ zadeve.

22 – Glej na primer Federal Rules of Civil Procedure 5.2 (glede osebnih podatkov, kot so številke socialnega zavarovanja ali številke bančnih računov); Federal Rules of Evidence 412(c)(2) (glede dokazov o nekdanjem spolnem vedenju žrtev posilstva).

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

predložile stranke.[24] Precej teh dokumentov je javnosti na voljo javnosti tudi v pravosodnih bazah podatkov, kot je Westlaw, zlasti v pomembnejših primerih. Pravzaprav so vloge pogosto na voljo v bazi podatkov Westlaw le nekaj delovnih dni, potem ko so bile predložene sodišču.

29. Medtem ko skupne tradicije držav članic ne zahtevajo tajnosti in tudi ni jasno, zakaj bi jo morale, pa prav tako ne podpirajo nasprotnega stališča, da pravica do poštenega sojenja *zahteva* splošen javni dostop do dokumentov strank.[25] Samo dve državi članici – Švedska in Finska – priznavata pravico do dostopa do dokumentov v nedokončanih zadevah. Stališče, ki ga zastopa največ držav članic (med drugim Španija, Nemčija, Estonija, Poljska, Portugalska, Irska, Češka in Slovenija), je, da imajo sodišča možnost, da odobrijo dostop, vendar je ta odločitev diskrecijska ali pa je odvisna od tehtanja interesov v posamični zadevi. V posameznih državah članicah, ki določajo neko vrsto dostopa do sodnih dokumentov, so upoštevna pravila in praksa odvisni od vrste zadeve ali sodišča, pred katerim se ta obravnava (na primer na Danskem, v Združenem kraljestvu, Grčiji, Avstriji, Franciji in na Cipru). Ponovno je treba opozoriti na odločilno vlogo, ki jo imajo sodišča v vseh teh nacionalnih sistemih pri odločanju, ali bo dostop zagotovljen. Končno, v manjšini držav članic (Madžarska, Luksemburg in Nizozemska) obstaja praksa, da se dostopa do dokumentov v sodnem spisu ne dovoli.

30. Ob upoštevanju nasprotujočih si interesov in trenutnem nesoglasju med državami članicami se mi zdi, da bi moralo Sodišče pot na tem področju utirati previdno. Glede na to, da vsak primer odpira različna vprašanja, bi bilo treba nasprotujoče si utemeljitve skrbno preučiti glede na posamezen primer in sprejeti posamezno odločitev. Mislim, da se je vsaj za zdaj treba izogniti določitvi zelo širokega ali zelo ozkega pravila, ki bi ali zagotavljalo dostop v vseh primerih ali izključevalo obstoj take pravice. To je področje, na katerem bi se moralo pravo razvijati postopoma in na podlagi posameznih primerov. Sodišče lahko v vsakem primeru najbolje uravnoteži nasprotujoča si mnenja po posvetovanju s strankami. Če bi se države članice sčasoma približale široki pravici do dostopa, bi se lahko tudi stališče Sodišča razvilo v tej smeri. Ko javnost zaprosi za dostop do dokumentov v nedokončani zadevi, je trenutno po mojem mnenju naloga Sodišča, da skrbno preuči

24 – Za dodatne informacije glej http://pacer.psc.uscourts.gov/pacerdesc.html.

25 – Research Note 2/126.

zadevne interese in odloči, ali naj se dostop odobri.

C – *Zadeve, v katerih je bila izdana končna sodba*

31. Ko je zadeva enkrat končana, postane vprašanje mnogo lažje. Odgovor na osnovno vprašanje – ali razkritje dokumentov škoduje poštenosti sodnega procesa – je jasen „ne“. Sodišče je imelo možnost preučitve vlog strank, odločiti in sprejeti odločitev; sodni proces je dokončan in nanj ni več mogoče vplivati z objavo strankinih vlog.

32. Poleg tega dodatna skrb glede javnosti obravnave in pravice do obrazložene sodbe potrjujejo razkritje teh dokumentov. Prvoten namen pravice do obrazložene sodbe je javnosti omogočiti razumevanje razlogov za odločitev Sodišča in postopka, po katerem je to odločitev sprejelo. Kot je razložil Neil MacCormick, je naloga pravne argumentacije utemeljitev: ne samo, da odvetnik, ki zastopa primer, navaja argumente, zaradi katerih naj bi v okoliščinah posamičnega primera njegova stranka zmagala, ampak poskuša tudi sodnik s tem, ko obrazloži sodbo, pokazati, da je način, na katerega je rešil spor, upravičen.[26] Prav ta funkcija utemeljitve je značilna za posebno obliko odgovornosti sodišč, ki je povezana s kakovostjo njihovega procesa odločanja in argumentov, ki iz tega izhajajo. Dostop do vlog strank je nujen za ta proces, saj javnosti omogoča razumevanje tako argumentov, ki so bili predstavljeni Sodišču, kot razlogov za njihovo sprejetje ali zavrnitev. Brez dostopa do spisa zadeve ter spremljanja in razumevanja je zadeva v nevarnosti, da postane le teoretična možnost brez praktične vrednosti, saj javnost potrebuje dostop, da bi lahko presodila vsebino primera in potek postopka. Prav tako pomaga zagotoviti simetrijo procesa sprejemanja odločitve na sodišču in razlogov v obrazložitvi.

33. Nadaljnja točka, ki se nanaša na to posebno zahtevo po odgovornosti sodišč, je, da bi možnost dostopa do spisa zadeve lahko

26 – MacCormick, N., Legal Reasoning and Legal Theory, Clarendon Press Oxford, 1978, str. 14

povečala skupno zaupanje evropske javnosti v pravosodni sistem Unije in poslala sporočilo, da sodni postopek ne poteka v absolutni tajnosti, ampak je podrejen nadzoru javnosti[27] – ne javnemu nadzoru v političnem pomenu, temveč nadzoru, ki temelji na pravnih argumentih, ki so bili navedeni v določeni zadevi, in na vsebini obrazložitve sodišča, ki nanje odgovarja. To je še posebej pomembno za Sodišče Evropskih skupnosti, ki že zaradi svoje narave ni tako blizu državljanom Evrope kot njihova nacionalna sodišča, tako zaradi geografske oddaljenosti kot zaradi manj znanih postopkov. Odobritev dostopa do dokumentov v spisih zadev bo pripomogla k zmanjšanju oddaljenosti med državljani Evrope in Sodiščem, saj bo njegove postopke naredila dostopnejše in preglednejše.

34. Poleg tega, medtem ko sodne odločbe določajo (soglasno ali pa ne) pravilni pravni odgovor, morajo hkrati priznati, da je ta odgovor rezultat mnoštva nasprotujočih si mnenj glede tega, kaj je pravi odgovor. Presenetljivo je, da ima avtoriteta, s katero sodišče izreče svojo odločitev, svoje korenine v – pogosto živahni – razpravi med strankami. Prav upoštevanje vseh različnih in nasprotujočih si mnenj glede uporabe prava daje Sodišču pravico, da oblastno odloči, kaj je pravo. V zvezi s tem dostop do vlog strank in možnost postavitve odločitve Sodišča v kontekst glede na te vloge prepričuje tiste, ki so imeli glede uporabe prava drugačno stališče, da ga je – čeprav ni prevladalo – Sodišče ustrezno upoštevalo v postopku sprejemanja odločitve. To je posebej pomembno, če ne obstajajo nasprotna mnenja.[28] Prav tako je pomembno omogočiti nenehno razpravo ne le o tem, kaj je pravo, temveč tudi o tem, kaj naj bi pravo bilo.

35. Zgodovinsko gledano je Sodišče z objavo poročila za obravnavo, ki povzema argumente strank, izpolnilo ta namen s tem, da je javnosti in pravni javnosti omogočilo dostop do številnih potrebnih informacij.[29] To, da je Sodišče iz razumljivih razlogov prenehalo objavljati ta poročila, pomeni dodatno utemeljitev za razkritje vlog strank.

27 – Za podoben argument glede pomena javnosti zakonodajnega postopka glej Turco, točka 46.

28 – Čeprav včasih sklepni predlogi generalnega pravobranilca izražajo mnenje, ki je nasprotno od tistega, ki ga zastopa sodišče.

29 – V sklepnih predlogih generalnih pravobranilcev so včasih navedene tudi dodatne informacije, čeprav niso (in tudi ne bi smeli biti) temu namenjeni.

36. Seveda bodo tudi primeri, v katerih bo dostop zavrnjen zaradi pomembnejših razlogov, na primer v očitnih (vendar ne edinih) primerih varstva občutljivih osebnih podatkov ali zaščite interesov mladoletnikov. V nekaterih zadevah, ki se nanašajo na nedokončana pogajanja z državami članicami, je lahko omejitev dostopa do spisa zadeve upravičena tudi še nekaj časa po dokončanju zadeve. Medtem ko bi moral biti dostop načeloma omogočen po razglasitvi sodbe, bi bilo v teh zadevah treba zagotoviti tajnost kot izjemo od tega pravila. Ponovno, Sodišče bi moralo biti tisto, ki bo odločilo, ali na svojo pobudo ali na podlagi prošnje zainteresirane osebe, ali naj določeni dokumenti, njihovi deli ali celo vsi dokumenti v določenem spisu zadeve ostanejo tajni tudi, potem ko je zadeva končana.

37. Ko je sodba torej razglašena, bi morale biti vloge strank na voljo javnosti, razen pri izjemnih razlogih, ki zahtevajo njihovo tajnost še po končanju zadeve. Vendar pa se ne sme predvidevati, da ti razlogi obstajajo v vseh primerih. Zaradi pomembnih razlogov, ki potrjujejo javnost teh podatkov, morajo biti take izjeme omejene.

38. Ko postane jasno, da velja za končane zadeve pravilo dostopnosti, iz tega sledi, da bi moralo biti v takih primerih strankam dovoljeno, da javnosti omogočijo dostop do njihovih pisnih vlog ali vlog nasprotne stranke, če to želijo. Premisleki, ki se nanašajo na poštenost sodnega postopka ali enakost orožij, ki potrjujejo tajnost med potekom postopka in – kar je še pomembneje – zahtevajo, da je Sodišče edino, ki odloča o tem, odpadejo, ko je sodba izdana. Odgovornost in posebna pravica Sodišča je, da ali na podlagi svoje pobude ali na podlagi prošnje zainteresirane stranke identificira te zadeve in strankam naloži posebno obveznost omejitve ali prepovedi razkritja tudi, potem ko je zadeva končana.

39. Če povzamem: prošnje javnosti za dostop do pisnih vlog, ki jih stranke predložijo v zadevi, medtem ko postopek v zvezi s to zadevo še poteka, bi morale biti naslovljene na Sodišče. Te vloge so del sodnega postopka in Sodišče je v najboljšem položaju, da nepristransko presodi, ali bo dostop oviral jasnost in poštenost sodnega postopka ali ogrozil druge legitimne interese. Čeprav bi Sodišče odločilo, da pisne vloge strank spadajo na področje, ki ga ureja Uredba št. 1049/2001, in bi to v zadevi odločilo s sklicevanjem na to uredbo, bi ostala

vsebina vprašanja enaka, in sicer v katerih primerih bi moral biti dostop odobren. Mislim, da se je treba v nedokončanih primerih na sedanji stopnji razvoja prava nujno izogibati ozkim pravilom in namesto tega sprejeti previden pristop presoje v vsakem posameznem primeru. Nasprotno pa je v končanih zadevah smiselno sprejeti splošno načelo, ki je naklonjeno dostopu. To tudi pomeni, da bi moralo biti stranki v končanih zadevah dovoljeno, da javnosti omogoči dostop do svojih vlog ali vlog nasprotne stranke na svojo pobudo; potem ko je bila sodba razglašena, ni več potrebe, da bi to ostalo v izključni pristojnosti Sodišča. Tukaj Uredba št. 1049/2001 velja in Komisija mora vsako prošnjo presoditi v vsakem posameznem primeru na podlagi načel, o katerih sem govoril zgoraj. Vendar pa bi moralo biti vedno mogoče, da Sodišče strankam naloži dolžnost zaupnosti, če meni, da je to pošteno in pravično.

III – Predlog

40. Glede na vse navedene premisleke predlagam Sodišču, naj:

– razveljavi sodbo Sodišča prve stopnje z dne 12. septembra 2007 v zadevi T-36/04;

– odločbo Komisije z dne 20. novembra 2003 razglasi za nično, in

– Komisiji naloži, naj ob upoštevanju sodbe v tej zadevi ponovno preuči prošnjo API z dne 1. avgusta 2003.