ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ Г-Н M. POIARES MADURO

представено на 1 октомври 2009 година[1]

1. До каква степен принципите на прозрачност на съдопроизводство и публичност на процеса изискват на представители на обществеността да се предоставя достъп до писмените становища, внесени в Съда от страни по делото? Това е същността на въпросите, които са повдигнати в настоящите производства, образувани по жалби съответно на Кралство Швеция, на журналистическо сдружение и на Европейската комисия срещу решение на Първоинстанционния съд.

I — Фактическата обстановка и решението на Първоинстанционния съд

2. Жалбите се отнасят до спора между Association de la presse internationale ASBL (API) и Комисията на Европейските общности относно достъпа до определени писмени становища, представени от Комисията в производства пред Първоинстанционния съд и пред Съда.

3. API, журналистическа организация с нестопанска цел, чиято цел е да подпомага членовете си да отразяват дейността на Европейския съюз в собствените им страни, с писмо от 1 август 2003 г. иска Комисията да му предостави достъп до тези становища съгласно член 6 от Регламент № 1049/2001[2]. С решение от 20 ноември 2003 г. Комисията отхвърля искането.

4. Според Комисията въпросните документи попадат в няколко категории. Що се отнася до документите, представени по три все още висящи дела[3], Комисията заявява, че оповестяването им ще се отрази неблагоприятно върху положението ѝ на ответник, излагайки я на евентуален външен натиск, особено от страна на представители на обществеността. В съответствие с това документите попадали под действието на изключението, предвидено в Регламент № 1049/2001 във връзка с оповестяване, което „би засегнало защитата на […] съдебните процедури и правни становища“[4].

1 — Език на оригиналния текст: английски.

2 — Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (ОВ L 145, 2001 г., стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76).

3 — Решение от 14 декември 2005 г. по дело Honeywell/Комисия (T-209/01, Recueil, стр. II-5527), Решение от 14 декември 2005 г. по дело General Electric/Комисия (T-210/01, Recueil, стр. II-5575), както и Решение от 1 февруари 2005 г. по дело Комисия/Австрия (C-203/03, Recueil, стр. I-935).

4 — Вж. член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001.

По същата причина Комисията отказва достъпа и до становището по четвърто дело, което макар и приключено, било тясно свързано с висящо дело [5].

5. Що се отнася до производството за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка, Комисията освен това заявява, че оповестяването на нейните становища „би засегнало защитата на […]целите на […]разследване[то]“ по смисъла на член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001, които се състоят в уреждане на спора по взаимно съгласие. Комисията изтъква тези съображения както по дела, по които производството за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка е все още висящо [6], така и по дела, по които производството е приключено, но държавите членки все още не са се съобразили с решението [7].

6. Комисията приема, че съгласно Регламент № 1049/2001 по-висш обществен интерес би имал превес над интереса ѝ да се запази поверителността на становищата. Според нея обаче API не представило никакви доводи, установяващи наличието на такъв интерес. Накрая, тя разглежда и отхвърля възможността за частичен достъп до документите.

7. API подава жалба срещу решението на Комисията в секретариата на Първоинстанционния съд на 2 февруари 2004 г. Първоинстанционният съд препраща делото за разглеждане от големия състав, който постановява обжалваното съдебно решение на 12 септември 2007 г.

8. В своето решение Първоинстанционният съд подчертава, че целта на Регламент № 1049/2001 е да осигури широк достъп, както и че изключенията трябва да се тълкуват стриктно. Независимо от това той постановява, че Комисията може да откаже достъп до писмени становища по всички дела, по които все още устните състезания не са проведени, тъй като има достатъчен интерес, отнасящ се до всички становища, от извършването на съдопроизводствени действия по спора без никакви външни влияния, докато делото достигне етапа на съдебното заседание. Когато обаче отказаният достъп се основава на връзка между приключено дело и друго все още висящо дело, Комисията не може да откаже достъп, без да представи конкретни мотиви защо оповестяването би засегнало производството по висящото дело. Във връзка с производството за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка Първоинстанционният съд приема, че интересът от уреждане на спора по взаимно съгласие с държавите членки може

5 — Решение от 6 юни 2002 г. по дело Airtours/Комисия (T-342/99, Recueil, стр. II-2585).

6 — Дело C-203/03, Комисия/Австрия.

7 — Решение от 5 ноември 2002 г. по дело Комисия/Обединено кралство (C-466/98, Recueil, стр. I-9427), Решение от 5 ноември 2002 г. по дело Комисия/Дания (C-467/98, Recueil, стр. I-9519), Решение от 5 ноември 2002 г. по дело Комисия/Швеция (C-468/98, Recueil, стр. I-9575), Решение от 5 ноември 2002 г. по дело Комисия/Финландия (C-469/98, Recueil, стр. I-9627), Решение от 5 ноември 2002 г. по дело Комисия/Белгия (C-471/98, Recueil, стр. I-9681), Решение от 5 ноември 2002 г. по дело Комисия/Люксембург (C-472/98, Recueil, стр. I-9741), Решение от 5 ноември 2002 г. по дело Комисия/Австрия (C-475/98, Recueil, стр. I-9797) и Решение от 5 ноември 2002 г. по дело Комисия/Германия (C-476/98, Recueil, стр. I-9855).

да обоснове общ отказ да се оповестят документите, но само до постановяването на решение. След обявяване на съдебното решение държавите членки са длъжни да се съобразят с него и по-нататъшни преговори по въпроса не са възможни.

9. Жалби срещу решението на Първоинстанционния съд подават Комисията (C-533/07), API (C-528/07) и Кралство Швеция (C-514/07). По-късно в производството встъпват Обединеното кралство, Кралство Дания и Република Финландия.

10. В жалбата си до Съда Комисията твърди, че Първоинстанционният съд допуска грешка при прилагане на правото, като приема, че когато е поискан достъп до писмените становища след съдебното заседание, искането трябва да се разглежда в зависимост от обстоятелствата по конкретния случай. Според Комисията съображенията на Първоинстанционния съд са непоследователни и той допуска грешка, като не отчита интересите на правосъдието, интересите на други засегнати от производството лица и правата на Комисията. Комисията твърди също, че Първоинстанционният съд допуска грешка, като след постановяване на съдебното решение изисква преценка в зависимост от обстоятелствата по конкретния случай на исканията за достъп до писмените становища в производствата за установяване на неизпълнение на задължения от държави членки по член 226 ЕО, както и във всички производства, по които е постановено решение, но са свързани с висящи дела. Комисията поддържа, че обжалваното съдебно решение ще отслаби възможностите ѝ за прилагане на общностното право, както и да гарантира изпълнение на задълженията на държавите членки. В съответствие с това Комисията иска от Съда да отмени обжалваното съдебно решение в частта, с която отменя решението на Комисията да откаже достъп.

11. Обратно, API иска от Съда да отмени обжалваното съдебно решение, доколкото с него се потвърждава правото на Комисията да не оповестява своите становища преди съдебното заседание, както и да отмени решението на Комисията от 20 ноември 2003 г. или да върне делото на Първоинстанционния съд за постановяване на ново решение. API твърди, че предвиденото в Регламент № 1049/2001 изключение относно съдебните производства изисква разглеждане в зависимост от обстоятелствата по конкретния случай, и оспорва извода на Първоинстанционния съд в противоположния смисъл поради следните съображения: i) той е в противоречие с ясно установените принципи във връзка с тълкуването на това изключение; ii) той се основава на несъществуващото право на Комисията да защитава интересите си без всякакви външни влияния; iii) Първоинстанционният съд допуска грешка при прилагането на принципа на равни процесуални възможности; iv) Първоинстанционният съд не отдава необходимото значение на практиката на други юрисдикции; и v) Първоинстанционният съд допуска грешка, като се позовава на необходимостта от защита на производствата *при закрити врата*. API твърди също, че Първоинстанционният съд тълкува неправилно израза „по-висш обществен

интерес“ в контекста на член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001.

12. Подобно на API, Кралство Швеция иска от Съда да отмени обжалваното съдебно решение, доколкото с него се отхвърля жалбата на API, както и да отмени решението на Комисията от 20 ноември 2003 г. Швеция твърди, че изключенията от изискването за оповестяване трябва да се тълкуват стриктно, както и че няма основание за общ отказ на публичния достъп.

II — Анализ

A — *Предварителни бележки*

13. Като желае да получи спорните документи, API поставя пред съда важни въпроси, свързани с прозрачността в Европейския съюз. Проблемът за API не е непременно свързан с отговорите на тези въпроси, а по-скоро с процедурата, в която те са повдигнати. Спазвайки процедурата, въведена с Регламент № 1049/2001 [8], за да получи писмени становища по висящи дела, API се обръща към Комисията с искане, което е трябвало да отправи до Съда.

14. При наличие на висящ спор би следвало Съдът, а не Комисията да реши дали обществеността трябва да получи достъп до документите по определено дело. Това е възприетият в Договора от Амстердам подход, след като държавите членки решават да не упоменат съдебните органи в член 255. Това решение трябва да се вземе от Съда, не защото за съдебните органи ценностите, свързани с прозрачността, не се прилагат, както изглежда смята Комисията; то трябва да се вземе от него по-скоро, защото по време на съдопроизводствените действия по спора Съдът е господар на процеса. Само той е в състояние да претегли конкуриращите се интереси и да определи дали разпространяването на документи би причинило непоправими вреди на някоя от страните или би засегнало справедливостта на съдебния процес. Ако решението да се разпространят документите бъде оставено на страните, те могат да проявят излишна предпазливост в това отношение, ако се опасяват от увреждане

8 — Регламентът определя процедура, която обществеността трябва да използва, когато иска документи от институциите на Европейския съюз, с изключение на Съда, „с цел гарантиране на възможно най-широк достъп до документите“ (член 1, буква а). Въведеният с Регламента принципен достъп търпи някои изключения. Онези от тях, които са от значение по настоящото дело, се съдържат в член 4, параграф 2, който гласи:
„Институциите отказват достъп до документи в случаите, когато оповестяването им засяга защитата на:
– търговските интереси на физическо или юридическо лице, включително по отношение на интелектуалната собственост,
– съдебните процедури и правни становища,
– целите на дейности по инспектиране, разследване и одит,
освен ако по-висш обществен интерес не диктува оповестяването на посочения документ“.

на собствените си интереси, или излишна готовност, която да навреди на техните противници.

Напротив, той може да се окаже задължен да преценява исканията за достъп в светлината на принципите на справедливост и прозрачност, като отчита внимателно всички засегнати интереси. С други думи, правораздаването трябва да е справедливо и прозрачно, а гарант за удовлетворяването на това изискване по всяко дело е Съдът.

15. Основните опасности, които според страните дебнат в настоящото дело, избледняват, след като стане ясно, че въпросите относно достъпа до документи, внесени в Съда, следва да се решават от него. Съдът не следва да изпитва опасения, че Комисията ще разпространи документи, които да поставят край на разискванията му. Възможността му да провежда заседания *при закрити врата* няма да бъде застрашена, тъй като Съдът може да реши дали разпространяването на определени документи би влязло в противоречие с необходимостта от поверителност по делото. Принципът на равни процесуални възможности също не би следвало да става повод за загриженост, тъй като за разлика от Комисията и установения от Регламент № 1049/2001 режим, Съдът има право да контролира достъпа до документи, внесени от страните, и със сигурност може да определя условия за достъп, които да не поставят някоя от страните в значително по-неблагоприятно положение. В съответствие с това считам, че най-подходящият изход по настоящото дело би бил да се установи, че всички документи, представени от страните по висящи дела, попадат извън приложното поле на Регламент № 1049/2001. След като бъдат внесени в Съда, те стават част от съдебния процес, чието ръководство е от изключителната компетентност на Съда. Това не означава, че Съдът може без каквито и да е ограничения да решава дали да предостави достъп.

16. Моята позиция не е в пълно съответствие с определението на Съда по дело Германия/Парламент и Съвет [9]. Ако е вярно постановеното от Съда в това определение — че по принцип страните са свободни да оповестяват собствените си писмени становища [10], Съдът не би могъл да контролира достъпа до документите по делото. Освен това, ако не следва да се счита, че доброволното оповестяване на становището на някоя от страните засяга правилното протичане на съдебния процес, както посочва определението, общият отказ Комисията да оповестява становища по висящи дела не би намерил основание. Независимо дали оповестяването на документи е доброволно или съобразно изискване на правната уредба, налице би била еднаква възможност оповестяването да породи обществен натиск, който да повлияе на правилното протичане на съдебното производство или да

9 — Определение от 3 април 2000 г. по дело Германия/Парламент и Съвет (C-376/98, Recueil, стр. I-2247).

10 — Пак там, точка 10.

постави някоя от страните в неизгодно положение. Всъщност определението по дело Германия/Парламент и Съвет е противоречиво в следния смисъл: макар да приема, че по принцип страните са свободни да оповестяват своите писмени становища, Съдът също отбелязва, че при изключителни обстоятелства оповестяването би могло да повлияе неблагоприятно върху доброто правораздаване. От това логично следва, че въпросът за оповестяването при подобни изключителни обстоятелства, когато е застрашено доброто правораздаване, не може да се решава от страните, а би трябвало да се реши от Съда. Кой обаче ще прецени дали конкретното дело е достатъчно изключително, че да заслужава вниманието на Съда? Отговорът е очевиден: единствено Съдът може да направи тази преценка. Също така очевидно е и че действията на Съда имат смисъл само ако бъдат извършени *преди* оповестяване от някоя от страните. Ако дадена страна оповести документ, който е трябвало да остане поверителен, и в резултат от това правилното протичане на съдебния процес бъде застрашено, вредата не може да бъде поправена с последващи действия на Съда.

17. Ако въпросът за достъпа до писмени становища пред Съда се решаваше по инициатива на страните или изцяло се уреждаше от Регламент № 1049/2001, биха възникнали допълнителни проблеми с оглед на равните процесуални възможности. Как би могъл Съдът да остави този въпрос в ръцете на страните или на основание на Регламента да наложи на някои от тях (например общностните институции) задължение за оповестяване, без същевременно да наложи на останалите (включително държавите членки) същото задължение да оповестяват своите писмени становища? Да допуснем, например, че Комисията даде достъп — по собствена инициатива или тъй като е задължена да се съобразява с Регламента — до писмените си становища по определено дело: разумно е да се очаква същото задължение да се приложи и за всички останали страни, тъй като би било твърде странно Съдът да откаже достъп до техните писмени становища, поради това че тяхното оповестяване би засегнало правилното протичане на съдебния процес. В този смисъл самите решения на Съда във връзка с достъпа биха се оказали в значителна степен засегнати (ако не и предопределени) от политиката относно оповестяването на останалите институциите или от критериите, установени с Регламента — който обаче не е предназначен да се прилага по отношение на Съда.

18. Поради това е настъпил моментът Съдът да преразгледа позицията си по дело Германия/Парламент и Съвет и да изясни, че той, а не страните, трябва да контролира достъпа до документи по висящи дела. Независимо че Съдът „винаги е проявявал предпазливост при промяна на тълкуването на правото, възприето в по-ранни решения“, за да защити значими стойности като стабилността, еднаквостта,

последователността и правната сигурност [11], при изключителни обстоятелства той е проявявал готовност да преразгледа предходните си решения. Според мен в настоящия случай преразглеждането е обосновано. При постановяване на определението пълното му действие по въпроса за достъпа до съдебни документи не е било ясно. В резултат от искания за достъп съгласно Регламент № 1049/2001 днес последиците от широкото становище на Съда в това определение се проявяват по-пълно [12].

19. Ако Съдът се съгласи с извода ми по този въпрос, повдигнатите в жалбата проблеми във връзка с висящите дела придобиват само теоретичен интерес. Ако обаче Съдът реши да не преразгледа позицията си, застъпена в определението по дело Германия/Парламент и Съвет, ще анализирам обстоятелствата, при които Комисията може да бъде задължена да разпространи документите. При всички положения трябва да се отговори на същия въпрос, на който и Съдът би трябвало да отговори, когато сам решава дали да разпространи документите: ще засегне ли разпространяването на документите правилното протичане на съдебното производство?

20. Поради това ще се спра в този контекст на правните основания за оспорване на направеното в първоинстанционното производство тълкуване на изискванията на Регламента за оповестяване на писмените становища. В рамките на това изложение ще се спра на баланса между необезпокояваното протичане на съдебния процес и интересите, свързани с правото на открито съдебно заседание. Ще направя и разграничение между делата, които са висящи пред Съда, и делата, по които е постановено окончателно решение.

Б — *Висящи дела*

21. За да се определи дали защитата на правилното протичане на съдебния процес изисква представените от страните писмени становища да останат поверителни, е целесъобразно да се разгледат общите традиции на държавите членки и практиката на Европейския съд по правата на човека.

11 — Вж. моето заключение по дело Cipolla и др. (Решение на Съда от 5 декември 2006 г., C-202/04 и C-94/04, Recueil, стр. I-11421, точка 28).

12 — Решение от 24 ноември 1993 г. по дело Keck и Mithouard (C-267/91 и C-268/91, Recueil, стр. I-6097, точка 14).

22. За Съда в Страсбург [13] от значение е разпоредбата на правило 33 от неговия Процедурен правилник, което гласи следното:

„*Правило 33*

(Публичност на документите)

1. В съответствие с определените от секретаря правила се предоставя обществен достъп до всички документи във връзка с жалба, представени в секретариата от страните или трети лица, с изключение на представените в рамките на преговори за приятелско решаване на спора в съответствие с разпоредбите на правило 62, освен ако служебно или по искане на страните или друго засегнато лице председателят на състава разпореди да не се предоставя достъп поради основанията, предвидени в параграф 2 от настоящото правило.

2. Общественият достъп до документ или част от него може да се ограничава в интерес на нравствеността, обществената и националната сигурност в едно демократично общество, когато това се изисква от интересите на непълнолетните лица или за защита на личния живот на страните по делото или на всяко засегнато лице, или ако по мнение на председателя на състава това е извънредно необходимо в случаите, в които поради специални обстоятелства публичността би нанесла вреда на интересите на правосъдието.

3. Искането за поверителност съгласно параграф 1 от настоящото правило трябва да се мотивира и да уточнява дали се отнася до всички или до част от документите.

4. Постановените от състава актове са обществено достъпни. Съдът редовно предоставя обществен достъп до обща информация за решенията, взети от комитетите съгласно правило 53, параграф 2“.

23. Установеният тук принцип е, че всички документи, внесени във връзка с жалба от страните или трето лице (например встъпваща страна), са публични, с изключение на документите във връзка с приятелско уреждане на спора; разграничение между висящи и приключени дела не се прави. Същевременно правило 33 предвижда ограничения на достъпа, когато това се изисква по съображения, свързани с нравствеността, обществената и националната сигурност, защитата на непълнолетните, личния живот и интересите на правосъдието. Тези съображения ограничават правото на представителите на обществеността на достъп до документите по делото: въпреки че публичността е общо правило, ако в определен случай е необходимо, се

13 — Член 40 от Европейската конвенция за правата на човека също е от значение: „Подадените в секретариата документи са достъпни за обществеността, освен ако председателят на съда не реши друго“.

гарантира поверителност. Следва също да се отбележи, че контролът на достъпа до съдебните документи е поверен на Съда в Страсбург. Това е отразено в правило 33, параграф 1, който гласи, че председателят на състава може да ограничи достъпа не само по искане на страните или на трето лице, но и служебно, ако според него ограничаването му е необходимо поради някое от съображенията, изброени в параграф 2.

24. Що се отнася до държавите членки, в законодателствата им не се открива общо изискване за поверителност, което да забранява оповестяването на становищата на страните. Всъщност повечето национални правни системи преминават от положението, при което достъпът е силно ограничен, към положение, при което се гарантира определена форма на публичност. В този смисъл много голяма част от държавите членки днес предоставят достъп до съдебни документи при определени обстоятелства [14].

25. Въпреки че Съдът не разглежда изрично този въпрос, в съдебната практика не се откриват основания за необходимостта от общо изискване за поверителност. Това се отнася за определението по дело Германия/Парламент и Съвет, обсъдено по-горе, в което се казва, че „оповестяването на документ би могло да повлияе неблагоприятно върху доброто правораздаване“ само при „изключителни обстоятелства“ [15]. Решенията на Съда по този въпрос обаче не се свеждат до посоченото определение. Когато разглежда въпроса за достъпа до становищата на правната служба на Съвета, Съдът обсъжда и отхвърля опасенията, свързани с обществен натиск в това отношение. Всъщност Съдът стига отвъд предпазливия подход по този въпрос, застъпван в моето заключение [16]. Той стига до извода, че „дори да се допусне, че върху членове на тази правна служба ще бъде оказан неправомерен натиск с подобна цел, именно този натиск, а не възможността за оповестяване на правните становища, ще засегне интереса на тази институция [...] и явно Съветът ще трябва да приеме подходящите мерки, за да го прекрати“ [17]. Този извод в не по-малка степен е валиден по отношение на неправомерния натиск над съдебните органи и страните в съдебното производство.

26. Освен това практиката на международните съдилища показва, че няма основание за опасения от засягане на съдебния процес поради оповестяването на такива документи. Международният наказателен съд за Руанда например, въпреки належащата потребност от опазване на

14 — Вж. относно различните разрешения, възприети от държавите членки, точка 29 по-долу.

15 — Точка 10.

16 — Вж. точка 40 от моето заключение по дело Швеция и Turco/Съвет (Решение от 1 юли 2008 г., C-39/05 P и C-52/05 P, Сборник, стр. I-4723), в което разяснявам, че всички правни становища на правните служби на институциите по принцип могат да се ползват с поверителност.

17 — Пак там, точка 64.

поверителността заради защитата на свидетелите, извежда от правилото си относно публичността на процеса изискване всички становища да бъдат публични, освен поради изключителни причини, налагащи запазване на поверителността им, като в последния случай страните са задължени да представят редактиран публичен текст на поверителните си писмени становища [18]. Международният наказателен съд възприема сходен подход, като осигурява достъп до становищата на страните на уебсайта си, освен когато Съдът разпоредби да не бъдат оповестявани или при необходимост от защита на чувствителни лични данни [19]. В това отношение се очертава тенденцията колкото по-отдалечен е съдебният орган, толкова повече усилия да се полагат за осигуряване на прозрачност в съдопроизводството [20].

27. По-нататък практиката в Съединените щати показва, че справедливият съдебен процес може да съществува съвместно с публичния достъп до документи [21]. Законодателството на Съединените щати въвежда принципния достъп до документи. В него се предвиждат малко на брой ограничения на достъпа до документи в защита на поверителността на информацията [22] и при необходимост на съдилищата се разрешава класифицирането на определени документи. Във Федералните гражданскопроцесуални правила например се предвижда:

„Поради основателни причини съдът по делото може да разпореди:

(1) редактирането на допълнителна информация или

(2) ограничаването или забраната за отдалечен електронен достъп на лице, което не е страна, до внесен в съда документ“ [23].

28. При липса на такова разпореждане е налице широк достъп до документите. Федералните съдилища осигуряват достъп по интернет до материалите по делата,

18 — Nchamihigo, Decision on Prosecution Motion on the Filing of the Defence Notice of Appeal. 30.3.2009. ICTR-2001-63-A.

19 — Правилник за производството и доказването на МНС ICC-ASP/1/3, член 15; http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/Situations+and+Cases/Cases/.

20 — Следва да се отбележи, че в системата на СТО за уреждане на спорове, макар писмените становища на страните да са поверителни (член 18, параграф 2 от договореността относно уреждането на споровете), докладите на съставите и апелативните органи съдържат много подробно описание на твърденията на страните и много често становищата просто се прилагат или възпроизвеждат. Страните обаче са свободни да оповестяват публично становищата си, ако желаят това. Вж. *Davey*, W. „Proposals for Improving the Working Procedures of WTO Dispute Settlement Panels“ — in The WTO Dispute Settlement System 1995—2003, *Ortino* F. & *Petersmann* E.U. (eds.), vol. 18. Studies in Transnational Economic Law, Kluwer (2004), p. 20.

21 — Покойният председател на Върховния съд на Съединените американски щати Willliam H. Rehnquist (Constitutional Law and Public Opinion, (1986) 20 Suffolk U.L. Rev. 751) освен това твърди, че съдиите неизбежно са под въздействието на общественото мнение, но според него това може да има положителен ефект и да създаде „велики“ съдебни дела.

22 — Вж. например Федерални гражданскопроцесуални правила 5.2 (относно личната информация например номер по общественото осигуряване и номера на банкови сметки); Федерални правила за доказване 412(c) (2) (относно доказателства за сексуалното поведение в миналото на пострадали от изнасилване).

23 — Федерални гражданскопроцесуални правила, 5.2(e).

включително до писмените становища, представени от страните [24]. Много от тези материали са достъпни за обществеността и чрез съдебните бази данни, например Westlaw, особено по дела с голям обществен отзвук. Действително писмените становища могат да се намерят в Westlaw няколко работни дни след подаването им в съда.

29. При все това, макар общите традиции на държавите членки да не изискват поверителност, а изглежда за това да няма и основания, те не подкрепят и обратното, а именно правото на справедлив процес да *изисква* всеобщ обществен достъп до документите, представени от страните [25]. Само две държави членки — Швеция и Финландия — признават правото на достъп до документи по висящи дела. Най-широко застъпваната от държавите членки позиция (включително от Испания, Германия, Естония, Полша, Португалия, Ирландия, Чешката република и Словения) е, че съдилищата имат право да предоставят достъп, но решенията им са дискреционни или зависят от баланса между различните интереси по делото. В някои държави членки, в които се предвижда определена форма на достъп до съдебните документи, приложимите правила и практиката са различни в зависимост от вида на делото или съда, пред който то е висящо (например в Дания, Обединеното кралство, Гърция, Австрия, Франция и Кипър). Отново следва да се отбележи решаващата роля на съда в посочените национални системи относно решението дали достъпът е обоснован. Накрая, в съвсем малък брой държави членки (Унгария, Люксембург и Нидерландия) практиката е достъпът до документите, съдържащи се в делото, да бъде забраняван.

30. Предвид разглежданите конкуриращи се интереси и настоящата липса на консенсус между държавите членки ми се струва, че Съдът трябва да подходи внимателно в тази област. Тъй като всяко дело поставя различни проблеми, конкуриращите се съображения трябва внимателно да се претеглят при прилагането им към конкретното дело и трябва да се вземе решение в зависимост от обстоятелствата по конкретния случай. Считам, че поне за момента е желателно да се избягва налагането на твърде широко или стриктно правило, което или да изисква осигуряване на достъп по всички дела, или да отрича наличието на това право. В тази област правото трябва да се развива постепенно и в зависимост от обстоятелствата по конкретния случай. Балансът на конкуриращите се съображения по всяко дело се постига най-добре от Съда след допитване до страните. С течение на времето, ако държавите членки продължат да се движат в посока към предоставянето на широк достъп, позицията на Съда също може да претърпи развитие в тази насока. Считам, че понастоящем, когато представител на обществеността иска да получи достъп до документите по висящо дело, Съдът трябва внимателно да

24 — За повече информация вж. http://pacer.psc.uscourts.gov/pacerdesc.html.

25 — Доклад от проучване 2/126.

разгледа съответните интереси и да прецени дали да предостави достъп.

В — *Дела, по които е постановено окончателно решение*

31. След приключване на делото обаче въпросът става много по-лесен. Отговорът на основния въпрос — дали разпространяването на документите ще засегне правилното протичане на съдебния процес — очевидно е отрицателен. Съдът е имал възможност да разгледа становищата на страните, да разисква и да стигне до решение; съдебният процес е приключил и публикуването на писмените становища на страните вече не може да го засегне.

32. Освен това определени допълнителни съображения, свързани с публичността на процеса и правото на мотивирано съдебно решение, са силен довод в полза на разпространяването на тези документи. Основна цел на правото на мотивирано съдебно решение е да позволи на обществеността да се запознае с мотивите за решението на Съда и с процеса, в рамките на който се стига до него. Както изяснява Neil MacCormick, правните доводи изпълняват функцията на обосновка: не само адвокатът по делото излага доводи защо при конкретните обстоятелства е справедливо неговият клиент да спечели делото, но и съдът, когато постановява мотивирано решение, установява, че е разрешил спора по справедлив начин [26]. Именно функцията на обосновка характеризира особената форма на отговорност на съдилищата, свързана с качеството на процеса на разискване и на доводите, възникващи в резултат от този процес. При него достъпът до становищата на страните е абсолютно необходим, тъй като позволява на обществеността да се запознае както с доводите, които е Съдът е трябвало да разгледа по искане на страните, така и с мотивите, поради които той ги приема или отхвърля. Без достъп до материалите по делото има опасност възможността да се проследи и разбере някое дело да се превърне в чиста теория, лишена от практическа стойност, тъй като обществеността се нуждае от достъп, за да прецени за какво се е отнасяло делото и как е протекъл съдебният процес. Достъпът до делото допринася и за това да се гарантира симетрия между действителния процес на разисквания на Съда и мотивите на съдебния акт.

33. От значение във връзка със специалното изискване за отговорност на съдилищата е и възможността при достъп до

26 — Mac Cormick, N. *Legal Reasoning and Legal Theory*. Clarendon Press Oxford, 1978, p. 14.

материалите по делото да се увеличи като цяло доверието на европейската общественост в съдебната система на Съюза, като се изпрати посланието, че съдебният процес не се провежда при пълна поверителност, а е открит за обществен контрол [27], който не е политически, а се основава на правните доводи, приведени по делото, и на мотивите на Съда в отговор на тези доводи. Това съображение е особено важно за Съда, който поради самото си естество не е толкова близък до гражданите на Европа, колкото са техните национални юрисдикции както от гледна точка на географското отстояние, така и поради не толкова добре познатите си производства. Предоставянето на достъп до документите по делата ще спомогне за преодоляване на дистанцията между европейските граждани и Съда, като направи неговите производства по-достъпни и прозрачни.

34. В допълнение, макар съдебните решения да определят (единодушно или не) правилния от юридическа гледна точка отговор, едновременно с това те трябва да отчитат, че този отговор е плод на множество конкуриращи се становища за това кой отговор е правилен. Парадоксално е, че правомощието на съда да се произнася във връзка с правото, се корени в често разгорещените разисквания, провеждани между страните. Отчитането на всички различни и противоположни гледни точки относно правото легитимира авторитета на решението на Съда какво гласи правото. В това отношение достъпът до становищата на страните и възможността в светлината на тези становища да се установи контекстът на решението на Съда гарантира на онези, които имат различно становище във връзка с правото, че — макар тяхното становище да не е взело превес — то е било надлежно съобразено в процеса на разискванията на Съда. Това е особено важно с оглед липсата на особени мнения [28]. Важно е да се даде възможност и за постоянен дебат не само за това какво гласи правото, но и за това какво то би трябвало да бъде.

35. В исторически план публикуваният от Съда доклад за съдебното заседание, в който се обобщаваха доводите на страните, осъществяваше тази цел, като предоставяше на обществеността и правната общност достъп до голяма част от необходимата информация [29]. След като по понятни съображения Съдът преустанови практиката си да публикува тези доклади, е налице допълнително основание за разпространяването на становищата на страните.

27 — За подобни разсъждения относно значението на откритостта в законодателния процес вж. Решение по дело Turco, посочено по-горе, точка 46.

28 — Независимо че понякога заключенията на генералните адвокати могат да представят различна гледна точка в рамките на Съда.

29 — Понякога заключенията на генералните адвокати съдържат допълнителна информация, но целта им не е (нито пък би трябвало да бъде) да изпълняват тази функция.

36. Разбира се, ще има случаи, при които достъпът следва да се отказва поради посилни съображения срещу предоставянето му, като очевидните (но не и единствени) примери са защитата на чувствителни лични данни и на интересите на непълнолетните. В някои случаи опасенията във връзка с текущи преговори с държавите членки също могат да обосноват ограничаването на достъпа до материалите по дела за известно време след приключване на съответното дело. Макар че след обявяването на решението по принцип предоставянето на достъп би трябвало да бъде нормата, в тези случаи поверителността би трябвало да се гарантира като изключение от нея. Отново Съдът, служебно или по искане на заинтересувано лице, ще реши дали някои документи или части тях, а дори и всички документи по определено дело, би трябвало да останат поверителни и след приключване на делото.

37. В този смисъл след постановяването на окончателно решение становищата на страните би трябвало да се предоставят на обществеността, освен ако изключителни съображения изискват запазване на поверителността по определено дело. Не може обаче да се презумира наличието на подобни съображения по всички дела. Предвид важните съображения, които са силен довод тази информация да стане публична, подобни изключения би следвало да останат ограничени.

38. След като стана ясно, че предоставянето на достъп би следвало да бъде нормата при приключените дела, това означава, че и на страните по тях би следвало да се разреши да разкриват своите писмени становища или писмените становища на друга страна, ако желаят това. Съображенията, свързани с правилното протичане на съдебния процес или с равните процесуални възможности, които са силен довод в полза на поверителността, докато делото е висящо, и по-важното, които изискват единствено Съдът да взема решенията по този въпрос, отпадат след постановяването на решение. Отново посочвам, че може да има дела, при които поверителността трябва да се запази дори след постановяването на решението. Отговорност и правомощие на Съда служебно или по искане на заинтересована страна е да установи тези дела и да наложи на страните конкретни задължения, ограничаващи оповестяването или забраняващи го напълно, дори след приключване на делото.

39. В обобщение: исканията от представители на обществеността за достъп до писмените становища, представени от страните по делото, докато последното е все още висящо, би следвало да се отнасят направо до Съда. Тези писмени становища са част от съдебния процес и Съдът е органът, намиращ се в най-добра позиция безпристрастно да прецени дали достъпът ще наруши необезпокояваното и правилно протичане на съдебния процес, или ще засегне други легитимни интереси. Дори Съдът да постанови, че писмените становища на страните попадат под действието на Регламент № 1049/2001, и да реши настоящото дело въз основа на този регламент, по същество

въпросът е един и същ, а именно при какви обстоятелства би следвало да се предостави достъп. Считам, че на настоящия етап от развитие на правото при висящите дела е необходимо да се избягва налагането на стриктно правило, като вместо това се възприеме внимателен подход в зависимост от обстоятелствата по конкретния случай. За разлика от това, при приключените дела е разумно да се възприеме общ принцип в полза на достъпа. Това също означава, че при приключени дела на страните би следвало да се разреши да разкриват своите становища или становищата на някоя от другите страни по своя собствена инициатива; след постановяването на решение вече не е необходимо съдбата на тези становища да остава в изключителната компетентност на Съда. В тези случаи се прилага Регламент № 1049/2001 и Комисията би следвало да преценява всяко искане в зависимост от конкретния случай в светлината на принципите, обсъдени по-горе в настоящото заключение. Би трябвало обаче Съдът винаги да има възможност да наложи на страните задължение за поверителност, ако счита, че това е справедливо и обосновано.

III — Заключение

40. Предвид изложените по-горе съображения, предлагам на Съда:

— да отмени Решението на Първоинстанционния съд от 12 септември 2007 г. по дело T-36/04,

— да отмени решението на Комисията от 20 ноември 2003 г., и

— да разпореди на Комисията да преразгледа искането на API от 1 август 2003 г. в светлината на решението си по настоящото дело.