Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MICHALA BOBEKA
od 3. prosinca 2020.[1]

Predmet C-470/19

Friends of the Irish Environment Ltd
protiv
Commissioner for Environmental Information,
uz sudjelovanje:
Courts Service of Ireland

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio High Court (Visoki sud, Irska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Pristup informacijama o okolišu koje su pohranjene kod tijela javne vlasti – Aarhuška konvencija – Direktiva 2003/4/EZ – Pojam ‚djelovanje u pravosudnom svojstvu'"

I. Uvod

1. Friends of the Irish Environment Ltd je nevladina organizacija. Kao treća strana zatražila je pristup sudskom spisu zaključenog predmeta koji se odnosio na izdavanje dozvole za izgradnju vjetroturbina u Cork Countyju (Irska). Zahtjev joj je odbijen. U odluci o odbijanju navedeno je da institucija koja pohranjuje sudske spise, što je prema nacionalnom pravu Courts Service of Ireland (Irska sudska služba, Irska), to čini u „pravosudnom svojstvu" u ime pravosuđa. Kad djeluje u tom svojstvu, ta institucija nije „tijelo javne vlasti" u smislu Direktive 2003/4/EZ[2].

2. High Court (Visoki sud, Irska) u tom kontekstu želi utvrditi opseg pojma „pravosudno svojstvo" za potrebe definiranja pojma „tijelo javne vlasti" u smislu članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4. Općenitije, postavlja se pitanje mjere u kojoj sudovi podliježu obvezama da pripadnicima javnosti pruže pristup informacijama o okolišu koje ta direktiva nameće te stoga i istovjetnim obvezama koje nameće Aarhuška konvencija?

1 Izvorni jezik: engleski

2 Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o javnom pristupu informacijama o okolišu i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/313/EEZ (SL 2003., L 41, str. 26.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 1., str. 128.)

II. Pravni okvir

A. Međunarodno pravo

3. Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (u daljnjem tekstu: Aarhuška konvencija) međunarodna je konvencija kojoj je cilj javnosti dodijeliti prava u pogledu pristupa informacijama, sudjelovanja javnosti u odlučivanju i pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša, a državama koje su je potpisale i njihovim tijelima u tom istom pogledu nametnuti obveze. Tadašnja Europska zajednica potpisala ju je 1998., a potom je odobrena Odlukom Vijeća 2005/370/EZ[3].

4. Preambula Aarhuške konvencije u jednom dijelu predviđa sljedeće:

„težeći tome da se ovim putem poveća odgovornost i transparentnost odlučivanja i ojača podrška javnosti odlukama o okolišu,

shvaćajući kako je transparentnost poželjna u svim dijelovima vlasti i pozivajući zakonodavna tijela na primjenu načela ove Konvencije u svom radu."

5. Pojam „tijelo vlasti" je u članku 2. Aarhuške konvencije definiran kao:

„(a) tijelo državne, regionalne i druge uprave;

(b) fizičke ili pravne osobe koje obnašaju javne administrativne dužnosti prema nacionalnom zakonodavstvu, uključujući posebne dužnosti, djelatnosti ili usluge u vezi s okolišem;

(c) sve ostale fizičke ili pravne osobe koje imaju javne odgovornosti ili dužnosti, ili koje pružaju javne usluge u svezi s okolišem, a pod nadzorom nekog tijela ili osobe iz gornjih podstavaka (a) ili (b) ovoga stavka;

(d) ustanove bilo koje organizacije regionalnih gospodarskih integracija navedene u članku 17. koja je stranka ove Konvencije.

Ove definicije ne obuhvaćaju tijela niti ustanove koja djeluju u sudbenom ili zakonodavnom svojstvu […]".

B. Pravo Unije

6. Direktivom 2003/4 zamijenjena je Direktiva 90/313/EEZ[4] kako bi se pravo Unije uskladilo s tekstom Aarhuške konvencije te kako bi se uklonile razlike među zakonima država članica koji se odnose na pristup informacijama o okolišu koje su pohranjene kod tijela javne vlasti[5].

7. U skladu s člankom 1. Direktive 2003/4, njezini ciljevi su, kao prvo, „zajamčiti pravo na pristup informacijama o okolišu, koje su pohranjene kod ili za tijela javne vlasti, te utvrditi osnovne pojmove i uvjete, kao i praktična rješenja za njegovo izvršavanje"; i, kao drugo, „osigurati da su, kao nešto što se samo po sebi razumije, informacije o okolišu postupno sve dostupnije i raširenije u javnosti, kako bi se postigla najveća moguća sustavna dostupnost i širenje informacija o okolišu u javnosti".

3 Odluka Vijeća od 17. veljače 2005. o zaključivanju, u ime Europske zajednice, Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (SL 2005., L 124, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 3., str. 10.) (u daljnjem tekstu: Odluka o zaključivanju Aarhuške konvencije)

4 Direktiva Vijeća od 7. lipnja 1990. o slobodi pristupa informacijama o okolišu (SL 1990., L 158, str. 56.)

5 Uvodne izjave 6. i 7. Direktive 2003/4

8. U skladu s člankom 2. stavkom 2. te direktive:

„‚Tijelo javne vlasti' znači:

(a) vlada ili drugo tijelo javne uprave, uključujući javna savjetodavna tijela na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini;

(b) bilo koja fizička ili pravna osoba koja obnaša javne upravne funkcije u skladu s nacionalnim pravom, uključujući specifične dužnosti, aktivnosti ili usluge u vezi s okolišem; i

(c) bilo koja fizička ili pravna osoba koja ima javnu odgovornost ili funkciju, ili pruža javne usluge u vezi s okolišem pod nadzorom tijela ili osobe navedene u točkama (a) ili (b).

Države članice mogu odrediti da ova definicija ne obuhvaća tijela i institucije kad djeluju u pravosudnom ili zakonodavnom svojstvu. Ako [njihove] ustavne odredbe na dan donošenja ove Direktive ne sadrže odredbu o postupku preispitivanja u smislu članka 6., države članice mogu isključiti ta tijela ili institucije iz te definicije."

C. Nacionalno pravo

9. Direktiva 2003/4 u irsko je pravo prenesena European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 to 2018 (Zakon o pristupu informacijama o okolišu (pravo Europskih zajednica), 2007. – 2018.) (S. I. br. 133 iz 2007. i S. I. br. 309 iz 2018.) (u daljnjem tekstu: Zakon o pristupu informacijama o okolišu). U bitnome, člankom 3. stavkom 1. tog zakona proveden je članak 2. stavak 2. Direktive 2003/4.

10. U skladu s člankom 3. stavkom 2. Zakona o pristupu informacijama o okolišu, Irska iz definicije „tijela javne vlasti" isključuje „sva tijela kad djeluju u pravosudnom ili zakonodavnom svojstvu".

III. Činjenično stanje, nacionalni postupak i prethodno pitanje

11. High Court (Visoki sud) je 25. veljače 2016. donio presudu u predmetu Balz & Heubach v An Bord Pleanala ([2016] IEHC 134]). U tom se predmetu pobijala odluka javnog tijela o izdavanju dozvole za izgradnju vjetroturbina u Cork Countyju (Irska).

12. Dana 9. srpnja 2016., Friends of the Irish Environment (u daljnjem tekstu: tužitelj) poslao je središnjem uredu High Courta (Visoki sud) dopis zahtijevajući preslike očitovanja, izjava, dokaza i pisanih podnesaka svih stranaka, kao i izvršnih rješenja, iz tog predmeta. Taj je zahtjev podnesen u skladu s Aarhuškom konvencijom, Direktivom 2003/4 i Zakonom o pristupu informacijama o okolišu. U vrijeme podnošenja tog zahtjeva nije bio u tijeku žalbeni postupak protiv presude Balz & Heubach v An Bord Pleanala.

13. Središnjim uredom High Courta (Visoki sud) upravlja sudski dužnosnik kojeg imenuje Irska sudska služba (u daljnjem tekstu: Sudska služba). Nakon savjetovanja s predsjednikom tog suda, potonja je 13. srpnja 2016. odbila tužiteljev zahtjev. Ona je svoju odluku utemeljila na, među ostalim, činjenici da Zakon o pristupu informacijama o okolišu ne obuhvaća „sudske postupke ili pravne dokumente podnesene u sudskom postupku".

14. Tužitelj je 18. srpnja 2016. zatražio da Sudska služba preispita tu odluku. Nakon što u zadanom roku nije dobio odgovor, tužitelj je stekao pravo podnijeti pritužbu Commissioneru for Environmental Information (Ured za informacije o okolišu; u daljnjem tekstu: tuženik). Pritužbu je podnio 15. rujna 2016.

15. Tuženik je 19. lipnja 2017. poslao dopis tužitelju navodeći da je sličan predmet već odlučen (predmet CEI/15/0008, An Taisce & The Courts Service). Iako je istaknuo da će se svaki predmet pojedinačno razmotriti, tuženik je od tužitelja zatražio da navede zašto bi u pogledu njegova zahtjeva za pristup sudskom spisu predmeta Balz & Heubach v An Bord Pleanala trebalo donijeti drukčiji zaključak.

16. Tužitelj je 26. srpnja 2017. izložio razloge zbog kojih je ostao pri svojoj pritužbi.

17. Tuženik je 31. srpnja 2017. odbio pritužbu. Zaključio je da Sudska služba sudske spise, uključujući one koji se odnose na zaključene postupke, pohranjuje u „pravosudnom svojstvu" u ime pravosuđa. Sudska služba stoga nije „tijelo javne vlasti" u smislu članka 3. stavka 1. Zakona o pristupu informacijama o okolišu.

18. Tužitelj tu odluku sada pobija pred High Courtom (Visoki sud). Smatra da odstupanje za tijela ili institucije kad djeluju u „pravosudnom svojstvu", koje je predviđeno člankom 2. stavkom 2. Direktive 2003/4, a u irsko pravo je preneseno člankom 3. stavkom 1. Zakona o pristupu informacijama o okolišu, ne obuhvaća spise zaključenih predmeta.

19. Dvojeći u pogledu pravilnog tumačenja članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4, High Court (Visoki sud, Irska) odlučio je prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeće prethodno pitanje:

„Je li nadzor nad pristupom sudskom spisu predmeta u kojem je donesena pravomoćna presuda, istekao žalbeni rok i nije u tijeku žalba ni daljnji zahtjev, ali su u posebnim okolnostima mogući daljnji zahtjevi, djelovanje u ‚pravosudnom svojstvu' u smislu članka 2. stavka 2. [Direktive 2003/4]?"

20. Pisana očitovanja podnijeli su tužitelj, tuženik, Sudska služba, Irska i poljska vlada, kao i Europska komisija. Te su stranke iznijele i usmena očitovanja na raspravi održanoj 16. rujna 2020.

IV. Analiza

21. Ovo je mišljenje strukturirano na sljedeći način. Započet ću analizom područja primjene članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4 (A). Potom ću se okrenuti pitanju kad „tijelo javne vlasti" djeluje u „pravosudnom svojstvu" (B). U svjetlu toga razmotrit ću pitanje suda koji je uputio zahtjev (C). Zaključit ću s nekoliko zapažanja o širem kontekstu (D).

22. Ovaj se predmet odnosi na poprilično specifično tijelo u državi članici: Irsku sudsku službu. To se tijelo u očitovanjima koja je podnijelo Sudu opisalo kao „tijelo s pravnom osobnosti te područjem djelovanja koje je odvojeno i različito" od irskih sudova. Njegove djelatnosti uključuju pohranjivanje, arhiviranje i vođenje sudskih spisa (otvorenih ili zaključenih) predmeta.

23. Činjenica da se ovaj predmet odnosi na nacionalnu institucionalnu strukturu koja nije naročito uobičajena, a u kojoj nacionalnim sudovima pomaže privatnopravno tijelo osnovano za određene posebne svrhe, ne treba odvratiti od činjenice da je pitanje koje se postavlja načelno po svojoj naravi. Vođenje sudskih spisa, otvorenih ili zaključenih, u državama se članicama povjerava raznim tijelima pa u nekima sami sudovi izravno vode i pohranjuju spise, a u nekima to objedinjeno rade druge institucije. Te potonje institucije pak mogu biti ministarstva pravosuđa ili državna sudbena vijeća pa sve do specijaliziranih tijela ili institucija. Moguće je čak da institucionalna nadležnost ovisi o statusu spisa, u smislu da spise otvorenih predmeta vode sami sudovi, a da se spisi zaključenih predmeta, nakon što protekne određeno vrijeme od njihova zaključivanja, prenose tijelima koja ih objedinjeno pohranjuju.

24. Drugim riječima, vođenje sudskih spisa može imati mnogo oblika. Ovaj predmet i pitanja koja otvara zato ne bi bilo dobro analizirati kroz detaljnu i tehničku raspravu o (bitno nacionalnopravnom) statusu Sudske službe i njezinu konkretnom položaju unutar nacionalne pravosudne strukture. Ta je problematika sekundarna.

25. Glavno pitanje koje u ovom predmetu treba razmotriti jest što je točno, unutar strukture Direktive 2003/4, vođenje sudskih spisa (konkretno, koja je vrsta i narav te djelatnosti) te može li ono činiti „djelovanje u pravosudnom svojstvu", *neovisno o tome koje je konkretno tijelo* u državi članici za njega zaduženo. Međutim, unutar tog pitanja krije se još jedan problem: na koji je način pojašnjenje (ili odstupanje) u pogledu „pravosudnog svojstva" iz članka 2. stavka 2. drugog podstavka Direktive 2003/4 povezano s glavnim dijelom definicije „tijela javne vlasti" u točkama (a) do (c) prvog podstavka te iste odredbe? Koja bi tijela ili dijelovi struktura država članica uopće trebala biti obuhvaćena Direktivom 2003/4? Tu dolazimo do ključnog elementa ovog predmeta: jesu li sudovi „tijela javne vlasti" u smislu članka 2. stavka 2. te direktive, u kojem slučaju podliježu obvezi pružanja pristupa „informacijama o okolišu" koja je predviđena člancima 1. i 3. Direktive 2003/4?

26. Tu je definicijsku matrjošku potrebno rastaviti kao bilo koju drugu rusku lutku: sloj po sloj, čemu se sada okrećem.

A. Područje primjene članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4

27. Članak 2. stavak 2. Direktive 2003/4 sadržava definiciju „tijela javne vlasti". U njegovu prvom podstavku, točkama (a) do (b), predviđena su tijela i institucije na koja se primjenjuju obveze „tijela javne vlasti". Ona su vezana za pojam „vlada" u točki (a) i pojam „osoba koje obnašaju javne upravne funkcije […] u vezi s okolišem" u točki (b). U točki (c) se pak nalazi „rezidualna" klauzula za „fizičke ili pravne osobe […] pod nadzorom tijela ili osobe" navedene u točkama (a) ili (b).

28. Dakle, ta definicija iz prvog podstavka u strukturnom je smislu pozitivna, to jest sadržava popis njome obuhvaćenih subjekata. Nakon tog popisa, u prvoj rečenici drugog podstavka predviđeno je odstupanje od područja primjene direktive za tijela ili institucije „kad djeluju u pravosudnom ili zakonodavnom svojstvu". U skladu s drugom rečenicom, tijela i institucije kad djeluju u takvim svojstvima u određenim se okolnostima mogu isključiti i iz područja primjene odredbi direktive koje se odnose na sudski nadzor.

29. Sve stranke glavnog postupka slažu se da nadzor sudskog spisa dok je postupak u tijeku čini djelovanje u „pravosudnom svojstvu". Dakle, dok je sudski spis „otvoren", Direktiva 2003/4 ne primjenjuje se na sudove.

30. U ovom se predmetu postavlja pitanje djeluje li Sudska služba u „pravosudnom svojstvu" kad sudski spis pohranjuje nakon što je predmet pravomoćno odlučen te su iscrpljeni svi pravni lijekovi. Ako je odgovor na to pitanje potvrdan, takav spis nije obuhvaćen područjem primjene Direktive 2003/4.

31. Pozivajući se na presudu Suda u predmetu Flachglas [6], tužitelj navodi da pojam „tijelo javne vlasti" iz članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4 treba tumačiti na način da načelno obuhvaća sva tijela ili institucije države, pod uvjetom da taj status imaju u trenutku podnošenja zahtjeva za pristup. Drugim riječima, prva rečenica drugog podstavka prema tom je tumačenju nadređena strukturnim definicijama iz prvog podstavka. Tužitelj smatra da svako djelovanje u „pravosudnom svojstvu" podliježe vremenskom ograničenju, u smislu da je za tijela ili institucije moguće smatrati da su isključena iz područja primjene Direktive 2003/4 samo dok doista djeluju u takvom svojstvu. Komisija načelno dijeli to stajalište, ali preporučuje „pojedinačno ocjenjivanje" svakog zahtjeva za pristup.

6 Presuda od 14. veljače 2012., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71)

32. Tuženik, Sudska služba, Irska i poljska vlada zagovaraju tumačenje koje u bitnome čini „institucionalni" pristup definiciji odnosnog tijela. Prvi podstavak i prvu rečenicu drugog podstavka treba tumačiti u vezi s institucionalnom definicijom iz prvog podstavka. Prema tom tumačenju, sudovi kao institucije uvijek bi bili isključeni iz prvog podstavka te time iz područja primjene Direktive 2003/4, jer uvijek djeluju u „pravosudnom svojstvu".

33. Iako je niti jedna stranka postupka nije istaknula, postoji i treća mogućnost, koja malo dorađuje taj institucionalni pristup. To je tumačenje koje omogućuje da se prvom rečenicom drugog podstavka preispitaju zaključci doneseni o institucionalnom statusu tijela u smislu prvog podstavka, vodeći računa o konkretnim djelatnostima tog tijela u danom trenutku. To bi se tumačenje stoga moglo smatrati ponajprije institucionalnim tumačenjem, koje je prilagođeno ili ispravljeno u vidu funkcije.

34. Dakle, čini se da postoje tri moguća tumačenja pojma „pravosudno svojstvo" iz članka 2. stavka 2. drugog podstavka prve rečenice Direktive 2003/4 te stoga čitave definicije sadržane u članku 2. stavku 2. te direktive: (i.) „isključivo funkcionalno tumačenje", (ii.) „ponajprije institucionalno tumačenje" te (iii.) „institucionalno tumačenje ispravljeno u vidu funkcije".

35. Kako bi se utvrdilo koji je od tih triju pristupa najbolji, prvo je potrebno razmotriti nekoliko preliminarnih problema koji se logički nameću. Kao prvo, kakav je točno odnos između prvog i drugog podstavka članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4 (1.)? Za odgovor na to pitanje potrebno je proučiti smisao i strukturu prvog podstavka prije razmatranja odstupanja za djelovanje u „pravosudnom svojstvu" iz drugog podstavka (2.). Nakon toga potrebno je detaljno proučiti presudu Flachglas[7], na koju se sve stranke pozivaju u prilog svojim (različitim) tumačenjima pojma „pravosudno svojstvo" (3.). Tek ću se tada moći okrenuti raspravi o trima mogućim tumačenjima pojma „pravosudno svojstvo" iz Direktive 2003/4 (4.).

1. Odnos između prvog i drugog podstavka

36. Sve stranke predmetnog postupka u svojim su očitovanjima detaljno usredotočene na tumačenje pojma „pravosudno svojstvo". To je uvelike razumljivo jer je taj pojam jasno izdvojen u pitanju suda koji je uputio zahtjev. Međutim, pojam „pravosudno svojstvo" samo je jedan dio šire definicije „tijela javne vlasti" sadržane u članku 2. stavku 2. Direktive 2003/4. On u drugom podstavku te odredbe služi kao uvjet, pojašnjenje ili možda čak odstupanje. Potrebno je započeti raspravom o manje očitom odnosu između prvog i drugog podstavka članka 2. stavka 2. te direktive.

37. Za početak je potrebno pojasniti odnos između prve i druge rečenice drugog podstavka članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4. Prva rečenica dolazi nakon prvog podstavka, u kojem se definira tijelo javne vlasti, te izričito upućuje na taj podstavak, kako bi objasnila njegov opseg. Druga rečenica pak upućuje na prvu rečenicu kako bi ocrtala područje primjene isključenja iz preispitivanja u smislu članka 6. direktive. Međutim, iz drugog podstavka ne proizlazi način na koji njegove dvije rečenice treba tumačiti: treba li ih zasebno tumačiti u odnosu na područje primjene prvog podstavka? Ili te dvije rečenice pak treba, kako tužitelj tvrdi, zajedno tumačiti kako bi se drugom podstavku dalo sveobuhvatno (i prevladavajuće) značenje?

38. Čini mi se da te dvije rečenice drugog podstavka članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4 treba tumačiti neovisno jednu o drugoj.

7 Presuda od 14. veljače 2012., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71)

39. Izuzev činjenice da obje rečenice drugog podstavka upućuju na ista tijela ili institucije, između njih ne postoji nikakva druga poveznica. One se odnose i primjenjuju na različite situacije. Nadalje, Sud je već pojasnio da drugoj rečenici nije ni cilj ni učinak ograničavanje mogućnosti isključivanja tijela i institucija „kad djeluju u pravosudnom ili zakonodavnom svojstvu" iz područja primjene Direktive 2003/4[8], koja je državama članicama dana prvom rečenicom. Umjesto toga, druga je rečenica predviđena za posebnu situaciju određenih nacionalnih tijela čije se odluke u vrijeme usvajanja Direktive 2003/4 nisu mogle, u skladu s važećim nacionalnim pravom, preispitivati prema zahtjevima direktive. Irska je na raspravi potvrdila da u njoj takva situacija ne postoji, ali je na sudu koji je uputio zahtjev da to provjeri.

40. Nakon što smo pojasnili unutarnju strukturu drugog podstavka, sada je potrebno promotriti odnos između prve rečenice drugog podstavka (uvjet djelovanja u „pravosudnom svojstvu") i prvog podstavka članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4. S obzirom na sistemski položaj prve rečenice drugog podstavka, očito je da njezini učinci ovise o primjenjivosti prvog podstavka. Drugim riječima, preliminarni uvjet da se radi o „tijelu javne vlasti" u smislu definicije iz prvog podstavka mora, logično, biti *ispunjen* da bi se uopće moglo razmatrati može li se to „tijelo javne vlasti" obuhvatiti isključenjem predviđenim u prvoj rečenici drugog podstavka.

41. Stoga je potrebno biti potpuno svjestan smisla i strukture prvog podstavka članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4. Uostalom, ako sudovi ne bi bili obuhvaćeni definicijom „tijela javne vlasti" u smislu prvog podstavka, uvjeti ili iznimke iz drugog podstavka bili bi bespredmetni.

2. Jesu li sudovi „tijela javne vlasti" u smislu članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4?

42. Tužitelj i Komisija smatraju da su sudovi (države članice) obuhvaćeni definicijom „tijela javne vlasti" u smislu prvog podstavka članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4.

43. Za početak valja podsjetiti da iako možda nije moguće smatrati da je Direktivom 2003/4, u trenutku njezina usvajanja, Aarhuška konvencija u potpunosti provedena – jer je ta direktiva usvojena prije nego što je Unija Aarhušku konvenciju odobrila 2005. – ta je konvencija sada sastavni dio Unijina pravnog poretka[9]. Sud je stoga priznao da su suzakonodavci htjeli osigurati „sklad" između Direktive 2003/4 i Aarhuške konvencije[10]. Shodno tomu, prilikom tumačenja Direktive 2003/4 u obzir je potrebno uzeti tekst i cilj Aarhuške konvencije[11].

44. U ovom predmetu to znači da članak 2. stavak 2. Direktive 2003/4 treba tumačiti u svjetlu članka 2. stavka 2. Aarhuške konvencije. Obje te odredbe sadržavaju definiciju „tijela (javne) vlasti". One time na sličan način određuju svoje područje primjene. Međutim, pobliža analiza pokazuje da to djelomično čine u različitim mjerama.

45. U točki (a) prvog podstavka članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4 spominje se „vlada ili drugo tijelo javne uprave, uključujući javna savjetodavna tijela na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini". S druge strane, u točki (a) prvog podstavka članka 2. stavka 2. Aarhuške konvencije spominje se „tijelo državne, regionalne i druge uprave". Iz teksta ili pripremnih dokumenata za te akte nije vidljiv razlog toj razlici.

8 Presuda od 14. veljače 2012., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, t. 48.)

9 Presuda od 8. ožujka 2011., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, t. 30.)

10 Presuda od 14. veljače 2012., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, t. 31. i navedena sudska praksa). Također vidjeti uvodnu izjavu 5. Direktive 2003/4 i izjavu priloženu Odluci o zaključivanju Aarhuške konvencije.

11 Presuda od 19. prosinca 2013., Fish Legal i Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, t. 37. i navedena sudska praksa)

46. Nasuprot tomu, u engleskoj jezičnoj verziji, točka (b) prvog podstavka članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4 i točka (b) prvog podstavka članka 2. stavka 2. Aarhuške konvencije gotovo su potpuno identične. U prvoj se spominje bilo koja fizička ili pravna osoba koja obnaša javne upravne funkcije u skladu s nacionalnim pravom, uključujući specifične dužnosti, aktivnosti ili usluge u vezi s okolišem, a u potonjoj fizičke ili pravne osobe koje obnašaju javne administrativne dužnosti prema nacionalnom zakonodavstvu, uključujući posebne dužnosti, djelatnosti ili usluge u vezi s okolišem. I točke (c) odnosnih odredbi su na sličan način usporedive. I njihove su formulacije uglavnom ekvivalentne. Ta točka u Direktivi 2003/4 spominje bilo koju fizičku ili pravnu osobu koja ima javnu odgovornost ili funkciju, ili pruža javne usluge u vezi s okolišem pod nadzorom tijela ili osobe navedene u točkama (a) ili (b), dok u Aarhuškoj konvenciji spominje sve ostale fizičke ili pravne osobe koje imaju javne odgovornosti ili dužnosti, ili koje pružaju javne usluge u svezi s okolišem, a pod nadzorom nekog tijela ili osobe iz gornjih točaka (a) ili (b) tog podstavka. Drugim riječima, te točke obuhvaćaju subjekte kojima su odgovornosti i funkcije/dužnosti delegirane.

47. Radi cjelovitosti valja istaknuti da se u engleskoj jezičnoj verziji pojavljuju još dvije razlike u području primjene. Kao prvo, u drugom podstavku članka 2. stavka 2. Aarhuške konvencije navodi se da pozitivna definicija iz prvog podstavka „ne obuhvaća[…]" tijela ili ustanove koje djeluju u „sudbenom ili zakonodavnom svojstvu". Drugim riječima, koristi se *kogentna* formulacija. Međutim, u prvoj rečenici drugog podstavka članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4 koristi se *dispozitivna* formulacija, („mogu odrediti"). Dakle, u njoj se državama članicama daje mogućnost da u svojem nacionalnom pravu ograniče područje primjene definicije „tijela javne vlasti". Kao drugo, drugoj rečenici drugog podstavka članka 2. stavka 2. te direktive, iako nije odlučujuća za ovaj predmet [12], nema ekvivalentne odredbe u Aarhuškoj konvenciji.

48. Kako sve to utječe na to jesu li sudovi kao institucije obuhvaćeni ijednom od triju točaka prvog podstavka članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4?

49. Niti jedna stranka nije zauzela izričito stajalište o tom pitanju. Tužitelj i Komisija na raspravi su sudove tek podveli pod pojam „vlada" u točki (a). Sudska služba je pak objasnila da sudovi obično ne izvršavaju „funkcije vlade" u tradicionalnom smislu tog pojma niti obnašaju „upravne funkcije […] u vezi s okolišem" u smislu točke (b) prvog podstavka članka 2. stavka 2. te direktive. Osim toga, sudovi teško mogu spadati pod točku (c) iste odredbe jer se ona odnosi na sve osobe „pod nadzorom" tijelâ iz točke (a) ili (b).

50. Nije mi baš prikladno „sudove" podvesti pod točku (a) prvog podstavka članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4. Sudovi u nekim ograničenim okolnostima doista mogu biti „pravne osobe koje obnašaju javne upravne funkcije u skladu s nacionalnim pravom" u smislu točke (b).

51. S jedne strane, pojam „uprava" u točki (a) prvog podstavka članka 2. stavka 2. Aarhuške konvencije mogao bi se, ako ga zasebno promatramo, tumačiti u uskom smislu, na način da se odnosi isključivo na izvršnu vlast, isključujući pravosuđe i zakonodavstvo. Međutim, ako bi taj pojam tumačili u širem smislu, kao „upravljanje", te ga potom stavili u vezu s preambulom Konvencije i u njoj istaknutom potrebom za transparentnosti u „svim dijelovima vlasti", moglo bi se tvrditi da pojam „uprava" treba obuhvaćati sve sustave načela i pravila uređenja države [13]. Ako bismo prihvatili to tumačenje, Aarhušku konvenciju, to jest njezin tekst, moglo bi se tumačiti na način da se odnosi na svaku vlast u državi, uključujući sudove.

12 Kako je objašnjeno u točki 39. ovog mišljenja

13 Također vidjeti Uredbu (EZ) br. 1367/2006 (kojom su odredbe Aarhuške konvencije primijenjene na institucije i tijela Europske unije); uvodnu izjavu 7., u kojoj je navedeno da „Aarhuška konvencija daje općenitu definiciju tijela javne vlasti" – Uredba (EZ) br. 1367/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. rujna 2006. o primjeni odredaba Aarhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na institucije i tijela Zajednice (SL 2006., L 264, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 20., str. 29.).

52. S druge strane, točku (a) prvog podstavka članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4 bilo bi teško tumačiti u skladu s tim širim shvaćanjem, to jest kroz pojam „upravljanje", jer se u uz pojam „vlada" izričito govori o „drugim tijelima javne uprave, uključujući javna savjetodavna tijela na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini". Koji bi bio smisao korištenja izraza „vlada *ili* drugo tijelo javne uprave" ako se htjelo da pojam „vlada" obuhvaća sve vlasti u državi? Kategorija „druga tijela javne uprave, uključujući javna savjetodavna tijela na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini" bila bi potpuno suvišna. Slično tomu, Vodič za provedbu Aarhuške konvencije pojam „uprava" povezuje s „političkom vlasti" [14].

53. Osim toga, ako se veći značaj prida fokusu koji Konvencija stavlja na „transparentnost odlučivanja" i tumačenju – od strane Suda – tog pojma na način da obuhvaća samo „upravna tijela" [15], teško je smatrati da točka (a) prvog podstavka članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4, ako u obzir uzmemo ciljeve Aarhuške konvencije, nadilazi odlučivanje na političkoj (i upravnoj) razini. Stoga, iako se može prihvatiti mogućnost da se točka (a) prvog podstavka članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4 odnosi na upravne djelatnosti sudova, mnogo ju je teže tumačiti na način da obuhvaća i sudove kao takve.

54. Nasuprot tomu, smatram da je točku (b) prvog podstavka članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4 moguće fleksibilnije tumačiti. Tom se točkom htjela obuhvatiti „bilo koja fizička ili pravna osoba koja obnaša javne upravne funkcije […], uključujući specifične dužnosti, aktivnosti ili usluge u vezi s okolišem". Uporaba riječi „uključujući" sugerira da osoba koja obnaša takve funkcije ne mora nužno djelovati u području okoliša [16]. Može, ali to nije predviđeno kao uvjet. Točno je da se „javne upravne funkcije" uglavnom povezuju s rutinskim radnjama provedbe vlasti, a ne s rješavanjem sporova pred sudovima države. Međutim, ovisno o pravosudnoj strukturi države članice, moguće su situacije u kojima tijela ili institucije koje se institucionalno nazivaju sudovima obavljaju djelatnosti koje zapravo uopće nisu pravosudne naravi [17].

55. Sve u svemu, pretpostavljam da opća svrha i duh Aarhuške konvencije ograničavaju svaku kreativnost prilikom tumačenja definicije „tijela javne vlasti". Ako je opći cilj akta povećati sudjelovanje javnosti i odgovornost u odlučivanju *u području okoliša* (kako je navedeno u preambuli Aarhuške konvencije), logično je da taj akt obuhvaća one vrste tijela ili institucija pred kojima se takvo odlučivanje u praksi odvija. To, *a priori* te ako se apstraktno promatra na institucionalnoj ravni, nije ni uzvodno na zakonodavnoj razini (gdje se utvrđuju pravila za to odlučivanje) ni nizvodno u kontekstu sudskog nadzora (gdje se može preispitivati zakonitost donesene odluke te se ta odluka, ako se u njoj utvrde kakvi nedostaci, vraća tijelu javne vlasti kako bi donijelo novu odluku).

56. Međutim, ako bih baš morao izabrati, mislim da je točka (b) prvog podstavka članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4 najbolji odabir. To je osobito slučaj ako je promatramo u odnosu na mnogo stroži tekst točke (a) iste odredbe. Ni tužiteljevi ni Komisijini argumenti me ne uvjeravaju da se prvim podstavkom članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4 doista htjelo sudove država članica obuhvatiti pojmom „tijela javne vlasti". Međutim, prihvaćam da institucije iznad čijeg ulaza piše „sud" u pogledu nekih svojih djelatnosti doista mogu biti zadužene za „obnašanje javnih upravnih funkcija u skladu s nacionalnim pravom".

57. Što pak drugi podstavak članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4 dodaje toj priči, koja je do sada bila usredotočena samo na prvi podstavak te odredbe? Prije okretanja tom pitanju potrebno je detaljno proučiti presudu Flachglas jer sve stranke drugi podstavak, a osobito pojam „pravosudno svojstvo", tumače s obzirom na tu presudu.

14 Vidjeti Vodič za provedbu Aarhuške konvencije, str. 47. U pogledu statusa tog vodiča, vidjeti presudu od 19. prosinca 2013., Fish Legal i Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, t. 38.).

15 Vidjeti presudu od 14. veljače 2012., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, t. 40.).

16 Također vidjeti Vodič za provedbu Aarhuške konvencije, str. 46.

17 Vidjeti, primjerice, presudu od 27. travnja 2006., Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, EU:C:2006:254, t. 17.).

3. Presuda Flachglas

58. Činjenično stanje je u predmetu Flachglas bilo sljedeće. Njemački zakonodavac pozvao se na prvu rečenicu drugog podstavka članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4 kako bi u svojem nacionalnom pravu propisao da savezna *ministarstva*, kad djeluju u okviru zakonodavnog postupka, nisu obvezna otkriti informacije o okolišu kojih se taj postupak dotiče. Sud je upitan da ispita valjanost tog provedbenog njemačkog zakonodavstva te navede u kojem trenutku takva ministarstva mogu biti izuzeta od obveza pružanja pristupa informacijama o okolišu koju nameće Direktiva 2003/4.

59. Sud je utvrdio da kontekst, svrha i ciljevi kako Aarhuške konvencije tako i Direktive 2003/4 svjedoče tomu da se tim aktima „tijela (javne) vlasti" htjelo obuhvatiti samo u mjeri u kojoj djeluju kao upravna tijela koja u obnašanju svojih funkcija pohranjuju informacije o okolišu [18]. To proizlazi iz drugog podstavka članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4, jer je svrha prve rečenice te odredbe, ako se tumači u vezi s Aarhuškom konvencijom, omogućiti državama članicama da iz pojma „tijela javne vlasti" isključe tijela ili institucije kad djeluju u „pravosudnom ili zakonodavnom svojstvu" [19]. Kako bi se u obzir uzela pluralnost procesa koji uvjetuju posebnu narav zakonodavnih i pravosudnih organa država članica [20], to odstupanje od općih pravila o pristupu mora se tumačiti iz „funkcionalne" perspektive [21].

60. Kad je riječ o odstupanju koje njemačko pravo predviđa za ministarstva koja sudjeluju u zakonodavnom postupku, ta funkcionalnost prestaje sa „završetkom tog postupka". Od tog trenutka odstupanje od načela da postoji pravo na pristup „informacijama o okolišu", predviđenog u članku 1. Direktive 2003/4, više ne bi bilo opravdano [22].

61. Tužitelj i Komisija predlažu da se i vremenski element odstupanja u pogledu „pravosudnog svojstva" protumači na isti način. Jednostavno rečeno, oni tvrde da su „zakonodavci zakonodavci samo dok je zakonodavni postupak u tijeku" pa „sudovi trebaju biti sudovi samo dok je predmet u tijeku".

62. Međutim, takvo razmišljanje previđa poprilično važan činjenični element predmeta Flachglas. Savezno ministarstvo o kojem se radilo u tom predmetu očito je bilo „tijelo javne vlasti" u smislu definicije iz prvog podstavka članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4 u trenutku podnošenja zahtjeva za informacije. *Institucionalni* aspekt definicije očito je postojao. Iz kvalifikacije kao tijela javne vlasti privremeno ga je moglo izuzeti samo odstupanje u pogledu „zakonodavnog svojstva". Dakle, tijelu za koje je očito vrijedila ta kvalifikacija dopušteno je da je izbjegne te se pojavilo pitanje „koliko dugo" je može izbjegavati. U tim je okolnostima Sud uputio na „funkcionalno tumačenje" prve rečenice drugog podstavka članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4 jer ministarstvo nije djelovalo kao „upravno tijelo" dok je djelovalo u „zakonodavnom svojstvu" [23].

63. Sud je htio uvažiti upravo taj „dvojni identitet" ili „podvojeni status". Drugim riječima, tijelo se u *strukturnom* smislu može smatrati dijelom izvršne vlasti te stoga podlijegati Direktivi 2003/4, a u *funkcionalnom* smislu baviti se djelatnostima koje su dio zaštićenog „zakonodavnog postupka" te na koje se ta direktiva ne primjenjuje. Jednostavno rečeno, presudom Flachglas u bitnome je utvrđeno da subjekt koji u institucionalnom smislu jest tijelo javne vlasti može privremeno to ne biti u funkcionalnom smislu.

18 Presuda od 14. veljače 2012., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, t. 40. i 48.)
19 *Ibid.*, t. 40. do 42.
20 *Ibid.*, t. 44., 49. i 50.
21 *Ibid.*, t. 49.
22 *Ibid.*, t. 55. i 56.
23 *Ibid.*, t. 40. i 49.

64. Međutim, kako tužitelj i Komisija tvrde, sasvim je druga priča smatrati da je pojam „tijelo (javne) vlasti" iz članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4 (te iz Aarhuške konvencije) nužno „funkcionalno tumačiti", neovisno o „strukturnoj" naravi dotičnog tijela. Korištenjem tog tumačenja zapravo bi se zanemarila pozitivna definicija iz prvog podstavka članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4. Njime bi se svaka ocjena na temelju te odredbe svela samo na uporabu kriterija „funkcionalnosti", čime bi se iznimku pretvorilo u jedini uvjet na temelju kojeg se može utvrditi status institucije ili tijela u pitanju. Drugim riječima, prva rečenica drugog podstavka koristila bi se na upravo suprotan način od onog na koji je to učinjeno u presudi Flachglas: ne bi se omogućilo vremensko isključenje povezano s funkcijom, nego bi se područje primjene Direktive 2003/4 radikalno proširilo u institucionalnom smislu.

65. Ukratko, smatram da Sud u presudi Flachglas nije naveo da je čitava definicija iz članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4 samo „funkcionalna", ne vodeći uopće računa o institucionalnoj dimenziji prvog podstavka te odredbe. Ta dimenzija definicije jednostavno nije bila relevantna za taj predmet jer je odnosno ministarstvo očito bilo „tijelo javne vlasti" u smislu članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4. Funkcionalna uporaba odstupanja u pogledu zakonodavnog svojstva bila je prisutna samo u drugom koraku, a svrha joj je bila iz pojma tijela javne vlasti privremeno isključiti subjekt koji bi njime inače bio obuhvaćen, ali ne i u prvom koraku, pri određivanju što je tim pojmom načelno obuhvaćeno.

4. Mogućnosti

66. Dakle, ako ih se pravilno kontekstualno tumači, ni presuda Flachglas ni tekst članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4 ne pružaju nikakav temelj za „isključivo funkcionalan" pristup koji zagovaraju tužitelj i Komisija, kako je opisan u točki 31. ovog mišljenja. Prvu rečenicu drugog podstavka članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4 nije moguće smatrati nadređenom „strukturnoj" definiciji iz prvog podstavka.

67. Preostaju dvije mogućnosti navedene u točkama 32. i 33. ovog mišljenja: „institucionalni pristup" ili „institucionalni pristup ispravljen u vidu funkcije". Može li se sudove prema prvom pristupu smatrati „javnim tijelima" u smislu bilo koje točke prvog podstavka članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4? Razlika nije samo kozmetička: ako sudovi u „strukturnom" smislu uopće nisu obuhvaćeni niti jednom od točaka prvog podstavka, nema ih potrebe u „funkcionalnom" smislu isključiti primjenom drugog podstavka.

68. Praktična razlika između navedenih dvaju pristupa jest to da su sudovi na temelju „institucionalnog" pristupa kao institucije uvijek isključeni iz područja primjene Direktive 2003/4. Prema „institucionalnom pristupu ispravljenom u vidu funkcije" u obzir se uzima funkcija koju sud obnaša, za samu njegovu definiciju za potrebe prvog podstavka članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4.

69. Sukladno tomu, prema potonjem pristupu, ako bi se pojam „javne upravne funkcije" iz točke (b) prvog podstavka članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4 (i ekvivalentan pojam iz Aarhuške konvencije) široko tumačio na način da obuhvaća i sudove, te bi institucije područjem primjene Direktive 2003/4 bile obuhvaćene kad *ne* izvršavaju svoju redovnu, pravosudnu ulogu. Drugim riječima, područjem primjene te direktive bile bi obuhvaćene samo kad obnašaju „javne upravne funkcije". Međutim, tada bi se također moglo smatrati da imaju „podvojeni status" tako da ponekad mogu biti obuhvaćeni područjem primjene te direktive ako obnašaju kakve javne upravne funkcije u skladu s nacionalnim pravom.

70. Ukupno gledano, potonji pristup čini se prikladnijim.

71. Kao prvo, „institucionalni pristup ispravljen u vidu funkcije" pruža fleksibilnu perspektivu na institucionalnu raznolikost država članica. On uvažava mnogobrojnost funkcija koje sudovi obnašaju u određenim nacionalnim sustavima te tako omogućuje da se sudovi država članica obuhvate područjem primjene Direktive 2003/4 kad su u pitanju sve „upravne radnje" koje izvršavaju. S druge strane, on štiti

sudski postupak tako što sve pravosudne djelatnosti sudova izuzima iz područja primjene te direktive [24] jer one jednostavno ne čine obnašanje „javnih upravnih funkcija".

72. Kao drugo, za razliku od pristupa koji predlažu tuženik, Sudska služba, Irska i poljska vlada, takav pristup nije vezan formalnim strukturnim klasifikacijama iz nacionalnog prava država članica, koje ne odražavaju u cijelosti djelatnosti odnosnog tijela. On uvažava praktičnu stvarnost da neke institucije koje se u strukturnom smislu nazivaju sudovima ponekad, u dijelu svojih djelatnosti, zapravo obnašaju „javne upravne funkcije", uključujući one povezane s okolišem u smislu točke (b) prvog podstavka članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4.

73. Za ilustraciju te situacije, zamislimo sud koji odluči sagraditi novu zgradu za svoje potrebe. Toranj, primjerice. Izgradnja takvih razmjera vjerojatno bi zahtijevala udovoljavanje različitim zahtjevima u vezi s okolišem. Takva djelatnost nema „pravosudno svojstvo", već ima upravno te kao takva može uključivati „javnu upravnu funkciju […] u vezi s okolišem". U tom procesu može postojati i obveza udovoljavanja eventualnim zahtjevima za pristup informacijama u skladu s Direktivom 2003/4, kao i druge njome predviđene obveze.

74. Naravno, sve to ovisi o konkretnom institucionalnom ustroju u državi članici. Moguće je da (tehnički govoreći) sud nije taj koji gradi nove objekte, nego da je to ministarstvo ili drugo javno tijelo koje djeluje u njegovo ime. Međutim, ako nove objekte doista gradi sud kao pravna osoba, on će u okviru te *konkretne djelatnosti*, jer u njoj djeluje u upravnom svojstvu, možda doista morati otkriti „informacije o okolišu" povezane s izgradnjom.

75. Kao treće, takav pristup u obzir uzima široku formulaciju definicije „tijelo javne vlasti", ali je razumno tumači, pridržavajući se smisla i duha Aarhuške konvencije. On kao takav potiče i omogućuje sudjelovanje javnosti u situacijama u kojima se *doista* odlučuje u pitanjima okoliša.

5. Međuzaključak

76. Ukratko, definiciju iz članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4 ne treba tumačiti ni u isključivo „funkcionalnom" ni u isključivo „institucionalnom" smislu. Umjesto toga, preporučljivo je upotrijebiti *institucionalnu definiciju ispravljenu u vidu funkcije*.

77. To u bitnome znači da su sudovi, odnosno pravosuđe, države članice *isključeni* iz područja primjene definicije iz članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4, *osim ako* pravosudno tijelo zapravo obnaša javne upravne funkcije, najvjerojatnije u smislu točke (b) te odredbe.

78. Međutim, taj zaključak već proizlazi iz same implicitne podjele između „upravnih funkcija", s jedne strane, i „pravosudnih funkcija", s druge, u točki (b) prvog podstavka članka 2. stavka 2. U tom kontekstu, uvjet u pogledu „pravosudnog svojstva" ne omogućuje još jedno isključenje, nego u najboljem slučaju samo potvrđuje već dosegnuti ishod, za razliku od situacije u predmetu Flachglas. Jednostavno rečeno, ono što je već (trajno) izuzeto iz područja primjene ne mora se ponovno (privremeno) isključiti.

24 U pogledu slične rasprave o članku 15. stavku 3. UFEU-a, vidjeti moje mišljenje u predmetu Komisija/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2016:994, t. 52. do 64.).

B. Sudski spisi i pravosudna funkcija

79. Taj zaključak otvara dodatan skup pitanja. Prvo se pitanje odnosi na razgraničenje između djelatnosti „pravosudne" naravi i djelatnosti u „upravnom svojstvu". Osobito, je li pohranjivanje ili vođenje sudskih spisa uvijek djelatnost u pravosudnom svojstvu? Drugo se pitanje odnosi na način na koji to razgraničenje načelno treba tumačiti, osobito kako bi se pojasnilo koja je funkcija svojstvena sudovima, to jest kako bi se utvrdilo što je pravilo, a što iznimka. Treće pitanje odnosi se na protek vremena te na posljedice koje on ima za pristup informacijama.

80. Kao prvo, kad je funkcija *pravosudna*? Ne postoji definicija „javnih upravnih funkcija" i „pravosudnog svojstva", ni u Direktivi 2003/4 ni u Aarhuškoj konvenciji. Također, ti akti ne pružaju nikakvo objašnjenje namjere koja se nalazi u pozadini razlikovanja između funkcija u „upravnom svojstvu" [25] i funkcija u „pravosudnom svojstvu" [26].

81. Naravno, određeno nadahnuće u pogledu te podjele moguće je pronaći u drugim područjima prava (Unije), kao što je područje pristupa dokumentima. U tom smislu, isključenje „dokumenata koje je Komisija sastavila isključivo u svrhu sudskog postupka" iz područja primjene Uredbe (EZ) br. 1049/2001 [27] protumačeno je na način da se odnosi samo na dokumente koji imaju „dovoljno usku vezu" sa sporom koji je u tijeku pred nacionalnim sudovima ili sudovima Europske unije [28], osim ako su ti dokumenti sastavljeni za „isključivo upravnu svrhu" [29]. Taj potonji pojam („isključivo upravna svrha") je pak protumačen na način da obuhvaća razmjene dokumenata izvan sudskog postupka [30] kao i radnih dokumenata [31].

82. Slični pojmovi javljaju se u Uredbi (EU) 2016/679 [32]. Ta uredba omogućuje nekoliko odstupanja od svojeg područja primjene odnosno predviđa da je obrada podataka zakonita kad „sudovi djeluju u sudbenom svojstvu". U tom smislu, obrada određenih kategorija osobnih podataka, uključujući osjetljive podatke, dopuštena je ako je „nužna […] kad god sudovi djeluju u sudbenom svojstvu" (članak 9. stavak 2. točka (f)). Slično tomu, službenik za zaštitu podataka mora se imenovati uvijek kad obradu provodi tijelo javne vlasti ili javno tijelo, „osim za sudove koji djeluju u okviru svoje sudske nadležnosti" (članak 37. stavak 1. točka (a)). Na isti način, nadzorna tijela zadužena za praćenje primjene Uredbe 2016/679 nisu ovlaštena nadzirati postupke obrade koje provode „sudov[i] kad obavljaju svoju sudbenu funkciju" (članak 55. stavak 3.). Ti primjeri jasno sugeriraju da bi te iste djelatnosti bile obuhvaćane područjem primjene te uredbe da se obavljaju u „upravnom svojstvu".

83. Poljska vlada navodi da se dodatne smjernice mogu izvući iz sudske prakse povezane s „kriterijima iz presude Dorsch" i definicijom pojma „sudovi" iz članka 267. UFEU-a [33]. Točno je da sudska praksa Suda u tom području sadržava opsežan i koristan izvor primjera upravne naravi, jer se okreće oko institucionalnih kriterija za ispunjenje zahtjevâ iz članka 267. UFEU-a. Međutim, ta sudska praksa ne može poslužiti kao snažno nadahnuće jer Aarhuška konvencija i Direktiva 2003/4 počivaju na općem

25 Kako ga je Sud protumačio u presudi od 14. veljače 2012., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, t. 46.)

26 Iako je u Vodiču za provedbu Aarhuške konvencije delfijanski navedeno, bez objašnjenja, da je odstupanje potrebno „zbog drukčije naravi takvog odlučivanja u usporedbi s mnogim drugim vrstama odlučivanja". Vidjeti stranicu 49. tog vodiča.

27 Uredba (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL 2001., L 145, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 70.)

28 Presuda od 6. veljače 2020., Compañía de Tranvías de la Coruña/Komisija (T-485/18, EU:T:2020:35, t. 42. i navedena sudska praksa)

29 Presuda od 6. srpnja 2006., Franchet i Byk/Komisija (T-391/03 i T-70/04, EU:T:2006:190, t. 91.)

30 Presuda od 8. veljače 2018., POA/Komisija (T-74/16, neobjavljena, EU:T:2018:75, t. 107.)

31 Presuda od 20. rujna 2019., Dehousse/Sud Europske unije (T-433/17, EU:T:2019:632, t. 97.)

32 Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (SL 2016., L 119, str. 1. i ispravak SL 2018., L 127, str. 2.)

33 Vidjeti presudu od 17. rujna 1997., Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, t. 23. do 34.).

načelu pristupa informacijama o okolišu [34], koje je usredotočeno na *sadržaj* djelatnosti upravljanja „informacijama o okolišu", neovisno o njezinoj institucionalnoj klasifikaciji unutar nacionalnog sustava država članica [35]. Ta neizbježna veza sa sadržajem djelatnosti stoga može dovesti do isključenja većeg broja djelatnosti nego što bi to bio slučaj da se gleda samo njihova institucionalna klasifikacija.

84. Presuda Cartesio u tom pogledu može poslužiti kao ilustracija. Sud je u njoj utvrdio da se za sud ne može smatrati da obavlja pravosudnu funkciju kad vodi trgovački upisnik te u vezi s njim donosi upravne odluke [36]. Drugim riječima, taj sud tada nije „sud" (u smislu članka 267. UFEU-a). Međutim, ako odnosni upisnik dokumentira sudske predmete o okolišu koji su trenutno u tijeku pred tim sudom, zahtjev za pristup informacijama o nazivu tih predmeta na temelju Direktive 2003/4 ne bi bio prihvaćen iz razloga što sud tada djeluje u „pravosudnom svojstvu", iako ne ispunjava „kriterije iz presude Dorsch".

85. U konačnici, davanje odgovora na pitanje što je „pravosudno" vjerojatno će uvelike ostati stvar intuicije [37]: sve što ima veze s nepristranim rješavanjem sporova pravosudne je naravi te stoga nije obuhvaćeno člankom 2. stavkom 2. Direktive 2003/4.

86. Smatram da sudski spisi, njihovo sastavljanje, vođenje, uporaba i pohrana čine jasan dio sudskog postupka, to jest sudbene djelatnosti. Naravno, priprema sudskih spisa zahtijeva određenu količinu upravnog posla. Međutim, taj posao nije upravne naravi. On je kao takav povezan s danim sporom i njegovim rješavanjem.

87. Kao drugo, vraćajući se na pitanje opće definicije, valja istaknuti dva elementa: s jedne strane, pravilo je da djelatnosti sudova imaju „pravosudnu" narav, dok je „upravna" narav njihovih djelatnosti iznimka. S druge strane, definicija pojmova iz prvog podstavka članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4 odnosi se na određenje područja primjene akta, a ne na iznimku koju treba usko tumačiti.

88. Ti elementi znače, kao prvo, da opće pravilo glasi da je djelatnost vjerojatno pravosudna ako je institucija koja je obavlja sud, osim ako se izričito utvrdi da je upravna. Kao drugo, oba ta pojma treba razumno tumačiti: odnosno, ako išta treba usko tumačiti, onda je to upravno svojstvo sudova, jer je to zapravo iznimka. Međutim, sve se to odvija na razini određivanja što su to „javne upravne funkcije u skladu s nacionalnim pravom" za potrebe točke (b) prvog podstavka članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4.

89. Prilikom određivanja koje su djelatnosti suda obuhvaćene kojim od dvaju pojmova, načelno je pravilo da se obično, iako ne uvijek, promatra koja je osoba donijela odluku u ime institucije. Na primjer, za suca koji donosi presudu može se reći da to čini u „pravosudnom svojstvu" dok se u slučaju voditelja sudske uprave ili druge osobe koja potpisuje ugovor o ugradnji solarnih panela na krov zgrada suda može govoriti o obavljanju „javnih upravnih funkcija […] u vezi s okolišem".

90. Kao treće, te zbog sličnih razloga, „vremenski" pristup iz presude Flachglas, koji tužitelj i Komisija zagovaraju, u ovom predmetu uopće nije primjenjiv. Naime, kako sam objasnio u točki 62. ovog mišljenja, taj je pristup upotrijebljen u kontekstu u kojem je odnosna institucija jasno bila obuhvaćena područjem primjene Direktive 2003/4, dok sudovi koji djeluju u pravosudnom svojstvu to nisu. „Vremenski" pristup je u predmetu Flachglas bio sasvim opravdan u pogledu trajanja iznimke: u ovom

34 Kako je Sud prvi put utvrdio u presudi od 22. prosinca 2010., Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:822, t. 35.)

35 Sud je u presudi Flachglas taj pristup primijenio na djelatnosti odnosnog ministarstva. Vidjeti točku 59. ovog mišljenja.

36 Presuda od 16. prosinca 2008., Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, t. 57. i navedena sudska praksa)

37 Pri čemu se možda radi o drukčijoj vrsti intuicije u usporedbi s onom kojom se sudac Vrhovnog suda SAD-a vodio pri određivanju razvratnog sadržaja: „Prepoznajem ga kad ga vidim". Vidjeti presudu Jacobellis v. Ohio, 378 U. S. 184 (1964.).

je predmetu stvar definicije. Osim toga, ograničenje je u predmetu Flachglas bilo potrebno kako bi se osiguralo pomirenje načela participativne demokracije – koje je zajedničko tradicijama država članica te je utvrđeno u prvoj rečenici članka 10. stavka 3. UEU-a [38] – s mogućnošću *stvarnog* narušavanja urednog odvijanja zakonodavnog postupka [39].

91. Za razliku od sudske prakse o članku 4. Uredbe br. 1049/2001, taj se zaključak ne mijenja sa završetkom sudskog postupka [40]. Iznimka predviđena tom uredbom povezana je s trajanjem *spora* („sudskog postupka"), dok je odstupanje predviđeno Direktivom 2003/4 povezano s trajanjem *djelatnosti* („javnih upravnih funkcija", s jedne strane, ili „pravosudnog svojstva", s druge). Tijelo ili institucija koja inače djeluje u pravosudnom svojstvu načelno ne prestaje to činiti zbog pukog proteka vremena. Sloj prašine na sudskom spisu, da se tako izrazim, ne čini taj spis ništa manje „sudskim". Pravosuđe ne mijenja uloge niti prestaje u određenom trenutku djelovati kao pravosuđe. Prema riječima nezavisne odvjetnice E. Sharpston, njegovo djelovanje u tom svojstvu „nema ni početak ni kraj" [41].

92. U svakom slučaju, uz normativne razloge zbog kojih se „vremenski" argument ne može primijeniti na rad pravosuđa, taj zaključak potvrđuju i argumenti koji se više tiču prakse. Točno je da se – kako to ističe sud koji je uputio zahtjev – čini nespornim da se „aktivna faza postupka" može obuhvatiti odstupanjem u pogledu „pravosudnog svojstva". Međutim, treba li povlačiti granicu: prije, između i nakon? Sud koji je uputio zahtjev objašnjava da, u skladu s irskim pravom, izdavanje pravomoćnih rješenja i istek roka za podnošenje žalbe ili izdavanje pravomoćnih rješenja u eventualnom žalbenom postupku ne predstavljaju nužno konačno zaključenje odnosnog postupka pred irskim sudom. Koja se onda pravila primjenjuju na proces primanja predmeta, provjeravanja cjelovitosti spisa i ostale upravne zadaće koje još ne upućuju na „aktivnu" narav postupka? Je li ta faza u išta manjoj mjeri djelatnost u „pravosudnom svojstvu"? Što je s prekidom postupka tijekom razmatranja predmeta? Slično tomu, nakon što se presuda oblikuje, do njezine objave protekne određeno vrijeme. Nema razloga zbog kojeg bi se odredbe o pristupu dokumentima predviđene Aarhuškom konvencijom ili Direktivom 2003/4 tu primjenjivale. U kojoj onda fazi prestaje „pravosudno svojstvo" tijela zaduženog za odlučivanje u predmetu?

93. Sva ta razmatranja ponovno naglašavaju probleme sa zamjenjivanjem početnog određenja područja primjene akta, koje bi trebalo biti stabilno i u određenoj mjeri trajno na institucionalnoj ravni, kao što je slučaj s definicijom iz prvog podstavka članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4, s pristupom koji se temelji na vremenskom odstupanju koje je u drugom podstavku te odredbe predviđeno kao pojašnjenje ili iznimka.

94. Tu je moguće dodati dva konačna opća razmatranja.

95. Kao prvo, kad je riječ o ciljevima, ne vidim na koji bi se način cilj da se u pitanjima okoliša ojača participativna demokracija, na koji se tužitelj neprestano poziva, u istoj mjeri primjenjivao na pravosuđe. Kako Irska ističe, pravosuđe obično legitimiziraju drukčiji elementi u usporedbi s ostalim granama vlasti. Parametri za povećavanje legitimiteta u kontradiktornom postupku nisu povezani s pružanjem najšireg mogućeg pristupa sudskom spisu. Umjesto toga, oni su povezani s kritičnom pravnom raspravom koja se odvija, prema potrebi, tijekom javnog suđenja te se očituje u presudi. Direktiva 2003/4 nipošto nije bila namijenjena izmjeni kontradiktorne rasprave, koja čini srž sudskog postupka.

38 Vidjeti u tom smislu presudu od 4. rujna 2018., ClientEarth/Komisija (C-57/16 P, EU:C:2018:660, t. 84. i navedenu sudsku praksu).

39 Vidjeti u tom smislu presudu od 14. veljače 2012., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, t. 43.).

40 Vidjeti presudu od 21. rujna 2010., Švedska i dr./API i Komisija (C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, t. 130. i 131.).

41 Mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, t. 73.)

96. Kao drugo, jednako tako ne smatram da se Direktivom 2003/4, kao ni Aarhuškom konvencijom, puko potencijalno posjedovanje dokumenata koji se tiču okoliša htjelo izjednačiti s neograničenom obvezom njihova otkrivanja. U suprotnom bi svaki informatički odjel tijela javne vlasti ili bilo koja treća strana, uključujući možda i nacionalna sigurnosna tijela, bili obvezni na zahtjev otkriti „informacije o okolišu" koje posjeduju, podložno samo iznimkama predviđenima u člancima 4. Aarhuške konvencije i Direktivi 2003/4, iako ne igraju nikakvu ulogu u odlučivanju s kojim su te informacije povezane. Time bi se ujedno učinio bespredmetnim sam cilj pojačanog sudjelovanja javnosti u odlučivanju u pitanjima *okoliša*[42]. Naime, budući da je upravno tijelo to koje donosi odluku, nejasno je kako bi pristup informacijama o okolišu koje su možebitno sadržane u sudskim spisima pomogao tom procesu[43]. To posebno vrijedi s obzirom na to da bi ograničeno pružanje pristupa dovelo do informacijske neravnoteže *unutar* „javnosti"[44]. Posljedično, „informacije o okolišu", ako postoje, moraju: ili potjecati od tijela javne vlasti koje je u središtu odlučivanja, ili se moraju nalaziti u obrazloženju javne presude sudova.

C. Predmetni slučaj

97. Kako je utvrđeno u prethodnim odjeljcima ovog mišljenja, sudovi kao takvi djeluju u pravosudnom svojstvu, osim ako u kontekstu određene djelatnosti obnašaju javne upravne funkcije u smislu točke (b) prvog podstavka članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4. Nasuprot tomu, sudovi nisu obuhvaćeni područjem primjene te direktive u odnosu na sve djelatnosti koje obavljaju u pravosudnom svojstvu.

98. To je načelan odgovor. Međutim, ovaj je predmet neobičan po tome da je Sudska služba, iako je tužitelj zahtjev za pristup podnio High Courtu (Visoki sud), zapravo ta kod koje su, s obzirom na institucionalnu strukturu irskog pravosuđa, pohranjeni dokumenti u pitanju[45].

99. Stoga je sada prikladno vratiti se[46] tom specifičnom strukturnom ustroju te upitati se može li Sudska služba, tijelo odvojeno od nacionalnih sudova, biti obuhvaćena definicijom „tijela javne vlasti" kad pohranjuje spise zaključenih predmeta.

100. Sudska služba, tuženik i Irska objašnjavaju da je Sudska služba neovisan pravni subjekt koji je zadužen – te s tim ciljem osnovan – za održavanje i pohranu sudskih spisa za irsko pravosuđe

101. Iako je to unutarnje pravno pitanje, Sudska služba, *privatni subjekt* prema irskom pravu, ne čini se – s obzirom na svoju institucionalnu strukturu – dijelom „vlade ili drugog tijela javne uprave" u smislu točke (a) prvog podstavka članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4. Budući da njezine funkcije ne čine ni „obnašanje javnih upravnih funkcija u skladu s nacionalnim pravom"[47] u smislu sudske prakse[48], čini se da ona nije obuhvaćena ni definicijom iz točke (b) navedene odredbe. To je slučaj na institucionalnoj ravni; kad je u pitanju konkretna funkcija, taj je odgovor, logično, povezan s naravi vođenja sudskih spisa.

102. To ostavlja samo točku (c) prvog podstavka članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4, koja obuhvaća „bilo koju […] pravnu osobu koja ima javnu odgovornost ili funkciju, ili pruža javne usluge u vezi s okolišem pod nadzorom tijela ili osobe navedene u točkama (a) ili (b)".

42 Vidjeti uvodnu izjavu 1. Direktive 2003/4 i preambulu Aarhuške konvencije.

43 Vidjeti presudu od 14. veljače 2012., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, t. 40.).

44 U tom pogledu, vidjeti uvodnu izjavu 7. Direktive 2003/4. Ta razmatranja se uzimaju u obzir prije mogućeg utjecaja na postupak tijela (javne) vlasti u smislu članka 4. točke (a) Aarhuške konvencije i članka 4. stavka 2. Direktive 2003/4.

45 Vidjeti točke 12. i 13. ovog mišljenja.

46 Vidjeti točke 22. do 25. ovog mišljenja.

47 Barem u smislu tumačenja nacionalnog prava koje je tuženik pružio u presudi u predmetu CEI/15/0008, An Taisce & The Courts Service, str. 3.

48 Presuda od 19. prosinca 2013., Fish Legal i Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, t. 49. i navedena sudska praksa)

103. Točkom (c) u biti se nastoji obuhvatiti situacija fizičkih ili pravnih osoba koje obnašaju javne zadaće pod nadzorom javnog tijela ili institucije. Sukladno tomu, subjekti koji su inače obuhvaćeni točkama (a) i (b) ne mogu „izbjeći" područje primjene Direktive 2003/4 tako da svoje javne upravne zadaće delegiraju drugom subjektu, čak i privatnom.

104. Da pojasnim, ništa ne upućuje, niti ja to želim sugerirati, na to da je to bila namjera Irske kad je osnivala Sudsku službu. Odabir mjesta gdje će se pohranjivati sudski spisi otvorenih ili zaključenih predmeta potpuno je u diskrecijskoj ovlasti država članica. Samo želim objasniti da treća mogućnost koju je zakonodavac Unije predvidio obuhvaća „delegiranje" trećim stranama, bile one javne ili privatne, s ciljem kontroliranja delegiranja djelatnosti.

105. Međutim, bitna je činjenica da sam „nalogodavac" i njegove „djelatnosti" moraju biti obuhvaćeni točkama (a) i (b) prvog podstavka članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4 da bi točka (c) obuhvaćala „nalogoprimca". Naime, potonji mora svoj autoritet dugovati prvonavedenom da bi bio obuhvaćen točkom (c).

106. Kako sam objasnio u prethodnim odjeljcima ovog mišljenja, Direktiva 2003/4 ne primjenjuje se na sudove osim ako djeluju u upravnom svojstvu. Očito je da pohranjivanje i vođenje sudskih spisa nije povezano s upravnim svojstvom, već je pravosudne naravi. Sukladno tomu, „nalogodavac", a u predmetnom slučaju je to High Court (Visoki sud), nije obuhvaćen područjem primjene te direktive, niti će to biti njegov nalogoprimac za tu vrstu djelatnosti, pod uvjetom da se očuva narav te djelatnosti.

107. Čini se da je to ovdje slučaj. Kako sud koji je uputio zahtjev objašnjava pozivajući se na opširnu sudsku praksu, zakonodavstvo, pravilnike i smjernice za postupanje, Sudska služba pri vođenju i pohranjivanju sudskog spisa ne obnaša nikakvu autonomnu funkciju. Ona svoju djelatnost obavlja isključivo u ime te pod nadzorom pravosuđa [49]. Ona je pritom ne može obavljati tako da ometa djelovanje sudova [50]. Takav nadzor ne prestaje s okončanjem sudskog postupka [51]. Iz informacija koje je dostavio sud koji uputio zahtjev proizlazi da Sudska služba, iako formalno čini zasebno tijelo, s obzirom na svoje djelovanje nije puno drukčija od unutarnjeg odjela za pohranu ili tajništva koje je dio iste institucionalne strukture kao sud. Njezine djelatnosti pohranjivanja, arhiviranja i vođenja sudskih spisa stoga u svakom slučaju nisu obuhvaćene područjem primjene Direktive 2003/4.

108. Dakle, u konačnici je relevantna narav djelatnosti u pitanju, a ne nužno konkretna institucionalna struktura u državi članici. Drukčiji zaključak bi primjenu Direktive 2003/4 učinio ovisnom o tome gdje se spisi fizički pohranjuju i vode, što je poprilično formalan strukturni element. Suvišno je reći da bi takav pristup – osim što bi mogao potaknuti određeno strateško oblikovanje nacionalnih institucionalnih struktura – teško zadovoljio potrebu za ujednačenim tumačenjem i primjenom Direktive 2003/4 i Aarhuške konvencije [52].

D. Dodatak

109. Naposljetku, protivno tužiteljevim i Komisijinim tvrdnjama, gore izneseni zaključak ne onemogućuje pristup informacijama o okolišu, pod uvjetom da se doista radi o informacijama sadržanima u sudskom spisu. On samo pokazuje da konkretan akt na koji se tužitelj poziva nije pravilan kanal za ostvarenje takvog pristupa. Taj akt ne uređuje vrstu pristupa koju tužitelj zahtijeva. Međutim, to ne znači da nisu dostupni redovni kanali putem kojih se takav pristup može ostvariti.

49 Kako je tuženik objasnio u svojoj odluci u predmetu CEI/15/0008, An Taisce & The Courts Service), str. 5. i 6. Također vidjeti Baker, J. u BPSG Limited trading as Stubbs Gazette v The Courts Service & Others [2017] 2 I. R. 243, t. 68. i 71.

50 Kako se čini da je predviđeno u odjeljku 9. Courts Service Acta 1998 (Zakon o Sudskoj službi iz 1998.)

51 Vidjeti presudu u predmetu CEI/15/0008, An Taisce & The Courts Service, str. 6.

52 Presuda od 14. veljače 2012., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, t. 50.)

110. Kao prvo, tu su nacionalna pravila o pristupu sudskim spisima. Nipošto nije na meni da komentiram ta pravila, ali je navedeno da je otvoreno sudovanje načelo irskog (ustavnog) prava [53]. Točno je da – kako su intervenijenti u ovom predmetu objasnili – irska sudska praksa nije sasvim dosljedna kad je riječ o tome u kojoj mjeri treće strane mogu zahtijevati pristup dokumentima na temelju tog načela. Međutim, to je nacionalnopravno pitanje čije je rješavanje isključivo na irskim sudovima. Iz perspektive prava Unije nije ga potrebno uzeti u obzir prilikom tumačenja Direktive 2003/4.

111. Kao drugo, nacionalno upravno tijelo koje je usvojilo spornu odluku odnosno odluke koje su nacionalni sudovi kasnije preispitivali u svakom slučaju, logično, podliježe pravilima o pristupu „informacijama o okolišu" sadržanima u Direktivi 2003/4, kako su u irsko pravo prenesena Zakonom o pristupu informacijama o okolišu. Za potrebe upravne odluke na koju se odnosio predmet Balz & Anor v An Bord Pleanála, čini se, koliko shvaćam, da ju je donio ili Cork County Council (Općina Cork County; kao tijelo nadležno za prostorno planiranje) ili An Bord Pleanála (kao žalbeno tijelo). Iako je, naravno, na nacionalnim sudovima da to utvrde, može se pretpostaviti da su te institucije vjerojatno obuhvaćene definicijama iz točaka (a) i (b) prvog podstavka članka 2. stavka 2. Direktive 2003/4.

112. Time ne želim sugerirati da bi zakoni država članica trebali slijediti, prema mojemu mišljenju nezadovoljavajuću, situaciju koja postoji u pravu Unije, a u kojoj se pojedince usmjerava institucionalnoj stranci sudskog postupka kako bi dobili pristup elementima sudskog spisa [54]. Međutim, u situacijama poput predmetnog slučaja, zahtjev za pristup informacijama o okolišu koje su povezane s odlučivanjem u pitanjima okoliša doista se može podnijeti institucijama koje praktički donose odluke o prostornom planiranju i odluke u žalbenim postupcima protiv prvonavedenih odluka. Upravo je to, barem iz mojeg, možda neopravdano, uskog viđenja procesa, ono na što se ciljalo Direktivom 2003/4 i Aarhuškom konvencijom: omogućiti pojedincima da dođu do informacija te time možebitno utječu na odlučivanje *u fazi* u kojoj se to odlučivanje doista odvija.

113. Ostajem mišljenja da općenito nema razloga *ijednom* zainteresiranom pojedincu odbiti pristup spisu *zaključenih predmeta*, osim ako za to u pojedinačnom predmetu postoje jasni i imperativni razlozi [55]. Takva otvorenost pravosuđa povećava ukupan legitimitet sudova te poboljšava kvalitetu sudovanja [56].

114. Unatoč tomu, jednako su važni načelo dodijeljene nadležnosti i nužnost da se propis tumači unutar granica onoga što bi razumno mogao značiti. Ako se tako tumači, smatram da Direktiva 2003/4 naprosto ne govori ništa o pristupu sudskim spisima. To se pitanje uređuje nacionalnim pravom. Možda će pravo Unije jednog dana doista urediti takav pristup. Međutim, dok se to ne dogodi, forsiranje promjene u nacionalnom pravu ili praksi u pogledu pristupa spisima zaključenih predmeta putem neprirodnog proširenja primjene Unijina zakonodavstva namijenjenog drukčijoj svrsi možda nije najbolje rješenje, zasigurno ne za Sud.

53 Vidjeti u tom smislu, primjerice, presudu suca J. Hogana u predmetu Allied Irish Bank plc v Tracey (No 2) [2013] IEHC 242, t. 21. do 23.

54 Vidjeti presudu od 18. srpnja 2017., Komisija/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563, t. 54. i 55.).

55 Vidjeti u tom smislu moje mišljenje u predmetu Komisija/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2016:994).

56 *Ibid.*, t. 93. do 104. i 118. do 142.

V. Zaključak

115. Predlažem da Sud na sljedeći način odgovori na prethodno pitanje koje je uputio High Court (Visoki sud, Irska):

„Članak 2. stavak 2. Direktive 2003/4/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o javnom pristupu informacijama o okolišu i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/313/EEZ treba tumačiti na način da nadzor pristupa sudskim spisima, bilo da ga provodi sud, to jest tijelo koje je formalno dio pravosuđa, bilo privatni subjekt koji je osnovan s istom svrhom te koji djeluje u ime i pod nadzorom pravosuđa, čini djelatnost koja nije obuhvaćena područjem primjene te odredbe."