

**Дело C-470/19****Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от  
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване:**

17 юни 2019 г.

**Запитваща юрисдикция:**

High Court (Висш съд, Ирландия)

**Дата на акта за преюдициално запитване:**

21 май 2019 г.

**Жалбоподател:**

Friends of the Irish Environment Limited

**Отвeтник:**Commissioner for Environmental Information (Комисар по  
информацията за околната среда)**Предмет на главното производство**

Спорът пред запитващата юрисдикция се отнася до подадено от жалбоподателя искане за достъп до информация за околната среда, и по-конкретно достъп до съдебната преписка, съхранявана от Courts Service of Ireland (Съдебната служба на Ирландия, наричана по-нататък „първата заинтересована страна“) във връзка със съдебното дело X и Y (наричани по-нататък „втората заинтересована страна“) срещу An Bord Pleanála (Национален съвет по устройство на територията, наричан по-нататък „третата заинтересована страна“) 2013 450 JR ([2016] IЕHC 134), по което ирландският Висш съд се е произнесъл на 25 февруари 2016 г. с решение, което не е обжалвано.

**Предмет и правно основание на преюдициалното запитване**

Запитването е отправено на основание член 267 ДФЕС. Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 2, параграф 2 от Директива

2003/4/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2003 година относно обществения достъп до информация за околната среда и за отмяна на Директива 90/313/ЕИО на Съвета (ОВ L 41, 2003 г., стр. 26; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 9, стр. 200).

### **Преюдициален въпрос**

Контролът върху достъпа до съдебни преписки по дела, по които е постановено окончателно съдебно решение, срокът за обжалване е изтекъл и няма висяща жалба или други искания, каквито обаче при определени обстоятелства са възможни, представлява ли дейност в „качеството на съдебен орган“ по смисъла на член 2, параграф 2 от Директива 2003/4/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2003 година относно обществения достъп до информация за околната среда и за отмяна на Директива 90/313/ЕИО на Съвета?

### **Международни конвенции**

Конвенция за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на взимане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда (наричана по-нататък „Орхуската конвенция“)

### **Посочени разпоредби от правото на Съюза**

Директива 2003/4/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2003 година относно обществения достъп до информация за околната среда и за отмяна на Директива 90/313/ЕИО на Съвета (наричана по-нататък „Директивата“), в частност съображения 1, 9, 11 и 16 и член 1, член 2, параграф 2 и член 4.

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 (наричан по-нататък „Регламент № 1049/2001“), член 4, параграф 2.

Регламент (ЕО) № 1367/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 година относно прилагането на разпоредбите на Орхуската конвенция за достъп до информация, публично участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда към институциите и органите на Общността (наричан по-нататък „Орхуският регламент“).

Договор за създаване на Европейската общност, член 255.

Договор за функционирането на Европейския съюз, член 15, параграф 3.

Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните), член 23, параграф 1, буква е).

Процедурен правилник на Общия съд, член 38, параграф 2.

Решение от 14 февруари 2012 г., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71).

Заклучение на генералния адвокат Sharpston по дело Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413).

Решение от 18 юли 2013 г., Deutsche Umwelthilfe (C-515/11, EU:C:2013:523).

Заклучение на генералния адвокат Poiares Maduro по съединени дела Швеция и API/Комисия и Комисия/API (C-514/07 P, C-528/07 P и C-532/07 P, EU:C:2009:592, наричано по-нататък „API“).

Решение от 21 септември 2010 г., Швеция и др./API и Комисията (C-514/07 P, C-528/07 P и C-532/07 P, EU:C:2010:541).

Решение от 18 юли 2017 г., Комисия/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563).

Решение от 19 декември 2013 г., Fish Legal и Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, наричано по-нататък „Fish Legal“).

Решение от 25 юли 2018 г., Minister for justice and equality (Недостатъци на съдебна система) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, наричано по-нататък „LM“).

### **Посочени разпоредби на националното право**

Наредба за достъпа до информация за околната среда съгласно правото на Европейските общности 2007—2018 г. (национална наредба за прилагане на директивата, наричана по-нататък „Наредбата“)

Закон за съдебните служители от 1926 г. (наричан по-нататък „Законът от 1926 г.“), член 65

Закон за свободата на информацията от 1997 г., член 6, параграф 1

### **Преглед на националното право относно достъпа до съдебните преписки**

Националната съдебна практика относно достъпа на трети лица до съдебните преписки е противоречива и непоследователна. В съдебната практика битува становището, че съдилищата имат контрол върху управлението на съдебните преписки и че преписките могат да бъдат

предоставяни на трети лица единствено след съдебно разпореждане. Въпреки това в един от случаите се признава принципът за свободен достъп до „документи, които вече са били свободно разгласени в открито заседание“ и които не подлежат на ограничения във връзка с оповестяването или в друго отношение.

В нито едно решение от съответната съдебна практика не е разглеждано отражението на Директивата върху достъпа до съдебните преписки.

Националното законодателство в тази област третира контрола върху достъпа до съдебните преписки като една от съдебните функции; процедурните правилници на съдилищата съдържат разпоредби, изискващи от третите лица да подадат молба до съда за разрешение за достъп до съдебните преписки, и съществуват практически насоки относно достъпа на трети лица до съдебните преписки, които обаче подлежат на контрол от страна на съдилищата.

Член 6, параграф 1 от Закона за свободата на информацията от 1997 г. обаче гласи: „При спазване на разпоредбите на този закон всяко лице има право при поискване да му се предостави достъп до всяка преписка, съхранявана от публичен орган, като по смисъла на този закон под право на достъп се има предвид така предоставеното право“.

Освен това съгласно националното право е възможно да се възобнови производството след постановяването на окончателен съдебен акт и/или изчерпването на възможностите за обжалване. В ограничени случаи това е възможно, макар и рядко срещано, например при молба за възстановяване на срока за обжалване (няма пределен срок за подаването на такава молба), молба за поправка на грешка в съдебен акт или молба за отмяна на влязъл в сила съдебен акт на основание неправилност.

Следва също така да се отбележи, че заявления за достъп до съдебните преписки могат да се подават и след постановяване на окончателен съдебен акт и/или изчерпване на възможностите за обжалване, за да се изпълни спогодба или да се прецени основателно ли е направено в последващо производство възражение за наличието на влязъл в сила съдебен акт.

### **Кратко представяне на фактите и процедурата по главното производство**

- 1 На 9 юли 2016 г. жалбоподателят изпраща писмо до Съдебната служба на Ирландия, с което иска копия от протоколите, клетвените декларации/изявления, писмените становища и влезлите в сила актове по производството между втората и третата заинтересована страна пред Висшия съд. Искането е подадено в съответствие с Орхуската конвенция, Директивата и Наредбата.

- 2 На 13 юли 2016 г. жалбоподателят получава отговор на искането си, в който се посочва, че след анализ на Наредбата Съдебната служба счита, че тя не обхваща документите, които са представяни в рамките на съдебното производство, и че достъпът до тези документи е възможен единствено за страните в производството и за техните законни представители.
- 3 На 18 юли 2016 г. жалбоподателят иска от Съдебната служба вътрешно преразглеждане. Тъй като не получава отговор в срок от един месец, както се изисква от Наредбата, той приема това за отказ, даващ му право да обжалва пред ответника.
- 4 Жалбоподателят подава жалбата си до ответника на 15 септември 2016 г., а ответникът потвърждава нейното получаване на 16 септември 2016 г.
- 5 В решението си от 31 юли 2017 г. ответникът приема, че Съдебната служба съхранява преписките по приключилите производства, действайки в качеството на съдебен орган, и че когато действа в такова качество, Съдебната служба не е публичен орган по смисъла на член 3, параграф 1 от Наредбата. Комисарят съответно не бил компетентен да преразгледа решението на Съдебната служба по искането за достъп до информация за околната среда.

#### **Основни доводи на страните в главното производство**

- 6 Тезата на жалбоподателя е, че ответникът е допуснал грешка, като не е възприел автономно тълкуване на понятието „качество на съдебен орган“ за целите на Директивата и се е позовал почти изцяло на факта, че в член 65, параграф 3 от Закона от 1926 г. не се посочва момент, в който отпада контролът от страна на Съдебната служба върху достъпа до исканите документи. Според ответника фактът, че в Закона от 1926 г. не е определен краен момент, след който отпада контролът върху достъпа до документите, означавал, че във връзка с тези документи Съдебната служба действа в „качеството на съдебен орган“ на практика безсрочно. По-просто казано, подходът на ответника се свеждал до: а) посочване, че в дело Flachglas Съдът на ЕС е изследвал националното право, за да установи функциите, възложени на министерството в този случай, б) определяне на разпоредбите от националното право, които уреждат компетентността на Съдебната служба в настоящия случай, в) констатиране, че тези разпоредби на националното право не посочват нищо относно времевия обхват на контрола от страна на Съдебната служба върху достъпа до съдебните преписки след приключване на производствата, и г) разрешаване на тази неяснота — без допълнително позоваване на целите на Директивата — по начин, който напълно противоречи на целите на Директивата и на изричните констатации на Съда на ЕС в решението по дело Flachglas.
- 7 След постановяването на решението по дело Flachglas обаче член 2, параграф 2 от Директивата трябвало да бъде подложен на функционално

тълкуване. В отговора си на въпрос 1, буква в) по дело Flachglas Съдът на ЕС отбелязал, че с прекратяването на законодателната процедура основанието за изключението, свързано с „качеството на законодателен орган“, също отпадало, и трябвало да бъде предоставен достъп до информацията при спазване на изключенията, предвидени в член 4 от Директивата.

- 8 Директивата трябвало да се тълкува в широк смисъл с оглед на съображения 1, 9, 11 и 16 и член 1 от нея.
- 9 Освен това в заключението на генералния адвокат по дело Flachglas (т. 32) се посочвало, че в случай на неяснота „Директивата трябва да се тълкува в полза на прозрачността и достъпа до информация“.
- 10 Освен това понятието „качество на съдебен орган“ следвало да се тълкува по функционален начин — по същия начин, по който понятието „качество на законодателен орган“ се тълкувало в решението по дело Flachglas. Поспециално, както и в дело Flachglas по отношение на качеството на законодателен орган, член 2, параграф 2 преставал да се прилага с приключването на производството. Генералният адвокат посочил в заключението по дело Flachglas, че макар и да е допустимо съдебният състав да провежда закрити заседания, „мотивите, въз основа на които съдиите са стигнали до решение, трябва да се оповестят публично, ведно с доказателствата и аргументите, които са взели предвид“. За да обоснове заключението си относно „качеството на законодателен орган“ по дело Flachglas, генералният адвокат използвал съображения от „областта на правораздаването“ за законодателната област.
- 11 В дело Deutsche Umwelthilfe ставало въпрос за това дали „качеството на законодателен орган“ би могло да се отнесе и към орган, който по време на законодателния процес е натоварен с изготвянето на подзаконови нормативни актове. Съдът на ЕС приел, че член 2, параграф 2 от Директивата, който предоставя възможност за дерогация (т. 22), „не би могъл да се тълкува в смисъл, че действието му се разпростира отвъд необходимото за осигуряване защитата на интересите, които цели да гарантира, като обхватът на предвидените в него изключения трябва да се определя с оглед на целите на тази директива“. Съдът на ЕС също така постановил, че причината за дерогацията е да се гарантира, че законодателната процедура протича гладко и че това трябва да (т. 28) „вод[и] до възприемането на подход за стриктно тълкуване, съгласно което в член 2, точка 2, втора алинея, първо изречение от Директива 2003/4 се включват единствено процедури, които могат да завършат с приемането на законови или равни на тях по юридически ранг правни норми“.
- 12 Съдът на ЕС заключил, че защитата за органите, действащи в законодателно качество, изобщо не се прилага по отношение на законодателните органи, натоварени с изготвянето на подзаконови нормативни актове, тъй като те не

са участвали в законодателна процедура, както е предвидено в Директивата, защото (т. 29) „[...] спецификите на законодателната процедура и характерните ѝ особености обосновават съществуването на специален режим за актовете, приети от органи, действащи в качеството си на законодателни органи, по отношение на правото на предоставяне на информация, предвидено както в Конвенцията от Орхус, така и в Директива 2003/4“.

- 13 В случая по дело API Комисията отказала достъп до съдебни документи по текущи и приключени производства на основание член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001, който гласи: „Институциите отказват достъп до документи в случаите, когато оповестяването би засегнало защитата на [...] съдебните процедури и правни становища“. Що се отнася до втората категория, Съдът на ЕС постановил (т. 131), че тази обосновка не може да се прилага по отношение на приключилите производства, доколкото „не следва да се презумира, че оповестяването на писмените становища засяга правораздавателната дейност на Съда, тъй като след приключване на производството тази дейност е преустановена“ (вж. също заключението на генералния адвокат по това дело, точка 31). Решението по дело Комисия/Breyer недвусмислено потвърждавало принципите, изложени в решението по дело API.
- 14 Орхуският регламент се прилагал и за самия Съд на ЕС, като в съдебното заседание по главното производство било отбелязано, че тъй като писменото становище на ответника не препращало във връзка с Регламент № 1049/2001 към Орхуския регламент, то не отразявало правилно правното положение по отношение на достъпа до документи на институциите на Съюза съгласно правния ред на Съюза.
- 15 Накрая, член 65 от Закона от 1926 г. можел да се тълкува в съответствие с решението на Съда на ЕС по дело Flachglas, тъй като не споменавал нищо за времеви обхват на съдебния контрол. В противен случай тази разпоредба не трябвало да се прилага (решение от 4 декември 2018 г., *The Minister for Justice and Equality v Commissioner of the Garda Síochána* (C-378/17, EU:C:2018:979).
- 16 От своя страна ответникът също приема, че понятието „качество на съдебен орган“ е автономно понятие на правото на Съюза. При все това трябвало да се отчете съответният „правен и конституционен контекст“, установен от националното право, за да се прецени дали въпросната дейност попада в рамките на автономното понятие „качество на съдебен орган“ съгласно правото на Съюза (вж. заключението на генералния адвокат по дело Flachglas, т. 62 и решението по дело Fish Legal, т. 48).
- 17 В „Ръководство за прилагане на Орхуската конвенция“ се посочвало, че определението за „публичен орган“ не включва органи или институции, действащи в качеството на съдебни органи. Макар ръководството да не било

задължително, то можело да се счита за обяснителен документ (решение по дело *Fish Legal*, т. 38).

- 18 Съгласно правото на Съюза контролът върху достъпа до съдебната преписка след постановяването на окончателно решение и изчерпването на всички способи за обжалване в производството се признавал за дейност, упражнявана в „качеството на съдебен орган“. Както се отбелязвало в решение *API*, Съдът на ЕС не е сред институциите, обвързани от член 255 ЕО, „именно с оглед на естеството на правораздавателната дейност, която той следва да упражнява“ (т. 82).
- 19 Понастоящем съгласно член 15, параграф 3 ДФЕС за съдилищата на Съюза не се прилагало задължение за осигуряване на право на достъп, освен „когато те изпълняват административни функции“.
- 20 В член 23, параграф 1, буква е) от Общия регламент относно защитата на данните се предвиждало, че в правото на Съюза или правото на държава членка, което се прилага спрямо администратора или обработващия лични данни, чрез законодателна мярка може да се ограничи обхватът на задълженията и правата съгласно Регламента, „когато подобно ограничение е съобразено със същността на основните права и свободи и представлява необходима и пропорционална мярка в едно демократично общество с цел да се гарантира: [...] е) защитата на независимостта на съдебната власт и съдебните производства“.
- 21 Както било постановено по дело *Комисия/Vreuer* (т. 45), „нито Статутът на Съда на Европейския съюз, нито процедурните правилници на юрисдикциите на Съюза предвиждат право на достъп на трети лица до писмените становища, депозиращи в рамките на съдебни производства“.
- 22 Съгласно член 38, параграф 2 от Процедурния правилник на Общия съд „[т]рети лица, частни или публичноправни, не могат да получат достъп до преписката по делото без изрично разрешение на председателя на Общия съд, дадено след изслушване на страните“.
- 23 Орхуският регламент обвързвал Съда на ЕС, но единствено в границите по член 15, параграф 3 ДФЕС, доколкото се прилагал за Съда на ЕС само във връзка с неговите административни функции.
- 24 Значение имало и понятието „независимост на съдебната власт“ в правото на Съюза. В решението по дело *LM* (т. 63) Съдът на ЕС се позовавал на това, което той описва като „външен“ аспект на независимостта, изискващ съответният орган да „упражнява функциите си напълно самостоятелно, без да е йерархично обвързан или да е подчинен на когото и било и без да получава нареждания или инструкции от какъвто и да било вид, като по този начин е защитен от външна намеса или натиск, които могат да накърнят независимостта на членовете му при вземането на решение и да повлияят на техните решения“.



- 25 В дело Flachglas генералният адвокат правел разграничение между функционалното и структурното упражняване на дейност в качеството на законодателен или съдебен орган.
- 26 В решението по дело Flachglas Съдът на ЕС постановил (т. 49), че се изисква „функционално тълкуване“ на понятието „органи или институции, когато са в качеството си на [...] законодателни органи“. Това означавало, че макар съответните министерства по дело Flachglas структурно да не били законодателни органи, те все пак имали право да се възползват от изключението, когато действат функционално в качеството на законодателни органи. Вследствие на това Съдът на ЕС постановил, че може да се счита, че министерствата действат в „качеството на законодателни органи“ „доколкото те участват в законодателната процедура“ (т. 51). С други думи, изключението се прилагало само при действително упражняване на дейност в качеството на законодателен орган.
- 27 За разлика от това по отношение на структурните законодателни органи генералният адвокат отбелязал по дело Flachglas, че дейността им следвало да се разглежда като „законодателна“ без ограничение във времето. В тази връзка генералният адвокат посочил (т. 73): „Бих противопоставила ситуацията, в която се намират тези органи, с тази на други органи, които по силата на структурно определение формират част от самата законодателна власт. Що се отнася до приемането на законодателство и до приетите законодателни актове, органите, които са част от законодателната власт, действат изключително в законодателно качество. Тяхната дейност в това им качество не се отличава с начален и краен момент. Следователно възможността те да бъдат изключени от определението за „публична власт“ по смисъла на Директивата не е ограничена във времето“.
- 28 Този коментар на генералния адвокат не бил разгледан от Съда на ЕС. Той обаче предполагал, че за органа, действащ в структурно „качество на съдебен орган“, нямало да е налице времево ограничение за приложението на член 2, параграф 2.
- 29 Що се отнася до доводите на жалбоподателя във връзка с необходимостта от широко тълкуване на Директивата, постигането на целта на Директивата можело да се търси само в рамките на материалното ѝ приложно поле, което изключвало дейността, извършвана в „качеството на съдебен орган“.
- 30 Подходът на жалбоподателя не отчитал целта на изключението, свързано с „качеството на съдебен орган“ по член 2, параграф 2, и по-специално гладкото протичане на съдебното производство.

### **Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване**

- 31 Спорният въпрос е дали след постановяването на окончателен съдебен акт и изчерпването на всички способи за обжалване в производството Съдебната

служба на Ирландия съхранява съдебната преписка в „качеството на съдебен орган“ по смисъла на член 2, параграф 2 от Директивата. Доколкото може да се установи, този въпрос досега не е бил разглеждан от Съда на ЕС или от съдилищата на други държави членки.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ