

Predmet C-470/19**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

17. lipnja 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:

High Court (Visoki sud, Irska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

21. svibnja 2019.

Žalitelj:

Friends of the Irish Environment Limited

Druga stranka u žalbenom postupku:

Commissioner for Environmental Information

Predmet glavnog postupka

Sporno pitanje pred sudom koji je uputio zahtjev tiče se zahtjeva za pristup informacijama o okolišu koji je podnio žalitelj u vezi pristupa sudskom spisu koji se nalazi pri Courts Service of Ireland (Irska sudska služba, Irska) (prvi intervenijent), koji se odnosi na postupak X i Y (drugi intervenijent) protiv An Bord Pleanála (nacionalni žalbeni odbor za prostorno planiranje) (treći intervenijent) 2013 450 JR ([2016] IEHC 134), u kojemu je irski Visoki sud donio presudu 25. veljače 2016., protiv koje nije uložena žalba.

Predmet i pravna osnova zahtjeva

Zahtjev je upućen na temelju članka 267. UFEU-a. Sud koji je uputio zahtjev traži tumačenje članka 2. stavka 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.

Prethodno pitanje

Je li nadzor nad pristupom sudskom spisu u predmetu 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/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o javnom pristupu informacijama o okolišu i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/313/EEZ?

Međunarodne konvencije

Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (u daljnjem tekstu: Aarhuška konvencija).

Pravo Europske unije na koje se poziva

Direktiva 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 (u daljnjem tekstu: Direktiva), uvodne izjave 1., 9., 11. i 16., članak 1., članak 2. stavak 2. i članak 4.

Uredba (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (u daljnjem tekstu: Uredba br. 1049/2001), članak 4. stavak 2.

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 (u daljnjem tekstu: Aarhuška uredba).

Ugovor o osnivanju Europske zajednice, članak 255.

Ugovor o funkcioniranju Europske unije, članak 15. stavak 3.

Uredba (EU) 2016/679 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 (u daljnjem tekstu: Opća uredba o zaštiti podataka), članak 23. stavak 1. točka (f).

Poslovnik Općeg suda, članak 38. stavak 2.

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

Mišljenje nezavisne odvjetnice Sharpston u predmetu Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2011:413.

Presuda od 18. srpnja 2013., Deutsche Umwelthilfe, C-515/11, EU:C:2013:523.

Mišljenje nezavisnog odvjetnika Poiaresa Madura u spojenim predmetima Švedska i API/Komisija i Komisija/API, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2009:592 (u daljnjem tekstu: predmet API).

Presuda od 21. rujna 2010., Švedska i drugi/API i Komisija, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541.

Presuda od 18. srpnja 2017., Komisija/Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563.

Presuda od 19. prosinca 2013., Fish Legal i Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853 (u daljnjem tekstu: Fish Legal).

Presuda od 25. srpnja 2018., Minister for Justice and Equality (Nedostaci u pravosudnom sustavu), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586 (u daljnjem tekstu: predmet LM).

Odredbe nacionalnog prava na koje se poziva

European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007—2018 (Uredbe Europske zajednice 2007. – 2018. (Pristup informacijama o okolišu) (nacionalne uredbe koje provode Direktivu, u daljnjem tekstu: Uredbe)

Court Officers Act 1926 (Zakon o sudskim službenicima iz 1926., u daljnjem tekstu: Zakon iz 1926.), članak 65.

Freedom of Information Act 1997 (Zakon o slobodnom pristupu informacijama iz 1997.), članak 6. stavak 1.

Pregled nacionalnog prava o pristupu sudskim spisima

Čini se da je nacionalna sudska praksa o pristupu trećih strana sudskim spisima proturječna i da te odluke nisu usklađene. Čini se da sudska praksa podupire stajalište da sudovi provode nadzor nad upravljanjem sudskim spisima i da se sudski spisi samo sudskim rješenjem mogu učiniti dostupnima trećim stranama. Međutim, u jednom je predmetu priznato načelo slobodnog pristupa „dokumentima koji su već bili otkriveni na javnoj raspravi” i koji ne podliježu ograničenjima vezanim uz izvještavanje ili drugim ograničenjima.

Relevantna sudska praksa nije razmatrala utjecaj Direktive na pristup sudskim spisima.

Nacionalno zakonodavstvo u ovom području nadzor nad pristupom sudskim spisima smatra pravosudnom funkcijom; sudska postupovna pravila sadrže odredbe koje zahtijevaju da treće strane zatraže dopuštenje suda za pristup sudskim spisima te postoje upute o praksi postupanja glede pristupa trećih strana sudskim spisima, ali one podliježu sudskom nadzoru.

Međutim, članak 6. stavak 1. Zakona o slobodnom pristupu informacijama iz 1997. navodi: „Sukladno odredbama ovog zakona, svatko ima pravo na pristup, te će mu se na zahtjev ponuditi pristup, bilo kojem dokumentu koji se nalazi kod javnog tijela, te se to pravo u ovom zakonu naziva pravom na pristup.”

Nadalje, prema nacionalnom pravu, moguće je ponovno otvoriti postupak nakon donošenja konačnog rješenja i/ili nakon iscrpljivanja žalbi. Premda neuobičajeno, to je moguće u nizu ograničenih okolnosti, uključujući zahtjev za produljenje žalbenog roka (ne postoji krajnja granica za podnošenje takvog zahtjeva), zahtjev za ispravak navodne greške u sudskom rješenju ili zahtjev za ukidanje sudskog rješenja zbog nepravilnosti pri njegovom donošenju.

Također je potrebno istaknuti da se nakon donošenja konačnog rješenja i/ili iscrpljivanja žalbi mogu podnijeti zahtjevi za pristup sudskim spisima kako bi se prisilno izvršila nagodba ili utvrdila osnovanost zahtjeva *estoppel* ili *res iudicata* u narednom postupku.

Kratki prikaz činjenica i glavnog postupka

- 1 Dana 9. srpnja 2016. žalitelj je pisao Irskoj sudskoj službi i zatražio kopije očitovanja, izjava/dokaza, podnesaka i izvršnih rješenja koji se odnose na postupak između drugog i trećeg intervenijenta pred High Court (Visoki sud). Zahtjev je podnesen na temelju Aarhuške konvencije, Direktive i Uredbi.
- 2 Dana 13. srpnja 2016. žalitelj je zaprimio odgovor na svoj zahtjev u kojem je navedeno da Sudska služba, nakon što je pregledala Uredbe, smatra da Uredbe ne obuhvaćaju dokumente koji su podneseni u sudskom postupku i da takvim dokumentima mogu pristupiti samo stranke u postupku i njihovi pravni zastupnici.
- 3 Žalitelj je 18. srpnja 2016. obavijestio Sudsku službu da želi da se provede unutarnje preispitivanje. Budući da u roku od mjesec dana nije zaprimio odgovor, kao što to zahtijevaju Uredbe, smatralo se da je žalba odbijena, čime je žalitelj bio ovlašten na podnošenje žalbe protiv druge stranke u žalbenom postupku.
- 4 Žalitelj je žalbu od 15. rujna 2016. podnio drugoj stranci u žalbenom postupku, a ona je primitak žalbe potvrdila 16. rujna 2016.
- 5 U odluci od 31. srpnja 2017. druga stranka u žalbenom postupku je navela da Sudska služba čuva sudske spise zaključenih postupaka u sklopu djelovanja u pravosudnom svojstvu i da, kad djeluje u takvom svojstvu, Sudska služba nije javno tijelo u smislu članka 3. stavka 1. Uredbi. U skladu s time, povjerenik nije bio nadležan za ispitivanje odluke Sudske službe o zahtjevu za pristup informacijama o okolišu.

Bitni argumenti stranaka u glavnom postupku

- 6 Žalitelj tvrdi da je druga stranka u žalbenom postupku pogriješila time što pojmu „pravosudno svojstvo” nije dala autonomno tumačenje u svrhu Direktive i time što se gotovo isključivo oslonila na činjenicu da članak 65. stavak 3. Zakona iz 1926. ne određuje trenutak kada prestaje nadzor Sudske službe nad traženim dokumentima. Druga stranka u žalbenom postupku smatra da činjenica da Zakon iz 1926. ne određuje krajnji trenutak kada prestaje pravosudni nadzor nad dokumentima znači da Sudska služba u pogledu tih dokumenata u stvarnosti trajno djeluje u „pravosudnom svojstvu”. Pojednostavljeno, pristup druge stranke u žalbenom postupku se svodio na: (a) utvrđivanje da je Sud Europske unije u predmetu Flachglas uzeo u obzir nacionalno pravo kako bi utvrdio funkcije koje su u tom predmetu bile dane ministarstvu, (b) utvrđivanje nacionalnih odredaba koje su uređivale nadležnost Sudske službe u predmetnom slučaju, (c) utvrđivanje da te odredbe nacionalnog prava ne govore ništa o vremenskom dosegu nadzora Sudske službe nad spisima nakon zaključivanja postupaka i (d) rješavanje te dvosmislenosti na način koji je potpuno suprotan svrsi Direktive i izričitom utvrđenju Suda Europske unije u predmetu Flachglas, bez daljnjeg upućivanja na svrhu Direktive.
- 7 Međutim, nakon predmeta Flachglas članak 2. stavak 2. Direktive treba čitati na funkcionalni način. Sud Europske unije je u predmetu Flachglas, u odgovoru na pitanje 1 (c), napomenuo da jednom kad je zakonodavni postupak završio, svrha iznimke „zakonodavnog svojstva” je također prestala, i informacije su se mogle razmatrati za objavu, podložno iznimkama iz članka 4. Direktive.
- 8 Direktiva se mora tumačiti široko u svjetlu njezinih uvodnih izjava 1., 9., 11. i 16. i članka 1.
- 9 K tome, nezavisna je odvjetnica u predmetu Flachglas (točka 32.) navela da u slučaju dvosmislenosti „Direktivnu treba tumačiti na način da se daje prednost transparentnosti i pristupu informacijama”.
- 10 Nadalje, „pravosudno svojstvo” treba tumačiti na funkcionalni način isto kao što je „zakonodavno svojstvo” tumačeno u predmetu Flachglas. Posebice, kao u predmetu Flachglas u pogledu zakonodavnog svojstva o kojem se u tom predmetu radilo, članak 2. stavak 2. prestaje djelovati kada je postupak zaključen. Nezavisna je odvjetnica u predmetu Flachglas (točka 55.) navela da, iako je prikladno da sudsko vijeće raspravlja iza zatvorenih vrata, „razlozi na temelju kojih ono odlučuje moraju biti javni, zajedno s dokazima i argumentima koje je razmatralo”. Nezavisna odvjetnica je pri odlučivanju o „zakonodavnom svojstvu” u predmetu Flachglas rezonirala od „pravosudnog djelokruga“ do zakonodavnog djelokruga.
- 11 U predmetu Deutsche Umwelthilfe radilo se o pitanju može li „zakonodavno svojstvo” obuhvatiti tijelo koje je za vrijeme zakonodavnog postupka bilo zaduženo za izradu uredbi. Sud Europske unije je smatrao da se fakultativno izuzeće iz članka 2. stavka 2. Direktive (točka 22.) „ne može [...] tumačiti na način

da se njegove učinke proširi iznad onoga što je nužno za zaštitu interesa koji se njime nastoje zajamčiti, a doseg odstupanja koja su njime predviđena mora se utvrditi vodeći računa o ciljevima te Direktive.” Sud Europske unije je također naveo da je smisao iznimke da se može osigurati pravilno odvijanje postupka donošenja zakonâ i da to mora „dovesti] do usvajanja restriktivnog tumačenja prema kojem su samo postupci koji mogu dovesti do donošenja zakona ili norme istovjetnog ranga obuhvaćeni člankom 2. točkom 2. drugim podstavkom prvom rečenicom Direktive 2003/4.”

- 12 Sud Europske unije je zaključio da se zaštita za tijela koja djeluju u zakonodavnom svojstvu uopće ne primjenjuje na zakonodavno tijelo koje je zaduženo za izradu uredbi s obzirom na to da se to tijelo nije bavilo zakonodavnom djelatnošću kao što to predviđa Direktiva, jer (točka 29.) „specifičnost zakonodavnog postupka i njegove posebne značajke opravdavaju posebna pravila koja se odnose na akte koje su donijela tijela koja djeluju u zakonodavnom svojstvu u pogledu prava na informiranje kako su predviđena u Aarhuškoj konvenciji i Direktivi 2003/4.”
- 13 U predmetu API, Komisija je odbila pristup sudskim spisima koji su se odnosili na zaključene postupke i postupke u tijeku, na temelju članka 4. stavka 2. Uredbe 1049/2001 koji glasi: „Institucije uskraćuju pristup dokumentu ako bi njegovo otkrivanje ugrozilo zaštitu [...] sudskog postupka i pravnog savjetovanja.” Glede druge kategorije, Sud Europske unije je smatrao (točka 131.) da se to objašnjenje ne može primijeniti na zaključene postupke, jer „više ne postoji temelj za pretpostavku da bi otkrivanje podnesaka narušilo pravosudne aktivnosti Suda, s obzirom na to da su te aktivnosti završile zaključivanjem postupka” (vidjeti također mišljenje nezavisnog odvjetnika u tom predmetu, točka 31.). Presuda u predmetu Komisija/Breyer jasno potvrđuje načela iz predmeta API.
- 14 Sam Sud Europske unije podliježe Aarhuškoj uredbi te je na raspravi u glavnom postupku istaknuto da podnesak druge stranke u žalbenom postupku, s obzirom na to da prilikom raspravljanja o Uredbi 1049/2001 nije spomenuo učinak Arhuške uredbi, nije točno odrazio pravni položaj glede pristupa dokumentima institucija EU-a prema pravnom poretku EU-a.
- 15 Konačno, članak 65. Zakona iz 1926. je moguće tumačiti u skladu s presudom Suda Europske unije u predmetu Flachglas jer taj članak ne spominje vremenski doseg sudskog nadzora. Ako takvo tumačenje nije moguće, treba doći do neprimjene članka 65. Zakona iz 1926. (presuda od 4. prosinca 2018., *The Minister for Justice and Equality and Commissioner of the Garda Síochána*, C-378/17, EU:C:2018:979).
- 16 Druga stranka u žalbenom postupku sa svoje strane također prihvaća da je pojam „pravosudnog svojstva” autonomni pojam prava EU-a. Međutim, potrebno je uzeti u obzir mjerodavni „pravni i ustavni kontekst” utvrđen nacionalnim pravom kako bi se utvrdilo spada li predmetna djelatnost u autonomni koncept „pravosudnog

- svojsva” prema pravu EU-a (vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice u predmetu Flachglas, točka 62., i presudu u predmetu Fish Legal, točka 48.).
- 17 „Vodič za provedbu Aarhuške konvencije” navodi da definicija „javne vlasti” ne uključuje tijela ni institucije koje djeluju u pravosudnom svojsvu. Iako Vodič nije pravno obvezujući, može se smatrati objašnjavajućim dokumentom (predmet Fish Legal, točka 38.).
 - 18 Prema pravu EU-a, nadzor nad pristupom sudskom spisu nakon donošenja konačnih rješenja i iscrpljivanja svih žalbi u postupku smatra se djelovanjem u „pravosudnom svojsvu”. Kao što je istaknuto u predmetu API, Sud Europske unije nije među institucijama koje su vezane člankom 255. UEZ-a „upravo zbog prirode sudske odgovornosti koju je dužan obavljati” (točka 82).
 - 19 Sudovi EU-a trenutno ne podliježu pravu na pristup, osim kad „obavljaju administrativne zadaće” sukladno članku 15. stavku 3. UFEU-a.
 - 20 Članak 23. stavak 1. točka (f) Opće uredbe o zaštiti podataka propisuje da se na temelju prava Unije ili prava države članice kojem podliježu voditelj obrade podataka ili izvršitelj obrade zakonskom mjerom može ograničiti opseg obveza i prava na temelju Uredbe „ako se takvim ograničenjem poštuje bit temeljnih prava i sloboda te ono predstavlja nužnu i razmjernu mjeru u demokratskom društvu za zaštitu: [...] (f) neovisnosti pravosuđa i sudskih postupaka”.
 - 21 Kao što je navedeno u predmetu Komisija/Breyer (točka 45.) „ni Statut Suda Europske unije ni poslovnici sudova Unije ne predviđaju pravo trećih strana na pristup podnescima dostavljenima u okviru sudskih postupaka”.
 - 22 Članak 38. stavak 2. Poslovnika Općeg suda propisuje da „nijedna treća osoba, bila ona privatna ili javna, nema pristup spisu predmeta bez izričitog dopuštenja predsjednika Općeg suda, koje se daje nakon što se saslušaju stranke”.
 - 23 Premda se Aarhuška uredba primjenjuje na Sud Europske unije, ona ne djeluje dalje od članka 15. stavka 3. UFEU-a, utoliko što Sud Europske unije podliježe Aarhuškoj uredbi samo u pogledu svojih administrativnih funkcija.
 - 24 Također je potrebno osloniti se na pojam sudske neovisnosti u pravu EU-a. U predmetu LM (točka 63.) Sud Europske unije upućuje na ono što opisuje kao „vanjski” aspekt neovisnosti, koji sadrži zahtjev da tijelo „posve samostalno izvršava svoje funkcije” i „da se pritom ni u kojem pogledu ne nalazi u hijerarhijskom ili podređenom odnosu i da ne prima naloge ili upute ikoje vrste te da je tako zaštićeno od vanjskih utjecaja ili pritisaka koji mogu narušiti neovisnu prosudbu njegovih članova i utjecati na njihove odluke”.
 - 25 U predmetu Flachglas nezavisna odvjetnica razlikuje funkcionalno i strukturalno obavljanje zakonodavnog ili pravosudnog svojsva.

- 26 U predmetu Flachglas Sud Europske unije presudio je (točka 49.) da je bilo potrebno „funkcionalno tumačenje” izraza „tijela i institucije kada djeluju u [...] zakonodavnom svojstvu”. To je značilo da, unatoč tome što ministarstva koja su razmatrana u predmetu Flachglas nisu bila strukturalno zakonodavna, ona su se i dalje mogla koristiti iznimkom kad su djelovala u funkcionalno zakonodavnom svojstvu. Slijedom toga, Sud Europske unije je odlučio da se može smatrati da ministarstva djeluju u „zakonodavnom svojstvu”, „u mjeri u kojoj sudjeluju u zakonodavnom postupku” (točka 51.). Drugim riječima, iznimka je bila ograničena na stvarno obavljanje zakonodavnog svojstva.
- 27 Nasuprot tome, u pogledu strukturalno zakonodavnog tijela, nezavisna je odvjetnica u predmetu Flachglas navela da ne bi trebalo biti nikakvog vremenskog ograničenja za smatranje njegovih aktivnosti „zakonodavnima”. S tim u vezi nezavisna je odvjetnica navela (točka 71.): „Razlikujem situaciju takvih tijela od situacije drugih tijela koja, prema strukturalnoj definiciji, čine dio samog zakonodavca. Glede donošenja zakonodavstva i u pogledu donesenog zakonodavstva, tijela koja su dio zakonodavca djeluju isključivo u zakonodavnom svojstvu. Njihova aktivnost u tom svojstvu nema ni vremenskog početka ni kraja. Stoga ne postoji vremensko ograničenje mogućnosti da ona budu isključena iz definicije ‚javnog tijela’ u smislu Direktive”.
- 28 Sud Europske unije se nije osvrnuo na ovaj komentar nezavisne odvjetnice. Međutim, to sugerira da za tijelo koje djeluje u strukturalno „pravosudnom svojstvu” ne postoji vremensko ograničenje primjene članka 2. stavka 2.
- 29 Glede žaliteljeve argumentacije vezane uz nužnost širokog tumačenja Direktive, cilj Direktive se može ostvarivati samo unutar njezinog materijalnog dosega, koji isključuje djelatnosti koje se obavljaju u „pravosudnom svojstvu”.
- 30 Žaliteljev pristup ne uzima u obzir svrhu iznimke za „pravosudno svojstvo“ u samom članku 2. stavku 2. ni, posebice, neometano vođenje sudskog postupka.

Kratki pregled obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 31 Predmet spora je čuva li Irska sudska služba sudske spise u „pravosudnom svojstvu”, u smislu članka 2. stavka 2. Direktive, nakon što su donesena konačna rješenja i nakon iscrpljivanja svih žalbi u postupku. Koliko se može utvrditi, ni Sud Europske unije ni sudovi drugih država članica nikada nisu razmatrali to pitanje.