

**Zadeva C-470/19****Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)  
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

17. junij 2019

**Predložitveno sodišče:**

High Court (Irška)

**Datum predložitvene odločbe:**

21. maj 2019

**Pritožnica:**

Friends of the Irish Environment Limited

**Nasprotna stranka v pritožbenem postopku:**

Commissioner for Environmental Information

**Predmet postopka v glavni stvari**

Vprašanje, ki ga obravnava predložitveno sodišče, se nanaša na vlogo za dostop do informacij o okolju, ki jo je vložila pritožnica za dostop do sodnih spisov, ki jih hrani Courts Service of Ireland (prva zadevna stranka) v zvezi s sodnim postopkom v zadevi X in Y (druga zadevna stranka) proti An Bord Pleanála (irski pritožbeni odbor za prostorsko načrtovanje) (tretja zadevna stranka) 2013 450 JR ([2016] IEHC 134), v katerem je High Court (višje sodišče, Irška) 25. februarja 2016 izdalo sodbo, zoper katero ni bilo pritožbe.

**Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe**

Predlog za sprejetje predhodne odločbe je vložen na podlagi člena 267 PDEU. Predložitveno sodišče želi razlago člena 2(2) Direktive 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o dostopu javnosti do informacij o okolju in o razveljavitvi Direktive Sveta 90/313/EGS.

## **Vprašanje za predhodno odločanje**

Ali pomeni nadzor nad dostopom do sodnih spisov, ki se nanašajo na postopek, v katerem je bila izdana pravnomočna sodba, rok za pritožbo se je iztekel, in zoper katero nista bila vložena niti pritožba niti nek drug zahtevek, vendar so v posebnih okoliščinah mogoči drugi zahtevki, izvajanje „sodne pristojnosti“ v smislu člena 2(2) Direktive 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o dostopu javnosti do informacij o okolju in o razveljavitvi Direktive Sveta 90/313/EGS?

## **Mednarodne konvencije**

Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah Ekonomske komisije OZN za Evropo (v nadaljevanju: Aarhuška konvencija).

## **Navedene določbe prava EU**

Direktiva 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o dostopu javnosti do informacij o okolju in o razveljavitvi Direktive Sveta 90/313/EGS, (v nadaljevanju: Direktiva), uvodne izjave (1), (9), (11) in (16), členi 1, 2(2) in 4.

Uredba Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (v nadaljevanju: Uredba št. 1049/2001), člen 4(2).

Uredba (ES) št. 1367/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. septembra 2006 o uporabi določb Aarhuške konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah v institucijah in organih Skupnosti (v nadaljevanju: Aarhuška uredba).

Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti, člen 255.

Pogodba o delovanju Evropske unije, člen 15(3).

Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov), člen 23(1)(f).

Poslovnik Splošnega sodišča, člen 38(2).

Sodba z dne 14. februarja 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71.

Sklepni predlogi generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2011:413.

Sodba z dne 18. julija 2013, Deutsche Umwelthilfe, C-515/11, EU:C:2013:523.

Sklepni predlogi generalnega pravobranilca M. Poiaresa Madura v združenih zadevah Švedska in API/Komisija ter Komisija/API, C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, EU:C:2009:592 (v nadaljevanju: API).

Sodba z dne 21. septembra 2010, Švedska in drugi/API in Komisija, C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, EU:C:2010:541).

Sodba z dne 18. julija 2017, Komisija/Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563.

Sodba z dne 19. decembra 2013, Fish Legal in Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853 (v nadaljevanju: Fish Legal).

Sodba z dne 25. julija 2018, Minister for Justice and Equality (Pomanjkljivosti v pravosodnem sistemu), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586 (v nadaljevanju: LM).

#### **Navedene nacionalne določbe**

European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007–2018 (uredbe iz 2007–2018 za izvajanje predpisov Evropskih skupnosti o dostopu do informacij o okolju, v nadaljevanju: uredbe)

Court Officers Act 1926 (zakon iz leta 1926 o pravosodnih uradnikih, v nadaljevanju: zakon iz leta 1926), člen 65

Freedom of Information Act 1997 (zakon iz leta 1997 o prostem dostopu do informacij), člen 6(1)

#### **Pregled nacionalne zakonodaje o dostopu do sodnih spisov**

Nacionalna sodna praksa o dostopu tretjih oseb do sodnih spisov se zdi sporna, te odločbe pa niso bile usklajene. Zdi se, da sodna praksa podpira stališče, da imajo sodišča nadzor nad vodenjem sodnih spisov in da se lahko ti spisi razkrijejo tretjim osebam le na podlagi sodne odločbe. Vendar pa je bilo v eni zadevi priznано načelo o odprtem dostopu do „dokumentov, ki so že bili javno objavljeni na javni obravnavi“ in ki niso predmet poročanja ali drugih omejitev.

Nobena upoštevana sodna praksa ni obravnavala vpliva Direktive na dostop do sodnih spisov.

Nacionalna zakonodaja na tem področju se nanaša na nadzor nad dostopom do sodnih spisov kot sodno nalogo; postopkovna pravila sodišč od tretjih oseb zahtevajo, naj sodišče zaprosijo za odobritev dostopa do sodnih spisov, obstajajo

pa tudi praktične smernice, ki obravnavajo dostop tretjih oseb do sodnih spisov, vendar so te pod nadzorom sodišč.

Vendar pa člen 6(1) zakona iz leta 1997 o prostem dostopu do informacij določa: „Na podlagi določb tega zakona ima vsaka oseba pravico do dostopa in [zato] na zahtevo dostop do kateregakoli spisa, ki ga hrani javni organ, tako priznana pravica pa je v tem zakonu poimenovana kot pravica do dostopa.“

Poleg tega je na podlagi nacionalnega prava mogoče postopek obnoviti tudi po izdaji pravnomočnih odločb in/ali ko so bila v postopku izčrpana vsa pravna sredstva. To je mogoče, čeprav neobičajno, v omejenem številu primerov, vključno z vlogo za podaljšanje pritožbenega roka (končnega roka za vložitev take vloge ni), z vlogo za popravek domnevne napake v sodni odločbi ali z zahtevo za odpravo sodne odločbe, ker je bila pridobljena neustrezno.

Prav tako je treba opozoriti, da je vloge za dostop do sodnih spisov mogoče vlagati po sprejetju odločb in/ali ko so bila v postopku izčrpana vsa pravna sredstva, da bi se doseglo poravnavo ali da bi se izreklo glede podlage za ugovor *issue estoppel* oziroma *res iudicata* v kasnejšem postopku.

### **Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari**

- 1 Pritožnica je 9. julija 2016 sodni službi Irske poslala pismo in zahtevala kopije pripravljanih vlog, zapriseženih izjav/dokazov, pisnih stališč in izvršenih odločb v zvezi s postopkom med drugo in tretjo zadevno stranko, ki je potekal pred High Court (višje sodišče, Irska). Vloga je bila vložena v skladu z Aarhusko konvencijo, Direktivo in predpisi.
- 2 Pritožnica je 13. julija 2016 prejela odgovor na svojo vlogo, v kateri je bilo navedeno, da je sodna služba po pregledu predpisov menila, da ti ne zajemajo dokumentov, predloženih v sodnem postopku, ter da imajo dostop do teh dokumentov le stranke v postopku in njihovi pravni zastopniki.
- 3 Pritožnica je 18. julija 2016 obvestila sodno službo, da želi notranjo revizijo. Ker odgovora ni prejela v enem mesecu, kot to zahtevajo predpisi, se je to štelo kot zavrnitev, na podlagi katere je imela pritožnica pravico vložiti pritožbo pri nasprotni stranki v pritožbenem postopku.
- 4 Pritožnica je 15. septembra 2016 pri nasprotni stranki v pritožbenem postopku vložila pritožbo, slednja pa je potrdila, da jo je prejela 16. septembra 2016.
- 5 V svoji odločbi z dne 31. julija 2017 je nasprotna stranka v pritožbenem postopku navedla, da sodna služba hrani spise končanih postopkov, kadar izvaja sodno pristojnost, in da sodna služba, kadar deluje kot sodni organ, ni javni organ v smislu člena 3(1) predpisov. V skladu s tem informacijski pooblaščenec [<https://ico.org.uk>] ni pristojen za preverjanje odločb sodne službe o vlogah za dostop do informacij o okolju.

### Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 6 Pritožnica je trdila, da se je nasprotna stranka v pritožbenem postopku zmotila, ko „sodne pristojnosti“ ni razlagala neodvisno za namene Direktive in ker se je skoraj v celoti sklicevala na dejstvo, da člen 65(3) zakona iz leta 1926 ne določa trenutka, ko nadzor sodne službe nad zahtevanimi dokumenti preneha. Po besedah nasprotne stranke v pritožbenem postopku dejstvo, da zakon iz leta 1926 ne določa končnega roka, ko sodni nadzor nad dokumenti preneha, pomeni, da sodna služba v zvezi s temi dokumenti deluje kot „sodni organ“ dejansko za nedoločen čas. Poenostavljeno povedano, stališče nasprotne stranke v pritožbenem postopku je bilo omejeno na: (a) ugotovitev, da je Sodišče v zadevi Flachglas pri ugotavljanju vloge ministrstva v tej zadevi upoštevalo nacionalno pravo; (b) opredelitev tistih določb nacionalnega prava, ki urejajo pristojnost sodne službe v obravnavani zadevi; (c) ugotovitev, da te določbe nacionalnega prava ne povedo ničesar o časovni veljavnosti nadzora sodne službe nad dokumenti po zaključku postopkov, in (d) brez nadaljnega sklicevanja na namene Direktive, na razrešitev te dvomnosti na način, popolnoma nasproten z nameni Direktive in izrecnimi ugotovitvami Sodišča v zadevi Flachglas.
- 7 Vendar je treba po izdaji sodbe v zadevi Flachglas člen 2(2) Direktive razumeti funkcionalno. Sodišče je v svojem odgovoru na prvo vprašanje, točka (c) v zadevi Flachglas, opozorilo, da po koncu zakonodajnega postopka tudi utemeljitev za izvzetje „sodne pristojnosti“ ne obstaja več in da za informacije, ki se štejejo ustrezne za razkritje, veljajo izjeme iz člena 4 Direktive.
- 8 Direktivo je treba glede na uvodne izjave (1), (9), (11) in (16) ter člen 1 razlagati široko.
- 9 Poleg tega je generalna pravobranilka v zadevi Flachglas (točka 32) navedla, da „[bi se morala Direktiva] v primeru dvoma razlagati kot predpis, ki podpira preglednost in dostop do informacij“.
- 10 Poleg tega bi bilo treba „sodno pristojnost“ razlagati namensko, tj. enako, kot je bila v zadevi Flachglas razložena „zakonodajna pristojnost“. Zlasti ker v zadevi Flachglas v zvezi z zakonodajno vlogo, ki se je obravnavala tam, člen 2(2) neha učinkovati, ko se končajo postopki. Generalna pravobranilka je v zadevi Flachglas (točka 55) navedla, da čeprav je primerno, da senat sodnikov razpravlja brez javnosti, „[...] pa morajo biti objavljeni razlogi, na podlagi katerih je sprejel svojo odločitev, skupaj z dokazi in s trditvami strank, ki jih je obravnaval“. Pri sprejemanju svoje odločitve glede „zakonodajne pristojnosti“ v zadevi Flachglas je generalna pravobranilka obravnavala celotno sodno, pa tudi zakonodajno področje.
- 11 V zadevi Deutsche Umwelthilfe se je obravnavalo vprašanje, ali bi bilo mogoče „zakonodajno pristojnost“ med zakonodajnim postopkom razširiti na organ, zadolžen za sprejemanje podzakonskega akta. Sodišče je menilo, da morebitnega odstopanja, vsebovanega v členu 2(2) Direktive (točka 22), „ni mogoče razlagati

tako, da širi svoje učinke prek tega, kar je nujno potrebno za zaščito interesov, ki naj bi jih zagotavljal, obseg odstopanj, ki jih določa, pa je treba določiti ob upoštevanju ciljev navedene direktive“. Sodišče je navedlo tudi, da je razlog za izvzetje zagotavljanje nemotenega poteka postopka sprejemanja zakonov in da mora (točka 28) „[pripeljati] k sprejetju ozke razlage, v skladu s katero so predmet člena 2, točka 2, drugi pododstavek, prvi stavek, Direktive 2003/4 samo postopki, ki lahko pripeljejo do sprejetja zakona ali enakovrednega predpisa“.

- 12 Sodišče je ugotovilo, da se zaščita organov, ki delujejo v zakonodajni pristojnosti, sploh ni uporabljala za zakonodajni organ, zadolžen za sprejemanje podzakonskih aktov, saj ta organ ni sodeloval v zakonodajnem postopku, kot to predvideva Direktiva, kajti (točka 29) „[...] (ni prevedeno) [s]pecifika zakonodajnega postopka in njegove posebne značilnosti namreč utemeljujejo posebno ureditev aktov, sprejetih pri izvajanju zakonodajnih pristojnosti glede pravice do obveščenosti, kot je določena v Aarhuški konvenciji in Direktivi 2003/4“.
- 13 V zadevi API je Komisija zavrnila dostop do sodnih spisov glede tekočih in končanih postopkov v skladu s členom 4(2) Uredbe št. 1049/2001, ki se glasi: „Institucije zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi razkritje oslabilo varstvo [...] (ni prevedeno) sodnih postopkov in pravnih nasvetov.“ V zvezi z drugo kategorijo je Sodišče menilo (točka 131), da te logike ni mogoče uporabiti za končane postopke, ker „ni več treba domnevati, da razkritje vlog posega v sodno dejavnost Sodišča, saj je ta dejavnost po končanju postopka končana“ (glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca v tej zadevi, točka 31). Sodba v zadevi Komisija/Breyer je nedvoumna potrditev načel v zadevi API.
- 14 Tudi samo Sodišče je predmet Aarhuške uredbe, in na obravnavi v postopku v glavni stvari je bilo opozorjeno, da pisna stališča nasprotne stranke ne odražajo natančno pravnega položaja glede dostopa do dokumentov institucij Unije v skladu s pravnim redom Unije, saj se pri razpravi o Uredbi 1049/2001 ni sklicevalo na učinke Aarhuške uredbe.
- 15 Nazadnje, člen 65 zakona iz leta 1926 je mogoče razlagati skladno z odločitvijo Sodišča v zadevi Flachglas, saj ne pove ničesar o časovni veljavnosti sodnega nadzora. Če ga ni mogoče razlagati tako, se ne sme uporabljati (sodba z dne 4. decembra 2018, The Minister for Justice and Equality in Commissioner of the Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979).
- 16 Nasprotna stranka v pritožbenem postopku sprejema tudi, da je pojem „sodne pristojnosti“ neodvisen pojem prava Unije. Seveda je nujno upoštevati upoštevni „pravni in ustavni okvir“, vzpostavljen z nacionalnim pravom, da bi bilo mogoče določiti, ali zadevna dejavnost spada v neodvisni pojem „sodne pristojnosti“ v skladu s pravom Unije (glej sklepne predloge generalne pravobranilke v zadevi Flachglas, točka 62, in sodbo v zadevi Fish Legal, točka 48).
- 17 „Aarhuška konvencija: navodila za izvajanje“ navaja, da ta opredelitev ne vključuje „javnega organa“, kolikor opravlja naloge iz sodne ali zakonodajne

pristojnosti. Čeprav navodila niso zavezujoča, se lahko štejejo za pojasnjevalni dokument (Fish Legal, točka 38).

- 18 V skladu s pravom Unije je nadzor nad dostopom do sodnega spisa po izdaji pravnomočnih odločb in po tem, ko so bila v postopku izčrpana vsa pravna sredstva, priznan kot izvajanje „sodne pristojnosti“. Kot je bilo opozorjeno v zadevi API, Sodišča ni med institucijami, ki jih zavezuje člen 255 ES, „ravno [zaradi] narav[e] sodne dejavnosti, ki jo [...] (ni prevedeno) mora izvajati“ (točka 82).
- 19 Za sodišča Unije zdaj pravica do dostopa v skladu s členom 15(3) PDEU velja „le pri izvajanju [njihovih] upravnih nalog“.
- 20 Člen 23(1) Splošne uredbe o varstvu podatkov določa, da pravo Unije ali pravo države članice, ki velja za upravljavca ali obdelovalca podatkov, lahko z zakonodajnim ukrepom omeji obseg obveznosti in pravic uredbe, „če taka omejitev spoštuje bistvo temeljnih pravic in svoboščin ter je potreben in sorazmeren ukrep v demokratični družbi za zagotavljanje: [...] (ni prevedeno) varstva neodvisnosti sodstva in sodnega postopka“.
- 21 Kot je bilo ugotovljeno v zadevi Komisija/Breyer (točka 45), „niti Statut Sodišča Evropske unije niti poslovnik Sodišča Unije ne določajo pravice dostopa tretjih oseb do vlog, predloženih v okviru sodnih postopkov“.
- 22 Člen 38(2) poslovnika Splošnega sodišča določa, da „nobena tretja oseba zasebnega ali javnega prava nima dostopa do spisa v zadevi brez izrecnega dovoljenja predsednika Splošnega sodišča, ki ga ta izda po opredelitvi strank“.
- 23 Čeprav se Aarhuška uredba uporablja za Sodišče, ne presega člena 15(3) PDEU v obsegu, v katerem je Sodišče le predmet Aarhuške uredbe v zvezi s svojimi upravnimi nalogami.
- 24 Obstaja tudi sklicevanje tudi na pojem neodvisnosti sodišč v pravu Unije. V zadevi LM (točka 63) se Sodišče sklicuje na vidik, ki ga poimenuje „zunanj“ vidik neodvisnosti, ki vključuje zahtevo, da organ „svoje funkcije izvaja povsem samostojno“ in „ne da bi bil s komerkoli kakor koli hierarhično povezan ali mu podrejen in ne da bi prejemal kakršne koli ukaze ali navodila, ter da je s tem zaščiten pred zunanjimi posegi ali pritiski, ki lahko ogrozijo neodvisnost presoje njegovih članov in vplivajo na njihove odločitve“.
- 25 V zadevi Flachglas generalna pravobranilka razlikuje med namenskim in strukturnim izvajanjem zakonodajne ali sodne pristojnosti.
- 26 Sodišče je v zadevi Flachglas (točka 49) presodilo, da bi se morala za stavek „organov ali institucij, ki opravljajo zadeve iz [...] (ni prevedeno) zakonodajne pristojnosti“, uporabiti namenska razlaga. To je pomenilo, da čeprav ministrstva, ki so se obravnavala v zadevi Flachglas, po strukturi niso bila zakonodajalec, so pa kljub vsemu uživala pravico do izvzetja, kadar so opravljala zadeve iz

zakonodajne pristojnosti. Posledično je Sodišče menilo, da je mogoče za ministrstva šteti, da opravljajo zadeve iz „zakonodajne pristojnosti“ „v delu, v katerem sodelujejo v zakonodajnem postopku“ (točka 51). Z drugimi besedami izvzetje je bilo omejeno na dejansko opravljanje zadev iz zakonodajne pristojnosti.

- 27 Nasprotno je generalna pravobranilka v zvezi s strukturno zakonodajnim telesom v zadevi Flachglas ugotovila, da pri upoštevanju njihovega delovanja kot delovanja v „zakonodajni“ pristojnosti ni časovne omejitve. V zvezi s tem je generalna pravobranilka ugotovila (točka 73): „Položaj takih organov bi primerjala s položajem tistih, ki so po strukturni definiciji del zakonodajnega telesa. V zvezi z uveljavitvijo zakonodaje in v zvezi z uveljavljeno zakonodajo delujejo organi, ki so del zakonodajalca, izključno v zakonodajni pristojnosti. Njihovo delovanje v tej pristojnosti nima časovnega začetka in konca. Zato ni časovne omejitve možnosti njihovega izvzetja iz opredelitve pojma ‚organa oblasti‘ v smislu Direktive.“
- 28 Te pripombe generalne pravobranilke Sodišče ni obravnavalo. Vendar pa predlaga, da za organ, kadar deluje v okviru „sodne pristojnosti“, uporaba člena 2(2) ne bo časovno omejena.
- 29 V zvezi s trditvami pritožnice glede potrebe po široki razlagi Direktive je mogoče cilj Direktive doseči le znotraj njenega stvarnega področja uporabe, ki izključuje delovanje v „zakonodajni pristojnosti“.
- 30 Pritožnica v svojem stališču ne upošteva namena izvzetja iz „sodne pristojnosti“ v samem členu 2(2), zlasti pa nemotenega poteka sodnih postopkov.

#### **Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe**

- 31 Sporno vprašanje je, ali Courts Service of Ireland hrani sodne spise v okviru „sodnih pristojnosti“ v smislu člena 2(2) Direktive po tem, ko so bile izdane pravnomočne odločbe in ko so bila v postopku izčrpana vsa pravna sredstva. Kolikor je mogoče ugotoviti, tega vprašanja še nikoli ni obravnavalo niti Sodišče Evropske unije niti katero koli sodišče drugih držav članic.